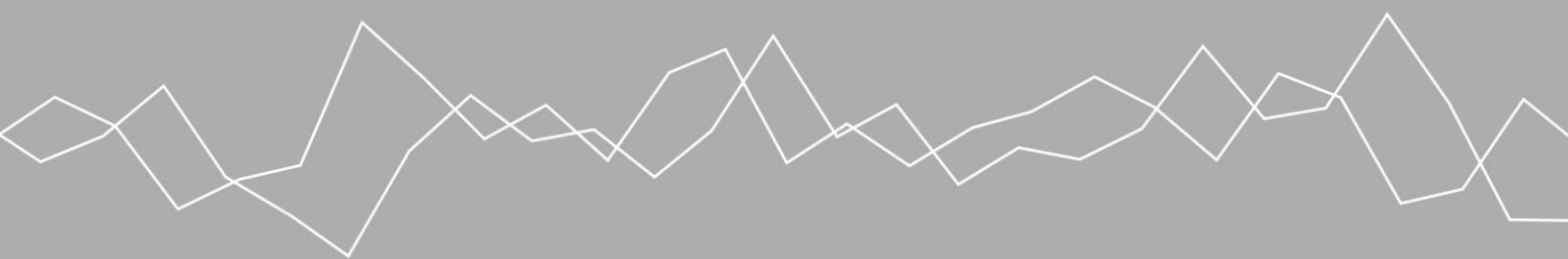


Evaluatie fiscale ondernemersregelingen



seo economisch onderzoek

Amsterdam, april 2017
In opdracht van het ministerie van Economische Zaken

Evaluatie fiscale ondernemersregelingen

Eindrapport

Bas ter Weel
Sandra Vriend
Tom Smits
Joost Witteman
Nicole Rosenboom



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2017-17

Samenvatting

Ondernemerschap leidt tot economische dynamiek en is van groot belang voor economische groei, werkgelegenheid en een inclusieve samenleving. Een ondernemer stelt zich ten doel inkomen te genereren door met arbeid, kapitaal en kennis een bedrijf te leiden of in stand te houden. Daarnaast is het ondernemerschap een manier om deel te nemen aan de samenleving als dat niet mogelijk is in of als de voorkeuren niet overeenkomen met een dienstverband als werknemer. Ondernemer zijn betekent initiatief nemen, risico nemen en kansen najagen. Een belangrijk kenmerk van het ondernemerschap is dat iemand ondernemer wordt op eigen risico en daarmee ondernemersrisico neemt. Succesvolle ondernemers creëren werkgelegenheid en economische groei, waar de hele samenleving direct en indirect van profiteert door meer banen, hogere inkomens, meer baten voor de overheid en een hoger niveau van welzijn in de samenleving.

In Nederland bestaan verschillende fiscale regelingen met als primair doel het ondernemerschap te stimuleren. In opdracht van het ministerie van Economische Zaken (EZ) evalueert SEO Economisch Onderzoek de effectiviteit en doelmatigheid van acht van deze regelingen. Hierbij wordt een breed maatschappelijk perspectief in beschouwing genomen en vindt evaluatie plaats aan de hand van CBS-microdata in de periode 2007-2014.

Het hoofddoel van deze studie is om twee vragen te beantwoorden:

- Door wie worden de diverse fiscale ondernemersregelingen in de periode vanaf 2007 gebruikt, hoe groot is de prikkel en hoe is het de gebruikers vergaan?
- Op welke manier dragen deze regelingen bij aan de welvaart van Nederland?

Fiscale ondernemersregelingen

Binnen het ondernemerschapsbeleid zijn fiscale maatregelen budgettair gezien het meest omvangrijke onderdeel (> € 2 miljard). De volgende zeven instrumenten maken onderdeel uit van deze evaluatie: de Zelfstandigenaftrek (ZA), de Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA), Startersaftrek (SA) en de Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid (SAO), de Willekeurige afschrijving starters (WAS), de Fiscale oudedagsreserve (FOR) en de Meewerkaftrek (MA). Naast deze instrumenten zijn er gerelateerde fiscale maatregelen die mede de totale fiscale behandeling van het ondernemerschap in Nederland bepalen. De meest prominente fiscale maatregel is de MKB-winstvrijstelling (MWV). De MWV wordt daarom ook meegenomen in deze evaluatie.

Wanneer we in dit rapport spreken over ondernemers, dan gaat het primair over de groep IB-ondernemers die winst uit onderneming genieten in Box 2.1, zoals gedefinieerd in artikel 3.1 van de Wet IB 2001. De tabel hieronder geeft een korte samenvatting van de formele doelen van de fiscale ondernemersregelingen, de omvang van de huidige fiscale prikkel of belastingsubsidie en het budgettaire belang van iedere regeling in miljoenen euro's in 2015. Het totale budgettaire belang van de regelingen die in dit onderzoek aan de orde zijn bedraagt ruim € 3,5 miljard in 2015. Het budgettair belang van de MWV en ZA is het grootst (samen ruim € 3 miljard in 2015). De KIA is ook een omvangrijke regeling wanneer wordt gekeken naar het budgettaire belang in 2015 (€ 406

miljoen), waarvan een deel wordt gebruikt door Vpb-plichtige lichamen. Afgemeten aan het jaarlijkse aantal gebruikers is de SA ook een belangrijke ondernemersregeling met een budgettair belang van € 80 miljoen in 2015.

Figuur S. 1 Doelen van beleid, fiscale prikkel en budgettair belang in 2015

Regeling	Doelen van beleid	Fiscale prikkel	Budgettair belang (mln. €)
<i>Ondernemersgerelateerde faciliteiten</i>			
MWV	Ondernemerschap bevorderen, fiscale neutraliteit tussen IB-ondernemer en DGA bewerkstelligen	Verlaging van het tarief in Box 2.1 van 14 procent	1.469
ZA*	Ondernemerschap bevorderen, inkomenssteun zelfstandigen, reserveringen mogelijk maken, lastenverlichting	Aftrekpost van de winst van max. € 7.280	1.536
MA*	Compensatie meewerkende partner	Aftrekpost tussen 1,25 en 4 procent van de winst, met een minimum van 525 meegewerkte uren.	7
FOR*	In eigen onderneming houden van pensioenvermogen	Toevoeging van 9,8 procent van de winst aan de oudedagsreserve met een maximum van € 8.631 per jaar	51***
<i>Ondernemersgerelateerde faciliteiten gericht op startende ondernemers</i>			
SA*	Ondernemerschap bevorderen	Aftrekpost van de winst van max. € 2.123 gedurende drie jaren	80
SAO**	Participatie van arbeidsbeperkten bevorderen	Aftrekpost van de winst van € 12.000, € 8.000 en € 4.000 gedurende drie jaren	1
<i>Investeringsgerelateerde faciliteiten</i>			
KIA	Ondernemerschap bevorderen, stimuleren van investeringen	Investeringen mogen volgens een bepaald verloop worden afgetrokken	406
WAS*	Risicobereidheid om te starten verhogen, stimuleren van investeringen	Afschrijven van bedrijfsmiddelen die in de startfase van de onderneming zijn gekocht	8

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017).

* Hiervoor geldt het urencriterium van 1.225 uur per jaar werk verrichten voor de eigen onderneming.

** Hiervoor geldt het verlaagde urencriterium van 800 uur per jaar.

*** Dit bedrag heeft alleen betrekking op het gedeelte dat niet wordt gebruikt om een lijfrente aan te kopen.

De MWV is een verlaging van het tarief in Box 2.1 van 14 procent die geldt voor iedere IB-ondernemer ongeacht het aantal uren dat wordt gemaakt (sinds 2010) en ongeacht of er winst of verlies wordt gemaakt. Het toptarief is daarmee niet 52 maar 44,7 procent. De MWV dient daarmee onder meer de fiscale neutraliteit tussen IB-ondernemers en DGA's te behartigen. Een aantal ondernemersregelingen betreft een aftrekpost op de winst. In deze evaluatie zijn dit de ZA en MA voor reeds langer bestaande ondernemers die aan het urencriterium van minstens 1.225 uur werk verrichten voor de eigen onderneming voldoen. De winst waarover belasting moet worden betaald wordt voor starters die aan het urencriterium voldoen verder verlaagd met de SA van € 2.123 (drie keer in een periode van maximaal vijf jaar) als onderdeel van de aftrek die wordt genoten via de

ZA. Voor starters met een arbeidsbeperking geldt middels de SAO in het eerste jaar van gebruik een totale aftrek van € 12.000, die wordt verlaagd naar € 8.000 in het tweede jaar en € 4.000 in het derde jaar. Daarnaast kan de FOR worden benut om fiscaal vriendelijk geld te reserveren voor de oude dag. Middels de FOR kan maximaal 9,8 procent (in 2015) van de winst worden toegevoegd aan de oudedagsreserve met een maximum van € 8.631 per jaar. Tezamen vormen deze regelingen de ondernemersgerelateerde faciliteiten. De KIA en de WAS zijn twee investeringsgerelateerde faciliteiten. De KIA biedt onder andere IB-ondernemers en DGA's de mogelijkheid een percentage van het bedrag dat zij aan investeringen besteden af te trekken volgens een bepaald verloop afhankelijk van de hoogte van de investering. Starters worden via de WAS gestimuleerd om te investeren. Bij de WAS bepaalt de ondernemer hoe en wanneer bedrijfsmiddelen die in de startfase van de onderneming zijn gekocht afgeschreven worden. Het willekeurig af te schrijven bedrag is net zo hoog als het maximale bedrag aan investeringen waarvoor KIA kan worden verkregen; ongeveer € 310.000 (in 2015).

Context

De ondernemers- en investeringsgerelateerde faciliteiten sluiten aan bij de belangrijkste rollen die ondernemers spelen vanuit een macro-economische invalshoek en in het perspectief van een inclusieve samenleving (exploratie, exploitatie, flexibiliteit en participatie). Ondernemers benutten kansen, wat wordt ondersteund en gestimuleerd met investeringsgerelateerde faciliteiten en ondernemers nemen risico, wat wordt ondersteund en gestimuleerd door het ondernemerschap te faciliteren. Dit uit zich in theorie in exploratie van nieuwe ideeën en innovatie en de exploitatie van bedrijven.

Daarnaast biedt het ondernemerschap flexibiliteit voor organisaties die tijdelijk specialisten willen inhuren en voor ondernemers die op basis van hun eigen voorkeuren het aantal gewerkte uren kunnen kiezen. ZZP'ers en IB-ondernemers bieden in het algemeen meer flexibiliteit en het zelfstandig ondernemerschap leidt tot meer autonomie en mogelijkheden om te participeren op de arbeidsmarkt. Het gaat hier zowel om het aanbod van flexibiliteit aan andere bedrijven als om flexibiliteit in de vorm van kleine ondernemers die zelf netwerken of tijdelijke samenwerkingsverbanden vormen. Deze vormen van het verdelen van werk zijn mogelijk door nieuwe technologie en dalende transactiekosten. Er hoeft weinig geïnvesteerd te worden in infrastructuur en de werkgelegenheid groeit niet zo zeer in een klassieke bedrijfseenheid, maar mogelijk wel in het netwerk.

Ten slotte biedt het ondernemerschap de mogelijkheid voor outsiders om te participeren. Tezamen verhoogt het ondernemerschap de bedrijvigheid en concurrentie in een economie, stimuleert het de doorgroei van bedrijven en verhoogt het de autonomie van burgers.

Ondernemerschap kan tevens leiden tot positieve externe effecten door bijvoorbeeld innovatie. Hiervan kunnen soms niet alle baten door de ondernemer zelf worden genoten, waardoor er mogelijk te weinig ondernemers zijn die hun ideeën najagen of te weinig ondernemers die innoveren. Ook zou het zo kunnen zijn dat de prijs die moet worden betaald voor het nemen van risico's zo hoog is dat maar weinig mensen een prikkel hebben om te gaan ondernemen. Of bestaan er markt-falens waardoor bijvoorbeeld sommige groepen moeilijk aan het werk komen, maar via onderne-

merschap wel een carrière kunnen opbouwen. Het gaat hier om marktmacht en informatieproblemen, waardoor er bijvoorbeeld te weinig toe- en uittreding zou kunnen zijn of om toegang tot externe kapitaalverschaffers die moeilijk kunnen beoordelen of een investering rendabel is.

Op basis van het conceptuele kader wordt verwacht dat de fiscale ondernemersregelingen bijdragen aan ondernemerschap in Nederland door het verminderen van marktfalens en het stimuleren van de ‘entrepreneurial economy’. Dit leidt in theorie tot een hogere economische groei, meer werkgelegenheid en een inclusieve samenleving die voor meer burgers mogelijkheden biedt om te participeren.

Deze mogelijke baten moeten in verhouding staan tot de mogelijke versturende werking van de fiscale ondernemersregelingen. Tevens moet de vraag worden gesteld in hoeverre de regelingen verschillende vormen van marktfalen oplossen of verzachten. In hoeverre bevorderen de regelingen innovatie (exploratie) die niet zonder de regelingen tot stand zou zijn gekomen? In hoeverre zouden IB-ondernemers ook zonder de regelingen als ondernemer actief zijn en in hoeverre leidt de verstoring van fiscale neutraliteit tussen IB-ondernemer en werknemer tot een suboptimaal aantal ondernemers (exploitatie)? De keerzijde van flexibiliteit is fragmentatie en een inefficiënte verdeling van risico's tussen grote bedrijven en kleine IB-ondernemers. Ten slotte is het de vraag in hoeverre de participatie door de ondernemersregelingen niet leidt tot een groep ondernemers die qua winstniveau onder het minimumloon uitkomt.

Aanpak

Idealiter maakt een evaluatie van de doeltreffendheid van een beleidsmaatregel gebruik van een substantiële discontinuïteit in de regelgeving die slechts voor een willekeurig gedeelte van de populatie geldt, een zogenaamd natuurlijk experiment. Een dergelijke discontinuïteit kan bijvoorbeeld de invoering van een ondernemersregeling voor een willekeurig gedeelte van alle ondernemers zijn, een wijziging van de voorwaarden om aanspraak op de ondernemersregeling te kunnen maken voor een bepaalde groep ondernemers of een verandering in de generositeit van de regeling die een bepaald deel van de ondernemerspopulatie wel beïnvloedt en een ander deel niet. Van cruciaal belang voor een evaluatie is dat de verandering slechts voor een gedeelte van de populatie op één moment wordt doorgevoerd. Het gedeelte van de populatie waarvoor de verandering geldt moet bovendien willekeurig zijn. Voor een aantal van de regelingen is sprake geweest van een substantiële verandering, maar de ideale empirische strategie is niet toepasbaar. Deels heeft dit te maken met de beschikbare gegevens, deels met de aard van de variatie.

In dit onderzoek wordt daarom een alternatieve aanpak gehanteerd. Dit houdt in dat naar verschillende doorsnedes van de data wordt gekeken om te bezien waar de creatie van werkgelegenheid plaatsvindt, welke ondernemingen groeien, wat de overlevingskansen van ondernemers is, welke ondernemers starten of juist stoppen en in welke sectoren en door welke ondernemers wordt geïnnoveerd. Deze aanpak biedt geen hard wetenschappelijk bewijs voor mogelijke effectiviteit van de regelingen, maar levert wel mogelijke indicaties op van de effectiviteit voor verschillende types ondernemers. Deze wijze van data-analyse benut de heterogeniteit van de microdata wat een duidelijke meerwaarde biedt ten opzichte van de huidige inzichten die beschikbaar zijn over de populatie IB-ondernemers in Nederland.

Een volledige analyse van de doelmatigheid van de regelingen is moeilijk te maken, omdat een harde inschatting over de doeltreffendheid ontbreekt. Dit neemt niet weg dat, naast het budgettaire belang, de administratieve lasten en uitvoeringskosten van de regelingen een beeld geven van de doelmatigheid. Daarnaast worden de neveneffecten en de mogelijke alternatieven besproken op basis van de beleidsliteratuur.

Algemene conclusies

Nederland heeft relatief veel ondernemers, maar zij groeien nauwelijks door. Een groot deel van de populatie bestaat uit ZZP'ers of kleine bedrijven met minder dan 10 werknemers. Op basis van een internationale vergelijking kent Nederland relatief weinig bedrijven die doorgroeien of als snel groeiende, innovatieve bedrijven aangemerkt kunnen worden. Op basis van de CBS-microdata over de periode 2007-2014 blijkt dat jaarlijks 2 tot 3 procent van de ZZP'ers doorgroeit naar een bedrijf met personeel en dat 0,7 procent van de IB-ondernemers jaarlijks doorgroeit naar een onderneming met een eigen rechtspersoonlijkheid. Het lijkt er dus op dat het relatief eenvoudig is om IB-ondernemer te worden en dat veel mensen dit doen als ZZP'er, maar dat doorgroei minder vaak tot stand komt.

Uit studies over de populatie van IB-ondernemers in Nederland en de wetenschappelijke literatuur over ondernemerschap lijkt de omvang en samenstelling niet los te kunnen worden gezien van fiscale prikkels. De in omvang belangrijkste fiscale ondernemersregelingen (ZA en MWV) hebben een generiek hoofddoel: het ondernemerschap in Nederland stimuleren. Verder wordt voor starters een deel van het ondernemersrisico ondervangen door specifiek toetreding te stimuleren (SA) en worden investeringen gestimuleerd via aftrekposten van de winst (KIA en WAS). Andere landen hebben over het algemeen minder generieke fiscale ondernemersregelingen, wat de kans op het ontstaan van *deadweight loss* in die landen kleiner maakt.

Het starten van een onderneming wordt in Nederland fiscaal ondersteund wat een verklaring kan zijn voor het relatief grote aantal starters. Het in stand houden van een onderneming wordt vooral ondersteund door de ZA, wat een verklaring kan zijn voor de relatief grote kans om te overleven. Het stimuleren van investeringen (door de KIA en WAS) of van hogere winsten (door de MWV) zou moeten leiden tot groei van de onderneming, maar dat is zowel in absolute zin als in internationaal perspectief slechts in beperkte mate zichtbaar. De wetenschappelijke literatuur wijst er verder op dat de belangrijkste aspecten van een 'entrepreneurial economy', zoals exploratie, exploitatie en doorgroei, vooral tot stand komen door ondernemers die een onderneming voeren met een eigen rechtspersoonlijkheid en niet door IB-ondernemers. Dit is consistent met het beeld in hoofdstuk 3 en 4 over doorgroei van de onderneming en innovatie.

Het aantal IB-ondernemers en de dynamiek in het ondernemersbestand verschilt sterk per sector. In totaal is ongeveer driekwart van de IB-ondernemers werkzaam als ZZP'er. Van de ruim 1 miljoen IB-ondernemers in 2014 zijn er bijna een kwart werkzaam in de zakelijke dienstverlening, 160.000 in de groot- en detailhandel en bijna 125.000 in de bouwsector. Er bestaat een positieve correlatie tussen het aantal IB-ondernemers en het aantal ZZP'ers in een sector. In sectoren met de meeste IB-ondernemers is ook procentueel gezien de grootste dynamiek: hoe groter het aantal IB-ondernemers in een sector hoe hoger het percentage startende en stoppende IB-ondernemers. Deze dynamiek wordt voor een groot deel verklaard door het aantal startende en stoppende

ZZP'ers dat goed is voor 92 procent van de starters en 82 procent van de stoppers in 2013. Veranderingen in concurrentie en bedrijvigheid ontstaan dus vooral door de toe- en uittreding van ZZP'ers. Deze groep ondernemers vormt waarschijnlijk niet de uitdagers van de meer gevestigde ondernemingen.

De vraag is of deze dynamiek aanzet tot meer innovatie, concurrentie en nieuwe producten en diensten die centraal staan in het concept van de 'entrepreneurial economy'. In de data over de periode 2007-2014 bestaat geen positieve correlatie tussen investeringen in innovatie en het aantal IB-ondernemers in een sector. Ook wordt geen positieve correlatie gevonden tussen innovatie en het aantal succesvolle IB-ondernemers, gemeten naar winsthoogte.

De gemiddelde winst van een IB-ondernemer bedraagt ruim € 36.000 in 2014. Onder de ondernemers die aan het urencriterium – van 1.225 uur per jaar – voldoen is de gemiddelde winst ruim € 41.000. IB-ondernemers in de eerste vier decielen van de winstverdeling hebben een winstniveau dat zodanig is dat ze niet of nauwelijks belasting betalen; voor ZZP'ers gaat het om bijna de helft van de populatie. De meer winstgevende ondernemers zijn minder afhankelijk van de fiscale ondernemersregelingen. Ondernemers met personeel zitten vaker in de hogere winstcategorie, maar ook ZZP'ers zijn hier te vinden. De positie van ondernemers in de winstverdeling is vrij stabiel.

De vraag of fiscale ondernemersregelingen bijdragen aan het stimuleren van ondernemerschap en het duurzaam aan de slag houden van kleine ondernemers is moeilijk te beantwoorden. De ZA is bijvoorbeeld voor ondernemers met hogere winsten waarschijnlijk een minder grote factor om op de marge te blijven ondernemen. Wat duidelijk naar voren komt in de analyses is dat de relatief hogere mate van gebruik van een aantal regelingen samenhangt met de hogere winsten die ondernemers behalen. De kans om door te groeien van ZZP'er naar ZMP'er is voor gebruikers van de KIA namelijk hoger dan voor niet-gebruikers. In mindere mate geldt dat voor gebruikers van de MA en de FOR. Gebruikers van de SA groeien eveneens relatief vaak door van ZZP'er naar ZMP'er. Dit kan een markttuitkomst zijn, die wordt versterkt door een voorkeur voor autonomie en mensen de kans geeft te participeren op de arbeidsmarkt. Deze observatie kan ook wijzen op belemmeringen om door te groeien door gebrek aan schaal, regulering van de arbeidsmarkt, marktmacht van gevestigde partijen of informatieproblemen die externe financiering in de weg staan.

De meeste ondernemers maken gebruik van meerdere fiscale regelingen die allemaal als hoofddoel hebben het ondernemerschap te stimuleren. 71 procent van de IB-ondernemers maakt in 2014 gebruik van de MWV en de ZA, eventueel verhoogd met de SA. 17 procent maakt daarbovenop gebruik van de KIA. Het gebruik van de overige regelingen is beperkt. Het totale profijt van de regelingen in euro's loopt op naarmate de winst hoger ligt. Dit is het gevolg van de vormgeving van de MWV, het feit dat meer winstgevende ondernemingen vaker investeren en de KIA benutten en dat deze ondernemers vaker de FOR benutten. In vergelijking met een werknemer in loondienst is de gemiddelde lastendruk lager. Vanuit een economische invalshoek is deze fiscale stimulans te begrijpen als IB-ondernemers een bijdrage leveren aan extra economische groei, de creatie werkgelegenheid en een inclusieve samenleving. De lagere druk compenseert voor het nemen van ondernemersrisico, het starten van een nieuwe onderneming, stimuleert om hogere winsten te behalen en biedt ruimte voor het afsluiten van verzekeringen voor bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid en pensioen.

Het aantal IB-ondernemers, het gebruik van de regelingen en het budgettaire belang van de regelingen neemt in de periode 2007-2014 toe. De kans op gebruik van de regelingen is hoger voor mannen, autochtonen en ondernemers in de leeftijd van 25 tot 45 jaar, met uitzondering van de MA (35-65 jaar). Hoogopgeleide ondernemers maken vaker gebruik van de meeste regelingen, met uitzondering van de MA. De relatie tussen gebruikskans en omvang van de onderneming verschilt per regeling. Gebruikers van de KIA, WAS en FOR exploiteren vaker een onderneming met meer dan 10 werknemers, terwijl de SA en MA vooral worden gebruikt door ZZP'ers en eenmanszaken. De ZA wordt vaker benut door ondernemers met 2-10 mensen in dienst. De kans op gebruik van de regelingen is het grootst in de landbouw (alle regelingen), horeca (ZA, KIA, SA en MA), de bouw (ZA, SA) en logistiek en zakelijke dienstverlening (WAS en FOR). De MA wordt vooral gebruikt in de groot- en detailhandel.

Startende ondernemers lopen risico waarvoor ze gecompenseerd willen worden. De SA heeft als functie om het onzekere ondernemerschap aantrekkelijk te maken door te compenseren voor het risico dat ondernemers lopen, kapitaalmarktfalen, opstart- en opbouwkosten en verzekeringsfalen. De winst van in Nederland startende ondernemers is in 2014 iets meer dan de helft van de winst van de gehele populatie: € 23.000. Ongeveer 40 procent van de startende ondernemers draagt belasting af over de winst. Gemiddeld overleeft van de groep startende ondernemers met winst boven de maximale ZA en gebruik van de ZA 93 procent één jaar, 88 procent twee jaar en 83 procent drie jaar. Dit is in absolute zin en in internationaal perspectief een hoog percentage. De overlevingskans ligt voor gebruikers van de SA ongeveer 1 procentpunt hoger. 70 procent van de starters komt uit loondienst en zij creëren vaker een onderneming met een relatief lage winst. Van de stoppende ondernemers keert de helft terug naar loondienst, de rest wordt inactief of heeft nog recht op een uitkering vanwege de vorige betrekking in loondienst. Meer dan 90 procent van de starters is ZZP'er en groeit niet door naar een onderneming met personeel.

Een regeling die investeringen onder starters stimuleert is de WAS. Slechts 3 procent van de starters maakt gebruik van de WAS. De SA en de WAS lijken hiermee niet bij te dragen aan de doelen van de 'entrepreneurial economy' voor zover die worden bepaald door exploratie en exploitatie van een onderneming die leidt tot het aanwakkeren van bedrijvigheid en concurrentie en uiteindelijk tot meer groei en werkgelegenheid. In termen van participatie bieden de startersregelingen mogelijk wel een kans aan de groep van 30 procent die vanuit een niet-werkende situatie de markt betreedt.

De doelmatigheid van de regelingen is voornamelijk in termen van administratieve lasten en uitvoeringskosten bekeken. Er is een aantal lastenverhogende elementen. Administratieve lasten worden deels bepaald door het uren criterium, omdat een administratie van de gewerkte uren moet worden bijgehouden. Dit geldt voor alle regelingen, met uitzondering van de KIA en de MWV. Daarnaast geldt voor de investeringsgerelateerde regelingen dat investeringen gemotiveerd moeten worden om te bezien welke investeringen kwalificeren. Hier kan discussie over ontstaan met de Belastingdienst. De uitvoeringskosten laten zich lastiger samenvatten, omdat er niet of nauwelijks concrete cijfers beschikbaar zijn. Wel zijn er in kwalitatieve zin signalen dat de uitvoeringskosten hoger liggen voor regelingen waarbij het uren criterium geldt en bij de KIA waar discussie kan ontstaan over de investeringen die onder deze regeling vallen. Over het algemeen zijn de regelingen efficiënt qua lasten en kosten, met uitzondering van de FOR, WAS en de SAO. Ook zijn kleine regelingen als de MA en SAO relatief duur. Het is onduidelijk of dezelfde regelingen tegen lagere uitvoeringskosten kunnen worden uitgevoerd.

Het is waarschijnlijk dat de fiscale regelingen gepaard gaan met een aantal neveneffecten. De ZA, SA en MWV verstoren keuzes op de arbeidsmarkt. Ten eerste gaat het om de keuze tussen werknemer en IB-ondernemer. Door de fiscale regelingen is het aantrekkelijker om ondernemer dan werknemer te zijn, in de zin dat ondernemers bij gelijke loonkosten/winst meer overhouden dan werknemers. Het is onduidelijk of hiermee een groep ondernemers wordt gecreëerd die bijdraagt aan de doelen van de ‘entrepreneurial economy’. In de tweede plaats gaat het om een verstoring van de beslissing van werkgever/opdrachtgevers om een werknemer aan te nemen of een IB-ondernemer in te huren. Door het fiscale beleid is het voor een werkgever/opdrachtgever in een aantal gevallen goedkoper om een ondernemer in te huren dan een werknemer aan te nemen. Enerzijds biedt dit de werkgever/opdrachtgever flexibiliteit via de vraag naar gespecialiseerde arbeid. Anderzijds is het de vraag in welke mate dit wenselijk is, met name als de sociale zekerheid van IB-ondernemers met geringe onderhandelingsmacht hierdoor sterk wordt aangetast.

De beleidsliteratuur is relatief kritisch over de fiscale regelingen vanuit de invalshoek van fiscale neutraliteit en neveneffecten. Uit het overzicht van de recente beleidsstudies blijkt twijfel over de doelmatigheid van de regelingen. Er wordt gepleit voor afbouw of hervorming van de instrumenten. De regelingen zouden meer moeten aansluiten op de gestelde doelen, meer gericht moeten zijn op het genereren van de positieve externe effecten van ondernemerschap, doorgroei, en minder verstorend moeten zijn op onder andere de arbeidsmarkt. De internationale vergelijking in hoofdstuk 2 en de empirische bevindingen in hoofdstuk 3 en 4 zijn consistent met deze noties, al kan in deze evaluatie geen directe link worden gelegd.

Conclusies per regeling

Naast de algemene conclusies zijn er conclusies te trekken per regeling over doeltreffendheid en doelmatigheid. Het is hierbij van belang om in ogenschouw te nemen dat er geen harde effectmeting mogelijk is gebleken en dat het oordeel over de doelmatigheid van de regelingen grotendeels kwalitatief tot stand is gekomen.

Zelfstandigenaftrek

De ZA wordt door ongeveer driekwart van de IB-ondernemers gebruikt en heeft een substantieel budgettair belang. Het is een van de belangrijkste fiscale regelingen voor IB-ondernemers. De grootste groep gebruikers bestaat absoluut gezien uit ZZP'ers. In een internationale context kan het relatief grote aantal IB-ondernemers en ZZP'ers in Nederland moeilijk los worden gezien van het bestaan van de ZA. Vanuit de invalshoek van de ‘entrepreneurial economy’ is het daarnaast van belang om te bezien of deze ondernemers meer groei, werkgelegenheid, flexibiliteit en participatie bewerkstelligen. Uit de analyses in dit rapport blijkt dat Nederlandse IB-ondernemers nauwelijks doorgroeien, een grote kans hebben te overleven en dat een deel jaar in jaar uit relatief lage winsten maakt, waardoor het twijfelachtig is of zij bijdragen aan het verhogen van economische groei, dynamiek en werkgelegenheid. In termen van flexibiliteit en participatie zijn er positieve effecten die moderne vormen van samenwerken en productie faciliteren, waarbij moet worden gekeken in hoeverre deze flexibiliteit en participatie niet op de markt zelf tot stand zouden zijn gekomen en de ZA niet gepaard gaat met neveneffecten die keuzes verstoren en risico's verschuiven richting IB-ondernemers. Het generieke karakter van de regeling leidt mogelijk tot *deadweight loss*, omdat de ZA voor de meest winstgevende ondernemers op de marge geen reden is te blijven ondernemen. Daarnaast ontstaat er aan de onderkant van de markt mogelijk een groep ondernemers met te weinig onderhandelingsmacht en lage winsten, die de ZA niet volledig kan verzilveren. De administratieve

lasten en uitvoeringskosten zijn relatief gering, waarbij het bijhouden van een urenadministratie de zwaarste last is voor ondernemers.

MKB-winstvrijstelling

De MWV is een generiek instrument, dat voor alle ondernemers van belang is, met als hoofddoel het stimuleren van ondernemerschap en het bewaken van fiscale neutraliteit tussen verschillende rechtsvormen. De MWV wordt toegepast over het gezamenlijk bedrag van de winst die de IB-ondernemer heeft behaald, verminderd met de diverse instrumenten die vallen onder de Ondernemersaftrek. De MWV functioneert als een tariefreductie voor ondernemers die winst maken. Dit effect zou de ondernemer ertoe moeten aanzetten hogere winst te behalen, waarbij hij mogelijk een omslagpunt nadert waarop het omzetten van de rechtsvorm interessant wordt. Vanuit een economische invalshoek is het lagere marginale tarief effectief als de inkomenselasticiteit van ondernemers hoger is dan die van werknemers. Uit de internationale literatuur komt naar voren dat dit naar alle waarschijnlijkheid het geval is. Uit de analyses in dit rapport is het onduidelijk of dit ook in Nederland het geval is. Het is in dit verband wel opvallend dat de populatie IB-ondernemers voor 64 procent bestaat uit mannen. Deze groep heeft gemiddeld een relatief lage arbeidsaanbodelasticiteit. Verder valt op dat het gemiddelde bruto huishoudinkomen van een ZZP'er lager is dan het gemiddelde bruto huishoudinkomen van een werknemer. Het trachten te borgen van fiscale neutraliteit is een tweede doel van de MWV. Het idee is dat niet op fiscale gronden de inkomstenbelasting moet worden vermeden door van rechtsvorm te veranderen en Vpb af te dragen. De gebruikelijkloonregeling tracht hier vanuit box 1 iets aan te doen, wat tezamen met de MWV zou moeten leiden tot een redelijk gelijk speelveld, waarbij ondernemers die hoofdzakelijk inkomen uit arbeid genieten niet op basis van fiscale redenen veranderen van rechtsvorm. Gezien de beperkte door groei van IB-ondernemers naar DGA's lijkt hier gemiddeld geen sprake van het omzetten van de rechtsvorm op basis van fiscale redenen.

Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek

De KIA is een investeringsaftrek op de winst die geldt voor alle ondernemingen, zowel IB-ondernemers als rechtspersonen. De KIA heeft als generiek doel om ondernemerschap in Nederland te stimuleren en als meer specifiek doel om investeringen van relatief geringe omvang te bevorderen. De redenering voor het generieke doel is gelijk aan dat van de ZA, omdat de KIA functioneert als een aftrekpost op de winst. Een belangrijke en moeilijk te beantwoorden vraag bij investeringsregelingen is in hoeverre en tot welke hoogte de marktfalens opgeld doen en het beleid legitimeren. Met betrekking tot het bestaan van de investeringsaftrek is het de vraag of er additionele investeringen worden gedaan doordat de KIA bestaat of dat deze investeringen ook zonder de KIA van de grond zouden zijn gekomen. Met betrekking tot de omvang van de aftrek speelt daarnaast de vraag in hoeverre de regeling het doel bereikt om relatief kleinschalige investeringen te ondersteunen door de aftrek. In deze evaluatie is door het gebrek aan data over investeringen geen conclusie te trekken over de effectiviteit van de KIA. De administratieve lasten en uitvoeringskosten zijn gering; wel kan er discussie ontstaan over de vraag welke investeringen kwalificeren voor de KIA.

Startersregelingen

Er zijn drie startersregelingen: de SA, de SAO en de WAS. Startersregelingen verlagen de drempel om een onderneming te starten en stimuleren daarmee het ondernemerschap in Nederland. Om in aanmerking te komen voor deze regeling moet aan het uren criterium worden voldaan (1.225 uur per jaar) en bij de SAO aan het verlaagde uren criterium (800 uur per jaar). Het tijdelijk delen van

het ondernemersrisico door overheid en ondernemer kan in theorie een aantal marktfalens mitigeren. Het starten van een onderneming biedt de mogelijkheid voor *outsiders* om te participeren op de arbeidsmarkt en maakt het voor werknemers in loondienst aantrekkelijker om de stap naar het ondernemerschap te maken. Hierdoor stijgt mogelijk de economische en maatschappelijke participatie van bepaalde groepen. Uit de empirische analyses blijkt niet dat het gebruik van de SA leidt tot een substantieel hogere overlevingskans voor startende ondernemers. Verder blijken starters niet bovengemiddeld winstgevend te zijn; het zijn gemiddeld genomen vaak ZZP'ers met een relatief lage winst. De WAS wordt slechts in beperkte mate gebruikt door starters. Door het gebrek aan data is het niet mogelijk om een effectmeting van de WAS uit te voeren om de doeltreffendheid vast te stellen. De SA en WAS dragen waarschijnlijk niet in grote mate bij aan de meeste doelen van de 'entrepreneurial economy'. Hetzelfde geldt voor de SAO die waarschijnlijk effectiever en efficiënter kan worden uitgevoerd met een tijdelijk lager urencriterium dan in de huidige vorm. In termen van participatie bieden de startersregelingen mogelijk wel een kans aan de groep van 30 procent die vanuit een niet-werkende situatie de markt betreedt. In termen van doelmatigheid gelden voor de SA en SAO dezelfde argumenten als voor de ZA en voor de WAS dezelfde argumenten als de KIA.

Fiscale oudedagsreserve en meewerkaf trek

De FOR biedt ondernemers, die voldoen aan het urencriterium en voldoende winst maken, de mogelijkheid om fiscaal vriendelijk een oudedagsvoorziening op te bouwen binnen de eigen onderneming. De opgebouwde reserve wordt op de balans opgenomen en komt na pensionering tot uitkering. De doeltreffendheid van deze regeling is niet vast te stellen op basis van de empirische analyse in deze evaluatie door gebrek aan variatie. De MA biedt ondernemers de mogelijkheid om partners te belonen zonder dat daar een arbeidsovereenkomst mee gemoeid is. Dit stimuleert de participatie van ondernemers door ze voor een deel te ontlasten. Het uitgangspunt van de MA is een beloning voor ingebrachte arbeid van de partner. Het fiscaal te behalen voordeel van de MA is relatief beperkt. Maximaal vier procent van de winst mag worden vrijgesteld van belasting. De doeltreffendheid van deze regeling is niet vast te stellen op basis van de empirische analyse in deze evaluatie door gebrek aan variatie. Het gebruik van de FOR en MA is beperkt en neemt toe met de hoogte van de winst. In termen van doelmatigheid zijn deze regelingen relatief duur qua lasten en uitvoeringskosten. Ook is het de vraag of deze regelingen het ondernemerschap stimuleren. Het gebruik is in bepaalde sectoren, zoals de landbouw en groot- en detailhandel, hoog wat vraagt om een meer sectorspecifieke benadering om de effectiviteit en doelmatigheid van de regelingen in beeld te brengen.

Toekomstige evaluatie

In dit onderzoek kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de fiscale regelingen empirisch niet hard worden vastgesteld. Dit is mede het gevolg van datakwaliteit maar ook inherent aan de mate en vorm van variatie in de fiscale regelingen.

Voor een volgende evaluatie is het allereerst van belang op zoek te gaan naar aanvullende integrale databronnen over investeringen. Het gaat hier in het bijzonder om data over investeringen die in aanmerking komen voor de KIA. Zonder een helder beeld over deze investeringen op ondernemingsniveau is het niet mogelijk om een inschatting te maken van het gebruik van deze regeling, waarmee een effectmeting buiten beeld raakt. Gezien de mate van detail van de CBS-brongegevens

waarmee investeringen afgeleid moeten worden, is het de vraag of een goede maat voor investeringen in de toekomst wel beschikbaar zal zijn.

Ten tweede, biedt een uitbreiding van de periode waarover data beschikbaar zijn aanvullende mogelijkheden voor een effectmeting van de SA. Zo kan met een langere periode aan data exacter worden bepaald of het gebruik van de SA het laatst mogelijke gebruik is, wat een scherpere analyse naar de overlevingskansen bij afloop van SA-gebruik mogelijk maakt. Het feit dat het gebruik van de ZA en de SA sinds 2010 separaat is, biedt mogelijkheden voor een volgende evaluatie op een langere periode aan data. Overlevingskansen kunnen dan over een langere periode worden geschat (voor het volledig in beeld brengen van het gebruik van de SA is immers een dataperiode van minstens 5 jaar noodzakelijk).

Ten derde is in deze evaluatie gebleken dat de mate en vorm van variatie in de fiscale regelingen bepalend is voor de mogelijkheden voor een effectmeting. De aanpassingen die hebben plaatsgevonden in de regelingen zijn relatief klein geweest, ontbreken in de periode 2007-2014 of zijn door gebrek aan kwalitatief goede gegevens over bijvoorbeeld het aantal gewerkte uren niet hard te evalueren (zoals de ZA). De effectiviteit van regelingen als de MWV zijn tevens door het integrale karakter waarschijnlijk niet via een kwantitatieve effectmeting te beoordelen.

Ten slotte is het waarschijnlijk verstandig om te focussen op een wijziging in één regeling of een beperkt aantal omvangrijke regelingen om zo op de marge een betrouwbare schatting te verkrijgen van de effectiviteit. De relatief kleinere regelingen zijn waarschijnlijk effectiever te evalueren door een meer kwalitatieve aanpak. Dit neemt niet weg dat CBS-microdata ook voor een volgende evaluatie een waardevolle bron van informatie zijn. Over een aantal jaren is de reeks van gegevens immers langer, waardoor ondernemers langer kunnen worden gevolgd en een beter beeld kan worden gekregen over hoe het ze is vergaan en het gebruik van de regelingen. Daarnaast komt een alternatieve, complementaire manier van analyseren in beeld. Een langere reeks biedt mogelijkheden om een structureel model te schatten waarmee de beleidstheorie empirisch beter kan worden gevalideerd.

Inhoud

Samenvatting.....	i
1 Inleiding en bevindingen.....	1
1.1 Opzet van het rapport en leeswijzer	2
1.2 Onderzoeksvragen en antwoorden	3
2 Conceptueel kader	15
2.1 Context.....	15
2.2 Fiscale ondernemersregelingen	39
2.3 Economische doelen en effecten van beleid	55
3 Empirische strategie en inventarisatie van de microdata.....	63
3.1 Empirische strategie.....	64
3.2 Beschikbare microdata.....	69
3.3 Beschrijvende statistieken	72
3.4 Conclusie.....	102
4 Doeltreffendheid.....	107
4.1 Winstontwikkeling.....	108
4.2 Overlevingskans.....	113
4.3 Werkgelegenheid.....	116
4.4 Innovatie	120
4.5 Conclusie.....	123
5 Doelmatigheid	125
5.1 Budgettair belang, uitvoeringskosten en administratieve lasten	125
5.2 Neveneffecten.....	131
5.3 Beleidsalternatieven.....	135
5.4 Conclusie.....	141
Referenties	143
Bijlage A Beschrijving van de microdata	147
Bijlage B Schattingsresultaten	155

1 Inleiding en bevindingen

Er gelden in Nederland verschillende fiscale ondernemersregelingen omtrent ondernemerschap. De vraag die in deze studie voorop staat is in hoeverre deze regelingen ook doeltreffend en doelmatig zijn om de doelstellingen van het beleid te bereiken? Dit wordt geanalyseerd door gebruik te maken van economische theorie en literatuur en op basis van CBS-microdata in de periode 2007-2014.

Ondernemerschap leidt tot economische dynamiek en is van groot belang voor economische groei, werkgelegenheid en een inclusieve samenleving. Een ondernemer stelt zich ten doel inkomen te genereren door met arbeid, kapitaal en kennis een bedrijf te leiden of in stand te houden. Daarnaast is het ondernemerschap een manier om deel te nemen aan de samenleving als dat niet mogelijk is in of als de voorkeuren niet overeenkomen met een dienstverband als werknemer. Ondernemer zijn betekent initiatief nemen, risico nemen en kansen najagen. Een belangrijk kenmerk van het ondernemerschap is dat iemand ondernemer wordt op eigen risico en daarmee ondernemersrisico neemt. Succesvolle ondernemers creëren werkgelegenheid en economische groei, waar de hele samenleving direct en indirect van profiteert door meer banen, hogere inkomens, meer baten voor de overheid en een hoger niveau van welzijn in de samenleving.

Ondernemerschap kan tevens leiden tot positieve externe effecten door bijvoorbeeld innovatie. Hiervan kunnen soms niet alle baten door de ondernemer zelf worden genoten, waardoor er mogelijk te weinig ondernemers zijn die hun ideeën najagen of te weinig ondernemers die innoveren. Ook zou het zo kunnen zijn dat de prijs die moet worden betaald voor het nemen van risico's zo hoog is dat maar weinig mensen een prikkel hebben om te gaan ondernemen. Of bestaan er marktfalens waardoor bijvoorbeeld sommige groepen moeilijk aan het werk komen, maar via ondernemerschap wel een carrière kunnen opbouwen. Het gaat hier om marktmacht en informatieproblemen, waardoor er bijvoorbeeld te weinig toe- en uittrading zou kunnen zijn of om toegang tot externe kapitaalverschaffers die moeilijk kunnen beoordelen of een investering rendabel is.

Deze mogelijke baten moeten in verhouding staan tot de mogelijke verstoring van de fiscale ondernemersregelingen. In hoeverre bevorderen de regelingen innovatie (exploratie) die niet zonder de regelingen tot stand zou zijn gekomen? In hoeverre zouden IB-ondernemers ook zonder de regelingen als ondernemer actief zijn en in hoeverre leidt de verstoring van fiscale neutraliteit tussen IB-ondernemer en werknemer tot een suboptimaal aantal ondernemers (exploitatie)? De keerzijde van flexibiliteit is fragmentatie en een inefficiënte verdeling van risico's tussen grote bedrijven en kleine IB-ondernemers. Ten slotte is het de vraag in hoeverre de participatie door de ondernemersregelingen niet leidt tot een groep ondernemers die qua winstniveau onder het minimumloon uitkomt.

In Nederland bestaan verschillende fiscale regelingen met als primair doel het ondernemerschap te stimuleren. Dit rapport gaat in op de effectiviteit en doelmatigheid van een aantal van de fiscale ondernemersregelingen, waarbij een breed maatschappelijk perspectief in beschouwing wordt genomen. Het gaat om de volgende fiscale ondernemersregelingen: de Zelfstandigenaftrek (ZA), de Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA), Startersaftrek (SA) en de Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid (SAO), de Willekeurige afschrijving starters (WAS), de Fiscale oudedagsreserve (FOR)

en de Meewerkaftrek (MA). Naast deze instrumenten zijn er gerelateerde fiscale maatregelen die mede de totale fiscale behandeling van het ondernemerschap in Nederland bepalen. De meest prominente fiscale maatregel is de MKB-winstvrijstelling (MWV). De MWV wordt daarom ook meegenomen in deze evaluatie. Wanneer we in dit rapport spreken over ondernemers, dan gaat het primair over de groep IB-ondernemers die winst uit onderneming genieten in Box 2.1, zoals gedefinieerd in artikel 3.1 van de Wet IB 2001.

Het hoofddoel van deze studie is om twee vragen te beantwoorden:

- Door wie worden de diverse fiscale ondernemersregelingen in de periode vanaf 2007 gebruikt, hoe groot is de prikkel en hoe is het de gebruikers vergaan?
- Op welke manier dragen deze regelingen bij aan de welvaart van Nederland?

Het onderzoek geeft op basis van CBS-microdata inzicht in wie van de diverse regelingen in de periode 2007-2014 gebruik heeft gemaakt, hoe groot de fiscale prikkel voor verschillende gebruikers is geweest en hoe het de gebruikers van de regelingen is vergaan.

De effectiviteit en doelmatigheid van de fiscale ondernemersregelingen voor IB-ondernemers wordt periodiek tegen het licht gehouden; voor het laatst in 2005 (Vroonhof et al., 2005). Sinds 2005 is de dataverzameling en vooral de databeschikbaarheid op ondernemersniveau een stuk verbeterd, waardoor een evaluatie van de regelingen met gebruik van CBS-microdata een beter beeld zou moeten geven van de effectiviteit en efficiency van de fiscale ondernemersregelingen. Daarnaast is een aantal regelingen aangepast in de tijd (onder meer de ZA, SA, KIA en MWV), waardoor er mogelijk een inschatting kan worden gemaakt van de doeltreffendheid van die aanpassingen.

1.1 Opzet van het rapport en leeswijzer

De twee centrale vragen leiden tot diverse deelvragen die zijn onderverdeeld in een aantal blokken. Deze blokken vormen tevens de hoofdstukken (2 t/m 5) van het rapport.

Het eerste inhoudelijke hoofdstuk (2) beschrijft het ecosysteem waarin de ondernemer centraal staat en waarin hij functioneert. In dit ecosysteem spelen de fiscale ondernemersregelingen een rol in het stimuleren van ondernemerschap in Nederland en het verzachten van marktfalens. Dit onderzoek evalueert de fiscale ondernemersregelingen op basis van CBS-microdata.

Om een goede verbinding te maken tussen het conceptuele kader en de data wordt in hoofdstuk 3 eerst de empirische strategie besproken. Vervolgens wordt de rijkdom van de microdata beschreven wat een goed beeld geeft van het ondernemerschap van IB-ondernemers in Nederland.

In het derde blok (hoofdstuk 4) beschouwen we de doeltreffendheid van het beleid. Op basis van het kader en de beschikbare data wordt een beeld gegeven van de mogelijke doeltreffendheid van de regelingen om het ondernemerschap in Nederland te stimuleren.

Het laatste blok (hoofdstuk 5) bekijkt de doelmatigheid waarmee de regelingen worden uitgevoerd. Hier wordt vooral gekeken naar de administratieve lasten en de uitvoeringskosten om in kwalitatieve zin een uitspraak te kunnen doen over de efficiency van het gevoerde beleid.

1.2 Onderzoeksvragen en antwoorden

Deze inleiding biedt een overzicht van de vragen die in het rapport worden beantwoord en geeft een samenvatting van de antwoorden op deze vragen. Deze inleiding kan op zichzelf staand worden gelezen en biedt daarmee een samenvatting van de antwoorden op de onderzoeksvragen.

1.2.1 Conceptueel kader

In hoofdstuk 2 starten we met het beantwoorden van de onderzoeksvragen over de maatschappelijke en beleidsrelevantie van de fiscale ondernemersregelingen. Voor het ontwikkelen van een conceptueel kader waarbinnen de regelingen worden geëvalueerd worden de volgende vragen beantwoord:

- Wat zijn de diverse rollen en bijdragen van ondernemerschap aan de Nederlandse economie en welvaart?
- Welk (maatschappelijk) probleem is aanleiding geweest voor het beleid? Wat is de oorzaak van dit probleem? Is het probleem over de tijd veranderd?
- Voor welke vormen van ondernemerschap zijn regelingen via de inkomstenbelasting het meest relevant? Welke doelgroepen en ondernemersvormen zijn voor ogen gehouden bij de opzet van de fiscale ondernemersregelingen? Zijn de inzichten over deze doelgroepen en ondernemersvormen verschoven over de tijd?
- Hoe dragen de verschillende fiscale ondernemersregelingen bij aan de economische en maatschappelijke doelen van het beleid? Wat is de samenhang en/of overlap tussen de verschillende regelingen om deze doelen te bereiken?
- Hoe dragen de fiscale ondernemersregelingen bij aan het bevorderen van de ‘entrepreneurial economy’, waarin de behoefte aan flexibiliteit toeneemt en nieuwe vormen van organisatie van werk en afzetmarkten ontstaan?

De antwoorden op deze vragen worden gegeven in hoofdstuk 2 dat eerst ingaat op de context waarin IB-ondernemers zich bevinden. Om een goed beeld te krijgen van de populatie IB-ondernemers in Nederland starten we met een internationale vergelijking. Het beeld dat – op basis van internationaal vergelijkbare gegevens van de OESO – voor Nederland naar voren komt is dat er veel kleine bedrijven zijn en dat de meeste dynamiek wordt veroorzaakt door startende en stoppende ZZP'ers. Een groot deel van deze mensen komt uit loondienst, waardoor de additionele werkgelegenheid relatief laag is. In de Nederlandse economie zijn relatief veel ondernemers actief, waarbij deze ondernemers bovengemiddeld vaak actief zijn als ZZP'er. Nederlandse bedrijven groeien slechts in beperkte mate door in vergelijking met het gemiddelde van de OESO-landen.

Naast de internationale vergelijking van cijfers over ondernemerschap is het van belang om de fiscale context in Nederland te vergelijken met die in het buitenland. Uit deze vergelijking komt naar voren dat veel landen ondernemerschap stimuleren met diverse fiscale instrumenten. De gemiddelde en marginale belastingdruk voor ondernemers in Nederland is internationaal gezien relatief gemiddeld voor bedrijven met een relatief lage winst en laag voor bedrijven met een relatief hoge winst. Samen met Frankrijk zet Nederland een breed palet aan fiscale instrumenten in, zoals aftrekposten, heffingskortingen en vrijstellingen. In andere landen zijn de maatregelen vaker meer specifiek gericht op bepaalde groepen ondernemers of activiteiten en is het palet van instrumenten kleiner.

Ten slotte opereren IB-ondernemers in een economische context waarin zij in verschillende rollen bijdragen aan de bedrijvigheid en concurrentie van de Nederlandse economie. Dit gebeurt door exploratie, waarbij wordt geëxperimenteerd om vragen te beantwoorden of problemen op te lossen. Tevens leidt ondernemerschap tot nieuwe producten en diensten die de concurrentie aanwakkeren (output variabele exploratie). Daarnaast bieden IB-ondernemers specialistische kennis die door anderen kan worden ingekocht of die in een netwerk van ondernemingen tot toegevoegde waarde leidt. Dit biedt bedrijven de mogelijkheid om op flexibele basis specialistische kennis in te huren bij bijvoorbeeld zelfstandig ondernemers (output variabele flexibiliteit). Sommige ondernemers groeien door en nemen mensen in dienst, terwijl andere ondernemers bewust geen personeel aannemen of hiertoe niet in staat zijn (output variabele exploitatie). Ondernemerschap biedt ook een mogelijkheid voor outsiders op de arbeidsmarkt (output variabele participatie). Mensen die hun baan hebben verloren of om andere redenen (tijdelijk) geen betaalde arbeid verrichten, kunnen als ondernemer aan de slag. Ten slotte is het voor IB-ondernemers mogelijk om aan de hand van de eigen voorkeuren het aantal gewerkte uren te kiezen.

De internationaal vergelijkende, fiscale en economische context waarin IB-ondernemers zich bevinden is van belang om te bezien waar zich eventuele marktfalens bevinden. Deze falens bestaan allereerst uit externe effecten als gevolg van innovatie en netwerk- of agglomeratie-effecten, maar ook als gevolg van onvoldoende mogelijkheden om te kunnen doorgroeien. Tevens zijn er mensen die nu niet kunnen deelnemen aan het arbeidsproces (door hun lage productiviteit), maar die met fiscale instrumenten in staat worden gesteld deel te nemen aan het arbeidsproces. Een tweede vorm van marktfalens is marktmacht, waardoor niet alle mogelijke transacties tot stand komen door bijvoorbeeld toetredingsbarrières en door verschillen in kennis tussen potentiële toetreders en bestaande bedrijven. Een laatste vorm van falen zijn informatieproblemen. Deze problemen hebben invloed op het succesvol kunnen ontwikkelen van nieuwe ideeën, doordat informatie niet verifieerbaar is en het moeilijk is voor investeerders om potentieel succesvolle ideeën te onderscheiden van minder kansrijke. Daarnaast is het mogelijk dat door gebrek aan eigen financiële mogelijkheden onvoldoende wordt geïnvesteerd in het bedrijf waardoor er te weinig werkgelegenheid tot stand komt.

Marktfalens leiden mogelijk tot maatschappelijke kosten. Om deze het hoofd te bieden zijn er volgens Van Stel (2015) twee categorieën faciliteiten die aansluiten bij de rollen die ondernemers hebben in het benutten van kansen en het nemen van risico's: investeringsfaciliteiten en ondernemersfaciliteiten. De investeringsfaciliteit betreft de KIA. De KIA biedt ondernemers – onder bepaalde voorwaarden en bij bepaalde omvang van de investeringen – de mogelijkheid een percentage van het investeringsbedrag af te trekken. Een tweede regeling die investeringen moet stimuleren is de WAS. Deze regeling houdt in dat de ondernemer zelf bepaalt hoe en wanneer de bedrijfsmiddelen die in de startfase van de onderneming zijn gekocht afgeschreven worden – mits hij aan het uren criterium van 1.225 gewerkte uren per jaar voor rekening van de eigen onderneming voldoet. Het willekeurig af te schrijven bedrag is net zo hoog als het maximale bedrag aan investeringen waarvoor KIA kan worden verkregen; ongeveer € 310.000. Indien de startende ondernemer meer investeert, mag hij zelf kiezen op welke bedrijfsmiddelen hij willekeurig wil afschrijven. De ondernemersaftrek bestaat uit de ZA (die voor starters nog wordt verhoogd met de SA), de MA, de SAO en de Stakingsaftrek. Daarnaast kan de FOR worden benut en kan ten slotte worden gewezen op de MWV op basis waarvan 14 procent van de winst wordt vrijgesteld. De MWV verlaagt het marginale tarief en de absolute progressiefactor van de inkomstenbelasting.

Tabel 1.1 geeft een korte samenvatting van de formele doelen van de regelingen, de omvang van de huidige fiscale prikkel of belastingsubsidie en het budgettaire belang van iedere regeling in miljoenen euro's in 2015. Het totale budgettaire belang van de regelingen die in dit onderzoek aan de orde zijn bedraagt ruim € 3,5 miljard in 2015. Het budgettaire belang van de MWV en ZA is het grootst (samen ruim € 3 miljard in 2015). De KIA is ook een omvangrijke regeling wanneer wordt gekeken naar het budgettaire belang in 2015 (€ 406 miljoen). Afgemeten aan het jaarlijkse aantal gebruikers is de SA ook een belangrijke ondernemersregeling met een budgettaire belang van € 80 miljoen in 2015.

Tabel 1.1 Doelen van beleid, fiscale prikkel en budgettaire belang in 2015

Regeling	Doelen van beleid	Fiscale prikkel	Budgettaire belang (mln. €)
<i>Ondernemersgerelateerde faciliteiten</i>			
MWV	Ondernemerschap bevorderen, fiscale neutraliteit tussen IB-ondernemer en DGA bewerkstelligen	Verlaging van het tarief in Box 2.1 van 14 procent	1.469
ZA*	Ondernemerschap bevorderen, inkomenssteun zelfstandigen, reserveringen mogelijk maken, lastenverlichting	Aftrekpost van de winst van max. € 7.280	1.536
MA*	Compensatie meewerkende partner	Aftrekpost tussen 1,25 en 4 procent van de winst, met een minimum van 525 meegewerkte uren.	7
FOR*	In eigen onderneming houden van pensioenvermogen	Toevoeging van 9,8 procent van de winst aan de oudedagsreserve met een maximum van € 8.631 per jaar	51***
<i>Ondernemersgerelateerde faciliteiten gericht op startende ondernemers</i>			
SA*	Ondernemerschap bevorderen	Aftrekpost van de winst van max. € 2.123 gedurende drie jaren	80
SAO**	Participatie van arbeidsbeperkten bevorderen	Aftrekpost van de winst van € 12.000, € 8.000 en € 4.000 gedurende drie jaren	1
<i>Investeringsgerelateerde faciliteiten</i>			
KIA	Ondernemerschap bevorderen, stimuleren van investeringen	Investeringsmogelijkheden volgens een bepaald verloop worden afgetrokken	406
WAS*	Risicobereidheid om te starten verhogen, stimuleren van investeringen	Afschrijven van bedrijfsmiddelen die in de startfase van de onderneming zijn gekocht	8

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017).

* Hiervoor geldt het urencriterium van 1.225 uur per jaar werk verrichten voor de eigen onderneming.

** Hiervoor geldt het verlaagde urencriterium van 800 uur per jaar.

*** Dit bedrag heeft alleen betrekking op het gedeelte dat niet wordt gebruikt om een lijfrente aan te kopen

Voor een evaluatie van de fiscale ondernemersregelingen is het tot slot van belang de doelen van het beleid te koppelen aan de verschillende rollen die de ondernemer in theorie heeft. Als dat duidelijk wordt, is het mogelijk om de rollen via het model van Van Stel (2015) te koppelen aan een

aantal outcome-parameters, zoals werkgelegenheid, economische groei en een inclusieve samenleving. Ook is het daarbij van belang te bezien welke marktfalens hiermee worden geadresseerd en welke verstoringen de fiscale ondernemersregelingen teweegbrengen.

Tabel 1.2 Doelen en effecten van beleid

Beleid	Doel	Doelgroep	Rol ondernemer	Outcome	Marktfalens
ZA	Ondernemerschap bevorderen	IB-ondernemers	Exploitatie	Economische groei, werkgelegenheid	Externe effecten, marktmacht
	Ondernemerschap bevorderen	IB-ondernemers	Flexibiliteit	Economische groei, werkgelegenheid	Externe effecten, marktmacht
	Inkomenssteun zelfstandigen	IB-ondernemers	Participatie	Werkgelegenheid	Externe effecten
	Reservering deel inkomen	IB-ondernemers	Exploitatie	Economische groei, werkgelegenheid	Externe effecten, marktmacht
	Lastenverlichting	IB-ondernemers	Participatie	Werkgelegenheid	Externe effecten
MWV	Ondernemerschap bevorderen	IB-ondernemers	Exploitatie	Economische groei, werkgelegenheid	Externe effecten, marktmacht
	Fiscale neutraliteit tussen IB-ondernemer en DGA	IB-ondernemers	Exploitatie	-	-
KIA	Ondernemerschap bevorderen	Ondernemingen	Exploitatie	Economische groei, werkgelegenheid	Externe effecten, marktmacht
	Stimuleren van investeringen	Ondernemingen	Exploratie	Economische groei	Informatieproblemen, marktmacht, externe effecten
SA	Ondernemerschap bevorderen	Startende IB-ondernemers	Exploitatie	Economische groei, werkgelegenheid	Externe effecten, marktmacht
	Ondernemerschap bevorderen	Startende IB-ondernemers	Flexibiliteit	Economische groei, werkgelegenheid	Externe effecten, marktmacht
	Ondernemerschap bevorderen	Startende IB-ondernemers	Participatie	Inclusieve samenleving	Paternalisme, externe effecten, informatieproblemen
SAO	Arbeidsbeperken aan het werk helpen	Arbeidsbeperkten	Participatie	Inclusieve samenleving	Paternalisme, externe effecten, informatieproblemen
WAS	Risicobereidheid om te starten verhogen	Startende IB-ondernemers	Exploratie	Economische groei	Informatieproblemen, marktmacht, externe effecten
	Stimuleren van investeringen	Startende IB-ondernemers	Exploitatie	Economische groei	Informatieproblemen, marktmacht, externe effecten
FOR	Gelijktrekken oudedagsvoorziening door in eigen onderneming houden van pensioenvermogen	IB-ondernemers	Participatie	Inclusieve samenleving	Externe effecten
MA	Compensatie partner	IB-ondernemers en hun partner	Participatie	Inclusieve samenleving	Externe effecten

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017)

Tabel 1.2 geeft een overzicht van het beeld dat zo van de fiscale regelingen ontstaat met daarbij opgenomen het doel, de doelgroep en op welke rol van ondernemerschap de regeling zich richt (exploratie, exploitatie, flexibiliteit en participatie). Hieraan gekoppeld zijn outcome-parameters (economische groei, werkgelegenheid en een inclusieve samenleving). Tot slot is opgenomen op welk mogelijk extern effect het beleid zou kunnen aangrijpen en welk marktfalen het mogelijk mitigeert. Tabel 1.2 geeft een overzicht.

1.2.2 Empirische strategie en beeld ondernemerschap

Het tweede blok – hoofdstuk 3 – van het onderzoek bestaat uit de empirische strategie, een inventarisatie van de gegevens die een beeld geven van het ondernemerschap in Nederland en het gebruik van de fiscale ondernemersregelingen door verschillende IB-ondernemers.

Idealiter maakt een evaluatie van de doeltreffendheid van een beleidsmaatregel gebruik van een substantiële discontinuïteit in de regelgeving die slechts voor een willekeurig gedeelte van de populatie geldt, een zogenaamd natuurlijk experiment. Een dergelijke discontinuïteit kan bijvoorbeeld de invoering van een ondernemersregeling voor een willekeurig gedeelte van alle ondernemers zijn, een wijziging van de voorwaarden om aanspraak op de ondernemersregeling te kunnen maken voor een bepaalde groep ondernemers of een verandering in de generositeit van de regeling die een bepaald deel van de ondernemerspopulatie wel beïnvloedt en een ander deel niet. Van cruciaal belang voor een evaluatie is dat de verandering slechts voor een gedeelte van de populatie op één moment wordt doorgevoerd. Het gedeelte van de populatie waarvoor de verandering geldt moet bovendien willekeurig zijn. Voor een aantal van de acht fiscale ondernemersregelingen is er sprake geweest van een substantiële verandering in de regeling maar de ideale empirische strategie is niet toepasbaar. Deels heeft dit te maken met de beschikbare gegevens, deels met de aard van de variatie.

In dit onderzoek wordt daarom een alternatieve aanpak gehanteerd. Dit houdt in dat naar verschillende doorsnedes van de data wordt gekeken om te bezien waar de creatie van werkgelegenheid plaatsvindt, welke ondernemingen groeien, wat de overlevingskansen van ondernemers is, welke ondernemers starten of juist stoppen en in welke sectoren en door welke ondernemers wordt geïnoveerd. Deze aanpak biedt geen hard wetenschappelijk bewijs voor mogelijke effectiviteit van de regelingen, maar levert wel mogelijke indicaties op van de effectiviteit voor verschillende types ondernemers. Deze wijze van data-analyse benut de heterogeniteit van de microdata wat een duidelijke meerwaarde biedt ten opzichte van de huidige inzichten die beschikbaar zijn over de populatie IB-ondernemers in Nederland.

Op basis van de beschikbare data worden in hoofdstuk 3 de volgende vragen beantwoord:

- **Gebruik.** Wie maakt gebruik van de verschillende regelingen? Wat zijn de aantallen en bestaat er een samenhang of overlap tussen gebruikers en regelingen? Zijn er verschillen tussen structurele en nieuwe gebruikers? Hoe verhouden deze aantallen zich tot het potentiële bereik?
- **Kenmerken.** Wat zijn de ondernemerskenmerken? Maken ondernemers winst? In welke sectoren zijn de ondernemers actief? Welke type bedrijf hebben ze? In welke grootteklasse bevinden ze zich? Wat zijn de demografische kenmerken, zoals leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, aantal uren etc. van ondernemers binnen de fiscale ondernemersregelingen?

- Ontwikkeling. Wat is de winst- en omzetontwikkeling van hun ondernemingen over de tijd? Hoe waren de gebruikers van de regelingen tewerkgesteld voordat ze gebruikmaakten van de regelingen? Op welke wijze investeren ondernemers en is dit te koppelen aan kenmerken als omvang, groei, winst etc. en de fiscale ondernemersregelingen?

Het beantwoorden van al deze vragen leidt tot het volgende beeld over ondernemerschap in Nederland in de periode 2007-2014. Het aantal IB-ondernemers is toegenomen van ongeveer 840.000 in 2007 naar ruim 1 miljoen in 2014. In deze periode was in geen enkel jaar sprake van krimp van de IB-ondernemerspopulatie. Internationaal gezien is het aantal starters in Nederland relatief hoog. Het grootste deel van de starters én IB-ondernemers is ZZP'er. In totaal is ongeveer 78 procent van de ondernemers ZZP'er. Voor starters geldt dat in vrijwel iedere sector meer dan 85 procent van de starters ZZP'er is.

De verdeling van IB-ondernemers over sectoren is scheef. Ongeveer driekwart van de IB-ondernemers werkte in 2007 in de groot- en detailhandel, de zakelijke dienstverlening, de landbouw, de milieudienstverlening of de bouw. De verdeling van IB-ondernemers over sectoren is tussen 2007 en 2014 niet of nauwelijks verschoven. Vooral in de bouwnijverheid, logistiek en zakelijke dienstverlening zijn relatief veel ZZP'ers actief.

Tussen 2007 en 2014 maakt ongeveer 85 procent van de IB-ondernemers winst. Gemiddeld was deze winst in 2007 ongeveer € 39.000. In 2014 was dit teruggelopen tot ongeveer € 36.000. Verlieslijdende ondernemers maakten gemiddeld tussen € 9.000 en € 12.000 verlies, met een piek in de hoogte van de verliezen in 2011. We observeren het aantal gewerkte uren van de IB-ondernemers niet. Een aantal IB-ondernemers heeft waarschijnlijk ook een betrekking elders of een partner die inkomen geniet (WRR, 2017). Wel blijkt dat IB-ondernemers zich vaker in de laagste delen van de inkomensverdeling naar huishoudinkomen bevinden.

Starters maken minder vaak en ook minder hoge winsten dan de gehele populatie IB-ondernemers. Ongeveer 75 procent van de startende IB-ondernemers maakt winst. In 2011 was hun gemiddelde winst € 23.000. In andere jaren lag de winst voor starters lager, wat mogelijk wordt veroorzaakt door de economische crisis die zowel de hoogte van de winst beïnvloedt als de kans dat iemand als IB-ondernemer start. De vorm van de winst- en verliesverdeling van ZZP'ers lijkt op die van de gehele ondernemerspopulatie. Er geldt echter wel dat over de gehele verdeling zowel de winsten als de verliezen voor ZZP'ers kleiner zijn. Deze verschillen zijn aan de onderkant van de verdeling wat groter: 40 tot 50 procent van de ZZP'ers maakt tot € 14.664 winst en betaalt dus (door de fiscale ondernemersregelingen) geen belastingen. Naar verhouding, ten opzichte van de totale groep IB-ondernemers, betreft dit een relatief groot deel van de ZZP'ers. Voor starters gaat het hier om 50 tot 60 procent van de totale starterspopulatie.

De achtergrond- en persoonskenmerken van ondernemers verschillen van de rest van de beroepsbevolking. Ondernemers zijn vaker man, iets vaker hoogopgeleid en vaker 45 tot 55 jaar. Starters zijn relatief vaker 35 tot 45 jaar en iets vaker man. Bovendien starten personen met een huishoudinkomen tot € 35.000 een jaar voor hun start als IB-ondernemer naar verhouding iets vaker een onderneming dan personen met een hoger inkomen. Uitzondering hierop vormt de hoogste inkomenscategorie (inkomen boven € 150.000). Ongeveer 65 tot 70 procent van deze starters wordt IB-ondernemer vanuit een baan in loondienst. Het aantal ondernemers dat start vanuit een WW-

uitkering of vanuit de schoolbanken is de afgelopen jaren toegenomen tot bijna 17 en ruim 8 procent, respectievelijk, in 2014.

De meeste IB-ondernemers maken gebruik van de ZA (79 procent van de IB-ondernemers in 2007) en MWV (80 procent in 2007). Daarna volgen de KIA (31 procent van de IB-ondernemers in 2007), de SA (ruim 15 procent van de IB-ondernemers) en de FOR (7 tot 11 procent van de IB-ondernemers). Tevens lijkt het erop dat de crisis een rol heeft gespeeld in het gebruik van met name de WAS (met een piek in het gebruik in 2010 en 2011), de KIA (daling van 31 procent van de IB-ondernemers naar 22 procent in 2014) en de FOR (afname van 11 naar 7 procent over de periode 2007-2014). De WAS, MA en SAO zijn kleine regelingen: in 2014 maakte respectievelijk 3, 3 en 0,06 procent van de IB-ondernemers gebruik van deze regelingen.¹

Een deel van de IB-ondernemers voldoet niet aan het urencriterium. Op basis van de fractie gebruikers van de MWV lijkt het hier om 17 procent van het totaal aantal IB-ondernemers te gaan. IB-ondernemers die aan het urencriterium voldoen gebruiken gelijktijdig de ZA (eventueel aangevuld met de SA) en MWV. Wanneer vervolgens naar de combinatie met KIA-gebruik wordt gekeken, is het grootste gedeelte van de IB-ondernemers beschreven: ruim 80 procent van de IB-ondernemers kan op basis van deze gebruikscombinaties zowel in 2007 als in 2014 worden geclassificeerd.

De kans om gebruik te maken van een bepaalde regeling hangt af van persoons- en ondernemingskenmerken. Voor zover dit het gebruik van de ZA betreft, geeft dit een indicatie van verschillen in het aantal gewerkte uren en winstgevendheid van de IB-ondernemers. Vrouwen maken minder vaak gebruik van de ZA. Datzelfde geldt voor ondernemers jonger dan 25 en ouder dan 45 (en in sterkere mate voor ondernemers ouder dan 55). De verschillen in gebruik van de ZA naar bedrijfsgrootte zijn fors, waarbij vooral eenmanszaken (met geen of één werkzame persoon) minder vaak gebruikmaken van de ZA. Tot slot maken ondernemers in de bouw, horeca en gezondheidszorg vaker gebruik van de ZA, terwijl ondernemers in de logistiek de ZA minder vaak weten te benutten.

Vrouwen en in sterkere mate ondernemers met een migratieachtergrond maken opnieuw minder gebruik van de KIA. Dat kan duiden op een verminderde investeringsbereidheid onder deze groep. IB-ondernemers jonger dan 45 jaar maken relatief vaak gebruik van de KIA, terwijl degenen ouder dan 45 jaar juist minder vaak aanspraak maken op deze regeling. Het gebruik van de KIA is onder hoogopgeleiden iets minder voorkomend dan onder middelbaar opgeleiden. Tevens valt het verhoogde gebruik in de landbouw op, terwijl in de zakelijke en milieudienstverlening juist minder vaak KIA wordt gebruikt. De SA wordt relatief vaak gebruikt door ondernemers in de landbouw en gezondheidszorg, terwijl ondernemers in de sector milieudienstverlening minder vaak een beroep op de regeling doen. De WAS wordt relatief vaak gebruikt in de landbouw en logistiek en juist minder in de horeca, bouwnijverheid en gezondheidszorg.

¹ De mediane hoogte van het gebruik van de ZA is opgelopen van minder dan € 7.000 in 2007 naar € 7.280 in 2014. Dit hangt samen met aanpassingen in de regeling in 2012. De mediane gebruikshoogte van de MWV daalt eerst van € 1.800 in 2007 tot ongeveer € 1.500 in 2012, waarna het weer oploopt tot ruim € 1.800 in 2014. Dit heeft te maken met zowel een verandering in het geldende percentage voor de MWV als een verandering in de winstgevendheid van IB-ondernemers. De mediane hoogte van het gebruik van de KIA is tussen 2007 en 2013 geleidelijk gestegen van ongeveer € 1.700 tot € 2.100. Ten slotte is de mediane hoogte van de dotaties aan de FOR geleidelijk iets gedaald in de periode 2007-2014.

Het percentage IB-ondernemers dat gebruikmaakt van de regelingen verschilt eveneens met de hoogte van de winst. Dat geldt voor de ZA, KIA, MA en FOR. Voor de WAS wordt deze relatie wat vertekend doordat de afschrijvingen de winst drukken. De SA wordt juist iets vaker gebruikt door IB-ondernemers met relatief beperkte winsten tot € 35.000.

1.2.3 Doeltreffendheid fiscale ondernemersregelingen

De inventarisatie van de data wordt gevolgd door de doeltreffendheid (effectiviteit) van de regelingen in beeld te brengen. Als vastgesteld kan worden dat de geformuleerde doelen of gewenste veranderingen bereikt zijn, en bovendien is vastgesteld dat de interventie ook volgens plan verstrekt is aan de beoogde doelgroep, dan is de bewijsvoering van een effectieve interventie een stap verder gebracht.

De beantwoording van de volgende vragen levert een indicatie op voor de effectiviteit van de interventie:

- Op welke wijze kunnen we de directe bijdrage van de ondernemersregelingen voor de verschillende vormen van ondernemerschap in Nederland het best meten?
- In welke mate zijn de beoogde effecten bereikt en wat is hierbij de bijdrage geweest van de ondernemersregelingen?
- Welke ondernemersvormen hebben het meest baat bij de regelingen?

Het conceptuele kader geeft een drietal maten voor de evaluatie van de doeltreffendheid van het fiscale instrumentarium: economische groei, werkgelegenheid en een inclusieve samenleving. Een harde evaluatie van de doeltreffendheid van de fiscale ondernemersregelingen is niet mogelijk en de outcome variabelen uit het conceptuele kader kunnen op basis van de beschikbare microdata niet direct worden geoperationaliseerd voor een analyse op ondernemersniveau. De eerste twee onderzoeksvragen kunnen daarom niet volledig worden beantwoord in deze studie. Er kan echter wel een indicatie van de samenhang tussen het gebruik van de fiscale ondernemersregelingen en de output variabelen die in het conceptuele kader zijn gedefinieerd (exploratie, exploitatie, flexibiliteit en participatie) worden gegeven. Met deze analyses wordt de laatste vraag zo goed mogelijk beantwoord.

Allereerst wordt de output variabele exploitatie nader uitgewerkt. Daartoe worden analyses gedaan die de kans voor een IB-ondernemer om in een bepaalde klasse van de winstverdeling te vallen verklaren uit achtergrondkenmerken, het arbeidsmarktverleden van de IB-ondernemer, de bedrijfs-grootte en de sector waarin de ondernemer actief is. Winstgevendheid van de IB-ondernemer biedt een aantal aanknopingspunten. Het geeft inzicht in mogelijkheden tot groei en is een belangrijke determinant van het gebruik van de fiscale ondernemersregelingen.

40 procent van de ondernemers die winst maken verdient € 18.000 of minder met hun onderneming. Deze groep bestaat voor een groot deel uit ZZP'ers en geniet een relatief groot voordeel van de ZA – en in mindere mate de MWV – ten opzichte van hun totale nettowinst uit de onderneming. Mogelijkerwijs geldt voor een deel van deze ondernemers dat zij zonder de ZA geen ondernemer zouden zijn, bijvoorbeeld wanneer voor hen de drempel van het minimumloon te hoog is om een baan te kunnen vinden. Als ondernemer hebben zij echter wel het voordeel dat het aantal gewerkte uren zelf kan worden gekozen en dat de mogelijke voorkeur om als ondernemer aan de slag te gaan

kan worden ingewilligd. De lage winst die wordt behaald kan ten slotte ook het gevolg zijn van geringe onderhandelingsmacht, waardoor opdrachtgevers een deel van de fiscale voordelen afroemen. Doorgroei van ZZP'er tot ZMP'er komt weinig voor. Jaarlijks groeit zo'n twee tot drie procent van de ZZP'ers door tot ZMP'er. Dit zijn vaker gebruikers van de SA die vaker relatief veel winst maken. Bovendien geldt voor de gehele populatie IB-ondernemers dat ze relatief weinig van positie wisselen in de winstverdeling: ondernemers die zich aan de onderkant (bovenkant) van de winstverdeling bevinden, blijven vaak aan de onderkant (bovenkant) van de winstverdeling.

De output variabele flexibiliteit komt in de analyse zijdelings aan bod. De kans om door te groeien en ZMP'er te worden is lager voor hoogopgeleide ondernemers. Bovendien hebben deze hoogopgeleide ondernemers een hogere kans om in de bovenste winstklasse te zitten. Zij hebben als ondernemer bijvoorbeeld toegevoegde waarde vanwege hun specialistische kennis. De vraag of fiscale ondernemersregelingen bijdragen aan het stimuleren en aan de slag houden van dit type ondernemer is moeilijk te beantwoorden. De ZA is voor ondernemers met hogere winsten waarschijnlijk een minder grote factor om op de marge te kiezen voor het ondernemerschap.

Naast de groep ondernemers met een beperkte winst tot € 18.000 bestaat een tweede groep ondernemers uit de meer winstgevende ondernemers die minder afhankelijk zijn van de fiscale ondernemersregelingen. Ondernemers met personeel zitten vaker in deze winstcategorie. Voor zover de ZA door deze groep ondernemers de bereidheid om personeel in dienst te nemen beïnvloedt, zou een kortetermijneffect op de werkgelegenheid kunnen optreden. Dit effect op de werkgelegenheid is echter niet hard vast te stellen. Bovendien bevindt een deel van de ZZP'ers zich aan de bovenkant van de winstverdeling, wat er mogelijk op duidt dat zij bewust kiezen om geen mensen in dienst te nemen. De MWV is voor deze ondernemers van groter financieel belang. Het is aannemelijk dat deze ondernemers ook zonder de MWV ondernemer zouden zijn, maar dan waarschijnlijk relatief vaker als DGA.

Exploitatie wordt verder onderzocht door de kans dat de IB-ondernemer een aantal jaren later nog steeds als IB-ondernemer actief is te relateren aan onder meer het gebruik van de SA, KIA, WAS, MA en FOR. Deze analyse kan alleen worden gedaan voor voldoende winstgevende IB-ondernemers die gebruik kunnen maken van de ZA, omdat anders verschillen in aantal gewerkte uren en winstgevendheid de analyses mogelijk verstoren. Hieruit blijkt dat de overlevingskans van SA-gebruikers gemiddeld één procentpunt hoger ligt dan voor niet-gebruikers van de SA. Gemiddeld overleeft van de groep startende ondernemers met winst boven de maximale ZA en gebruik van de ZA 93 procent één jaar, 88 procent twee jaar en 83 procent drie jaar. Een verhoging van één procentpunt als gevolg van het gebruik van de SA lijkt in die context gering.

Het gebruik van de KIA, WAS, MA en FOR wordt op soortgelijke wijze gerelateerd aan de overlevingskans van IB-ondernemers die voldoen aan het urencriterium. Al met al lijkt de overlevingskans van IB-ondernemers, met voldoende winst en voldoende gewerkte uren, die gebruikmaken van de FOR of de KIA gemiddeld iets hoger te liggen dan voor niet-gebruikers van deze regelingen. Voor gebruikers van de MA en de WAS zijn de conclusies omtrent het al dan niet verhogen of verlagen van de overlevingskans veel minder eenduidig.

Naast overlevingskans worden ook de kans om door te groeien van ZZP'er naar ZMP'er en de kans om door te groeien richting DGA gerelateerd aan het gebruik van de fiscale ondernemersregelingen. Al deze analyses schetsen een beeld van de relatie tussen de fiscale ondernemersregelingen en de output variabele exploitatie. De kans om door te groeien van ZZP'er naar ZMP'er is voor gebruikers van de KIA iets hoger dan voor niet-gebruikers. In mindere mate geldt dat voor gebruikers van de MA en de FOR. De relatief hogere mate van gebruik van deze regelingen hangt echter samen met de hogere winsten die zij behalen. Gebruikers van de SA groeien eveneens relatief vaak door van ZZP'er naar ZMP'er. Dit beeld wordt bevestigd door de analyses van de kans om door te groeien en DGA te worden. In het algemeen is de kans op doorgroei richting DGA echter laag beperkt.

De doeltreffendheid met het oog op de output variabele participatie kan niet worden geanalyseerd met de microdata. Het is onduidelijk of een ondernemer zonder de fiscale regelingen ook ondernemer zou zijn geworden en ook kan niet worden bepaald of iemand die vanuit een uitkeringssituatie ondernemer wordt, op een andere manier zou zijn gaan participeren als hij geen ondernemer was geworden. Daardoor kunnen geen harde werkgelegenheidseffecten worden gevonden. Wel blijkt dat de doorgroei van ZZP'ers naar ZMP'ers beperkt is en dat een ZZP'er die vanuit loondienst is gestart, vaker doorgroeit naar ZMP'er dan een ZZP'er die vanuit een uitkeringssituatie is gestart. Dit levert echter geen conclusies op omtrent de mate waarin participatie door de fiscale ondernemersregelingen wordt bevorderd.

Tot slot gaat de analyse in op de output variabele exploratie. Dit wordt geoperationaliseerd aan de hand van het gebruik van de S&O-aftrek. Bovendien wordt de innovatie-enquête van het CBS gebruikt, waarbij innovativiteit is gedefinieerd als 'nieuwe of sterk verbeterde producten ontwikkelen' dan wel 'nieuwe of sterk verbeterde productieprocessen in gebruik nemen'. Een analyse naar de exploratie is uitsluitend op sectoraal beschrijvend niveau mogelijk, zodat is gekeken naar de relatie tussen mate van innovativiteit in een sector en aandeel IB-ondernemers in die sector. Uit de analyses blijkt dat de activiteiten en aanwezigheid van IB-ondernemers niet correleert met innovatie binnen een sector.

1.2.4 Doelmatigheid

De doelmatigheid van de fiscale ondernemersregelingen is het onderwerp van hoofdstuk 5 van de analyse. In dit deel worden het conceptuele kader en de doeltreffendheid van de regelingen samengebracht. Er staan vier vragen centraal:

- Welke administratieve lasten en uitvoeringskosten zijn er gemoeid met deze fiscale regelingen?
- Waar bevinden zich mogelijkheden om de regelingen effectiever te maken? Hadden dezelfde effecten op ondernemerschap met minder of andere middelen kunnen worden gerealiseerd?
- Hebben de regelingen op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn de belangrijkste positieve en negatieve neveneffecten? Welke externe factoren zijn van invloed op de realisatie van de beleidsdoelstellingen?
- Wat is de te verwachten maatschappelijke en economische impact van minder of meer beschikbare middelen?

De acht fiscale regelingen die onderwerp zijn van deze studie hebben een budgettair belang van zo'n € 3,5 miljard in 2015. Hiervan is ongeveer € 1,5 miljard voor rekening van de ZA, nog eens

ongeveer € 1,5 miljard voor rekening van de MWV en ongeveer € 400 miljoen voor rekening van de KIA. De overige regelingen hebben een gering belang. De ZA en de MWV behoren hiermee tot de 11 grootste belastingverlichtende regelingen van de Rijksoverheid. In verhouding tot dit budgettaire belang zijn de administratieve lasten en uitvoeringskosten van de grotere regelingen waarschijnlijk lager dan die van de kleinere regelingen. Onder andere IBO ZZP (2015), de Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2013), de Studiecommissie Belastingstelsel (2010) en Stevens en Lejour (2016) stellen vragen bij de kostenefficiëntie van in elk geval de kleinere regelingen. Hoewel de ZA en KIA ogenschijnlijk betrekkelijk beperkte lasten kennen, hebben zij ook aspecten die de uitvoering kostbaar maken. Voor de ZA wordt in dit licht vaak gewezen op het urencriterium. Dit criterium zou conflictgevoelig zijn. Bij de KIA kan vanwege de fiscale vormgeving discussie ontstaan over de investeringen die eronder vallen.

De fiscale ondernemersregelingen gaan gepaard met een aantal neveneffecten. Met name de ZA, SA en MWV kunnen door het beïnvloeden van het keuzegedrag omtrent ondernemerschap ook een verstoring effect hebben. Ten eerste gaat het om de keuze om te werken als werknemer of als IB-ondernemer. Het is fiscaal gezien aantrekkelijker om ondernemer te zijn, in de zin dat ondernemers bij gelijke loonkosten/winst méér overhouden dan werknemers. De IB-ondernemer moet uit dit surplus bedrijfsinvesteringen doen, loopt ondernemersrisico en profiteert niet van sociale verzekeringen en pensioenopbouw. Een andere rechtvaardiging is de theorie van optimale belastingheffing. Er bestaat een groep IB-ondernemers die slechts weinig winst maakt en niet in staat is de volledige ondernemersaftrek te verzilveren. Daarnaast zijn regelingen als de ZA minder relevant voor de IB-ondernemers in de topdecilen van de winstverdeling, maar tikt de MWV daar juist harder aan.

In de tweede plaats gaat het om een verstoring van de beslissing van werkgever/opdrachtgevers een werknemer aan te nemen, of een IB-ondernemer in te huren. Door het fiscale beleid is het voor een werkgever/opdrachtgever in een aantal gevallen goedkoper een ondernemer in te huren dan een werknemer aan te nemen. Enerzijds biedt dit de werkgever/opdrachtgever flexibiliteit via de vraag naar gespecialiseerde arbeid. Anderzijds is het de vraag in welke mate dit wenselijk is, met name als de sociale zekerheid van IB-ondernemers met geringe onderhandelingsmacht hierdoor sterk wordt aangetast. Ook zijn er mogelijk maatschappelijke kosten door het verschuiven van risico's van grote ondernemingen naar IB-ondernemers.

De beleidsliteratuur is kritisch over de fiscale ondernemersregelingen vanuit de invalshoek van de fiscale neutraliteit en de mogelijk negatieve neveneffecten voor bepaalde groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Hoewel de vorige evaluatie van de regelingen (Vroonhof et al., 2005) de instrumenten positief geëvalueerd heeft, uiten de Studiegroep Duurzame groei (2016), IBO ZZP (2015), de Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2013), de Studiecommissie Belastingstelsel (2010) en Stevens en Lejour (2016) twijfels bij de wenselijkheid van het in stand houden van de fiscale regelingen in de huidige vorm. Vaak wordt gepleit voor een afbouw van de instrumenten of minimaal grondige hervorming (vaak samen met het gehele stelsel van de inkomstenbelasting). De regelingen zouden beter in moeten haken op de gestelde doelen, meer gericht moeten zijn op het genereren van de positieve externe effecten van ondernemerschap, doorgroei, en minder verstoring moeten zijn op onder andere de arbeidsmarkt.

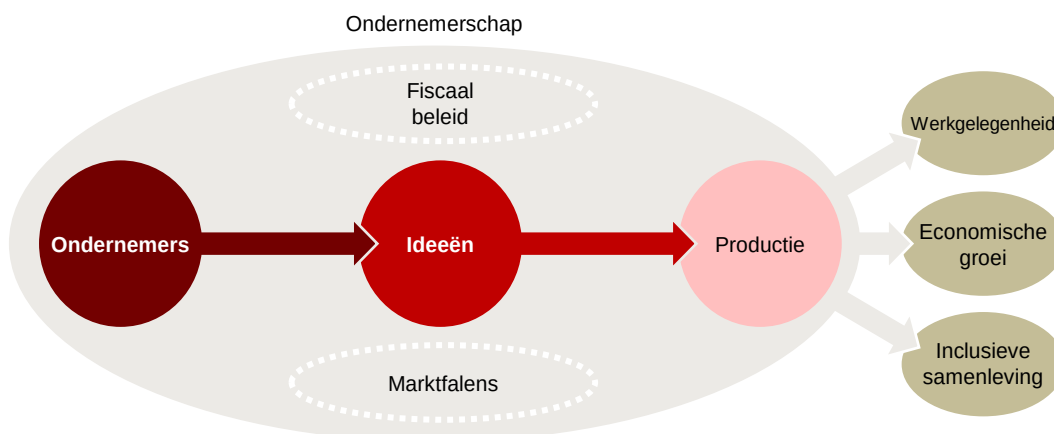
2 Conceptueel kader

Ondernemerschap leidt tot economische dynamiek die onmisbaar is voor een economie. Voor een adequate empirische analyse is het van belang om de rol en bijdrage van ondernemerschap aan de Nederlandse economie en welvaart in kaart te brengen. Dit gebeurt door een internationale vergelijking te maken van het aantal ondernemers en hun kenmerken, de fiscale behandeling, een beschrijving van de fiscale regelingen en de veranderingen daarin in Nederland en een theoretisch economisch kader van de 'entrepreneurial economy'. Hierbij wordt gekozen om de ondernemer te beschouwen als centraal figuur in een ecosysteem dat is afgebakend door wet- en regelgeving en waar keuzes worden beïnvloed door marktfalens en fiscaal beleid.

Wat is de rol en bijdrage van ondernemerschap aan de Nederlandse economie en welvaart? De analyse om deze vraag te beantwoorden bestaat uit vier stappen. Eerst wordt de context waarin de ondernemer functioneert beschreven. De tweede stap is om te bezien of de bijdrage van de ondernemer wordt beperkt door marktfalens. De markt faalt mogelijk op een aantal aspecten wat aanknopingspunten kan bieden voor ingrijpen door de overheid. In Nederland bestaan diverse fiscale regelingen om ondernemerschap te stimuleren, waarbij het de vraag is in hoeverre deze regelingen aansluiten op de mogelijke marktfalens. Ten slotte is het de vraag op welke wijze ondernemerschap bijdraagt aan de welvaart in Nederland en hoe doelmatig het gevoerde beleid is. Tezamen leidt dit tot een theoretisch-economisch beeld van de 'entrepreneurial economy' in Nederland.

Figuur 2.1 geeft schematisch weer hoe het beeld van de 'entrepreneurial economy' in Nederland wordt opgebouwd in dit hoofdstuk.

Figuur 2.1 Overzicht van de opbouw van het raamwerk van de 'entrepreneurial economy'



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017)

2.1 Context

Er is vaak gesteld dat economische groei moet komen van relatief kleine ondernemers in de vorm van nieuwe banen en productiviteit. Schumpeter (1911) stelt dit al aan het begin van de vorige eeuw in zijn onderzoek naar innovatie. Hij vindt dat ondernemers risico durven te nemen die zorgen

voor nieuwe bedrijvigheid en uiteindelijk een hogere economische groei. Vervolgonderzoek laat zien dat grote bedrijven en de overheid de grootste werkgevers in omvang zijn, maar zij creëren niet de meeste nieuwe banen. Vooral starters die doorgroeien naar middelgrote ondernemingen zorgen voor (netto) banengroei en productiviteitsgroei in de economie (Criscuolo et al., 2014). Ander theoretisch en empirisch onderzoek van onder anderen Lucas (1978), Baumol (1990), Murphy et al. (1991), Lazear (2005) en Gennaioli et al. (2013) laten zien dat de ideeën die ondernemers genereren en het unieke menselijke kapitaal dat zij bezitten een belangrijke rol spelen in de productiviteit van het bedrijfsleven en de groei van werkgelegenheid en economische vooruitgang.

Niet alle ondernemers zijn gelijk en niet iedere ondernemer draagt in gelijke mate bij aan de ‘entrepreneurial economy’. Hartog et al. (2010) en Levine en Rubinstein (2016) laten zien dat het vooral hoogopgeleide ondernemers zijn die een onderneming voeren met een eigen rechtspersoonlijkheid (een bv in de Nederlandse context) die economische groei aanwakkeren en banen creëren. Zelfstandig ondernemers die een eenmanszaak drijven of ZZP’ers blijken in hun onderzoek niet-innovatief en creëren niet of nauwelijks extra groei. Dit is een niet onbelangrijke notie. Wanneer we in dit rapport namelijk spreken over ondernemers, dan gaat het primair over de groep Nederlandse IB-ondernemers die winst uit onderneming genieten in Box 2.1, zoals gedefinieerd in artikel 3.1 van de Wet IB uit 2001. Naast deze IB-ondernemers zijn er in Nederland ook ondernemers die een onderneming voeren met eigen rechtspersoonlijkheid. Het ondernemen als DGA van een bv wordt aantrekkelijker naarmate de risico’s toenemen. Bij een hogere kapitaalintensiteit, grotere balanswaarde en meer werknemers zijn deze risico’s over het algemeen groter. Een IB-ondernemer is daarom waarschijnlijk een ander type ondernemer dan een DGA.

De relatie tussen ondernemerschap en welvaart lijkt op het eerste gezicht eenvoudig, maar is dat niet. Glaeser (2007) stelt dit treffend vast als hij de situatie in de Verenigde Staten aan de hand van microdata beschouwd: “[there is] little distinction between Michael Bloomberg and a hot dog vendor”. In het algemeen genereren ondernemers nieuwe ideeën die leiden tot productie. Deze productie creëert werkgelegenheid in de vorm van nieuwe banen, leidt tot meer concurrentie op de markt en tot een hogere productiviteit als gevolg van snellere technologische ontwikkeling door de diffusie van innovatieve producten en diensten. Een groot aantal ondernemers in land A ten opzichte van land B zou dus moeten leiden tot een hogere economische groei en meer welvaart. De werkelijkheid lijkt echter weerbarstiger. Als het aantal ondernemers in land A hoog is, maar ze vooral klein zijn en klein blijven kan dat duiden op belemmeringen om te kunnen doorgroeien. Ook kan het duiden op een gebrek aan interessante banen bij reeds bestaande bedrijven, waardoor mensen voor zichzelf beginnen. Of er bestaan fiscale prikkels, arbeidsrechtelijke verschillen of sociale zekerheidsverschillen die het ondernemerschap stimuleren zonder dat dit leidt tot extra werkgelegenheid of economische groei. Ingrijpen door de overheid zou zelfs bestaande bedrijven kunnen benadelen doordat het leidt tot een verstoring van de concurrentie. Tegelijkertijd kan een relatief laag aantal ondernemers in land B er juist op duiden dat er kennis wordt geaccumuleerd en dat bedrijven – die eens starters en/of startups waren – zijn doorgesloei tot grote en succesvolle ondernemers. Door de groei van bedrijven ontstaat werkgelegenheid en economische groei. Het is daarom niet op voorhand te voorspellen of een groot aantal ondernemers leidt tot meer welvaart.

In deze sectie beantwoorden we de vraag: *Wat zijn de diverse rollen en bijdragen van ondernemerschap aan de Nederlandse economie en welvaart?*

Voor een helder beeld van de relatie tussen ondernemerschap en welvaart is het verstandig om eerst te bezien hoe de Nederlandse economie zich verhoudt tot andere landen als het gaat om ondernemerschap. Omdat we in het empirische deel van deze studie met CBS-microdata werken, vergelijken we een aantal landen met elkaar waarin dit soort data ook zijn verzameld om een beeld te schetsen over de economische aspecten van ondernemerschap. Dit geeft niet een direct inzicht in de effectiviteit van de verschillende regelingen, maar gecombineerd met de mate waarin het ondernemerschap wordt gestimuleerd in de verschillende landen mogelijk wel een consistent beeld over de verschillen in uitkomsten.

Op initiatief van de OESO heeft een aantal landen zich verenigd om deze gegevens beschikbaar te stellen en vergelijkbaar te maken. Het beeld dat uit dit onderzoek van de OESO voor Nederland naar voren komt is dat jonge bedrijven werkgelegenheid creëren, vooral voor de ondernemer zelf. In de Nederlandse economie zijn veel ondernemers actief; zij zijn bovengemiddeld vaak actief als zelfstandige zonder personeel. Nederland kent relatief weinig bedrijven die doorgroeien of als snel groeiende, innovatieve bedrijven – ook wel gazelles genoemd – aangemerkt kunnen worden.

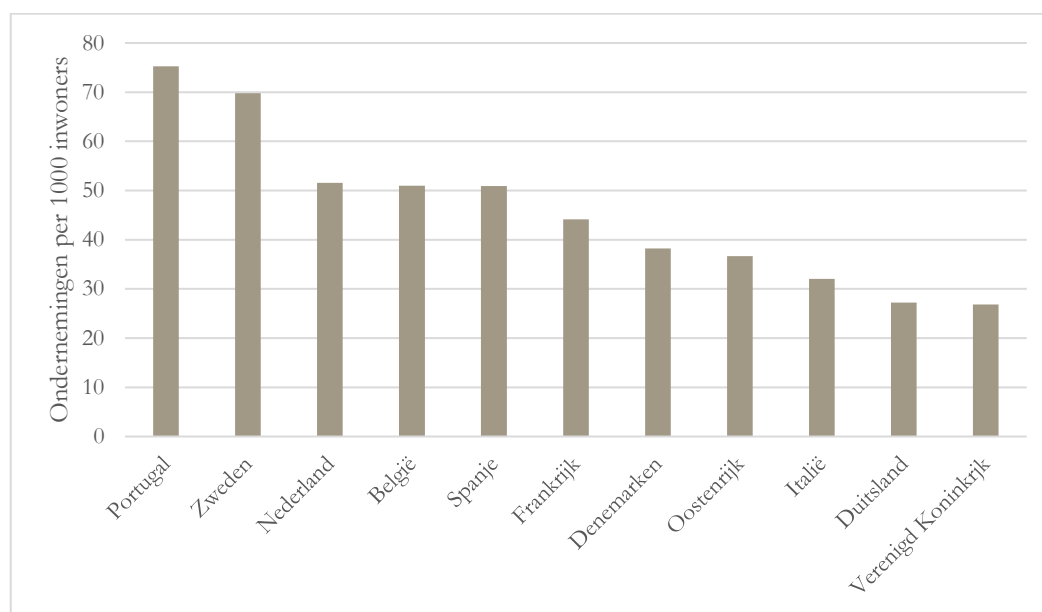
2.1.1 Internationale context

Een van de meest interessante conclusies op basis van een eerste descriptieve analyse van deze nieuwe database van de OESO is dat jonge MKB-bedrijven (bedrijven die minder dan vijf jaar actief zijn) bruto gezien de meeste nieuwe banen creëren. Deze bedrijven vertegenwoordigen slechts ongeveer een vijfde van de werkgelegenheid in de OESO-landen, maar scheppen ongeveer twee vijfde van de nieuwe banen. Natuurlijk overleeft slechts een deel van deze jonge bedrijven, zijn niet alle banen van dezelfde kwaliteit en zijn veel van de nieuwe banen tijdelijk. Dit neemt niet weg dat, als naar alle OESO-landen waarvoor data beschikbaar zijn wordt gekeken, starters onder de streep banen scheppen. Dit lijkt ook het geval te zijn tijdens de Grote Recessie (van 2007 tot 2011 gemeten).

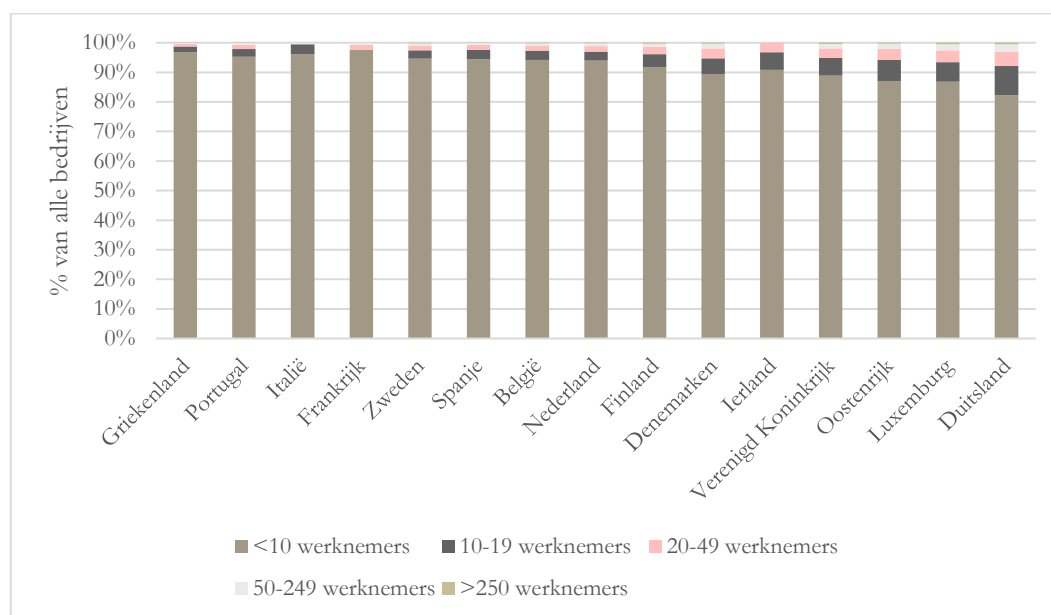
Ondernemerschap

Nederland heeft relatief veel ondernemingen ten opzichte van andere OESO-landen. Figuur 2.2 vergelijkt het aantal ondernemingen per 1.000 inwoners in 11 EU-landen. Deze figuur is gebaseerd op 2012 en maakt gebruik van gegevens beschikbaar bij Eurostat, die een internationaal afgestemde definitie van ondernemingen hanteert.

Nederland heeft ongeveer 50 ondernemingen per 1.000 inwoners. Dit is bijna twee keer zoveel als bijvoorbeeld Duitsland of het Verenigd Koninkrijk. Alleen Zweden en Portugal kennen in deze steekproef meer ondernemingen per 1.000 inwoners.

Figuur 2.2 Nederland heeft relatief veel ondernemingen (2012)

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Eurostat (2017).

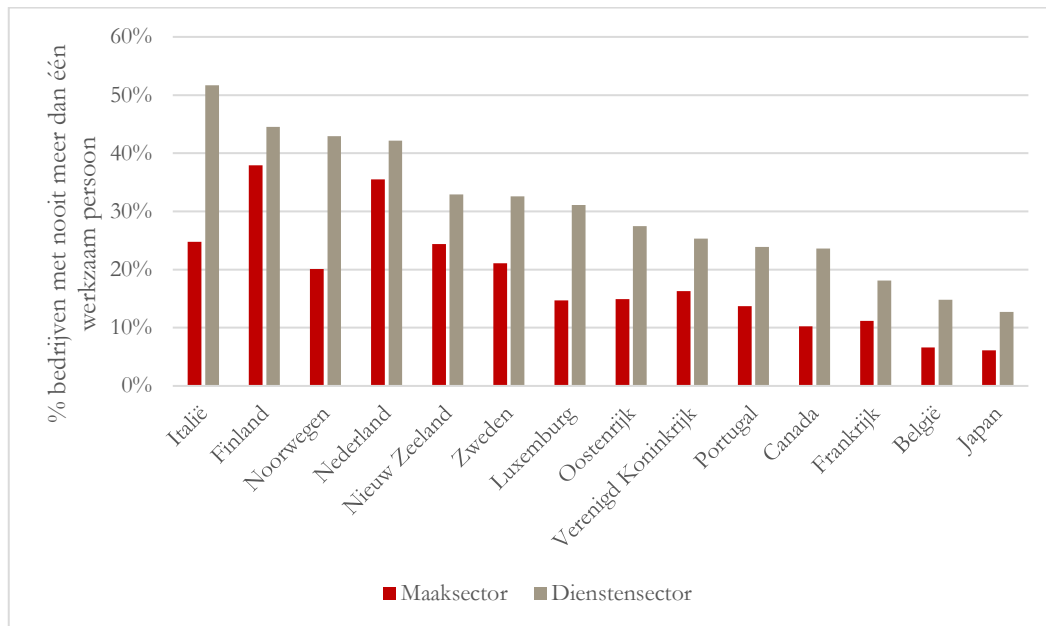
Figuur 2.3 Nederland heeft net als een aantal andere EU-15 landen relatief veel microbedrijven (2012)

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Eurostat (2017).

Het gros van de bedrijven heeft minder dan 10 werknemers. Dit geldt voor heel de EU-15 (zie Figuur 2.3). Nederland behoort tot de groep landen waarvoor dit het sterkst geldt, samen met België, Spanje, Zweden, Frankrijk, Italië en Portugal. Deze cijfers zijn voor bijvoorbeeld Duitsland anders, waar bijna 20 procent van de ondernemingen ten minste 10 werknemers heeft. Ook in landen als Oostenrijk, Ierland en het Verenigd Koninkrijk heeft meer dan 10 procent van de ondernemingen meer dan 10 werknemers. Er lijkt dus niet direct sprake te zijn van een correlatie tussen de omvang van een land en de grootte van de gemiddelde onderneming in het MKB.

Binnen de groep ondernemingen met minder dan 10 werknemers kent Nederland bovendien relatief veel ondernemingen met slechts één werkende (zoals een zelfstandig ondernemer zonder personeel of een eenmanszaak). Deze ondernemingen groeien in de data van OESO bovendien vaak niet door. Figuur 2.4 illustreert dit voor de maaksector (rood) en de dienstensector (grijs).² Rond de 40 procent van de ondernemingen blijkt nooit groter te worden dan één werkende. Internationaal gezien is dit aantal Nederlandse ondernemingen dat bestaat uit slechts één persoon groot.

Figuur 2.4 Nederland kent relatief veel ondernemers die als zelfstandige opereren

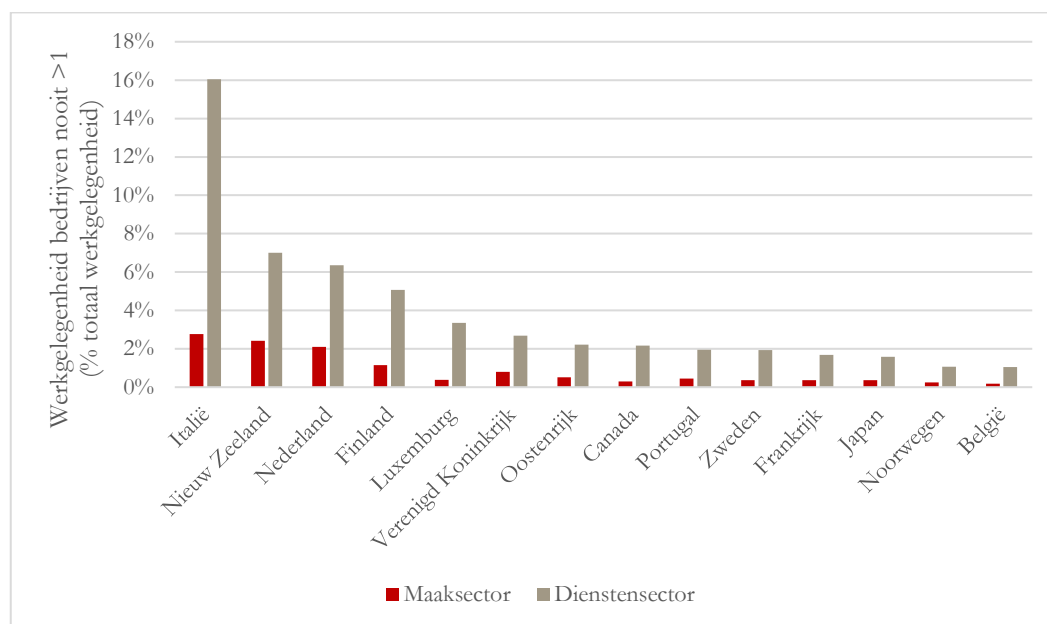


Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Criscuolo et al. (2014).

De consequentie hiervan is dat deze ondernemingen ook slechts zorgen voor een relatief klein aandeel in de totale werkgelegenheid als dit wordt vergeleken met andere landen. Dit wordt zichtbaar in Figuur 2.5. Voor Nederland geldt dat het leeuwendeel van de ongeveer anderhalf miljoen MKB-bedrijven ondernemingen zijn met slechts één werkende. Hun aandeel bedraagt meer dan twee derde van het totale MKB in Nederland (CBS, 2015).

² Een verdere uitsplitsing naar sectoren is niet mogelijk in internationaal vergelijkend perspectief op basis van microdata.

Figuur 2.5 De werkgelegenheid van zelfstandigen is relatief gering ten opzichte van het aandeel zelfstandigen in de populatie ondernemingen

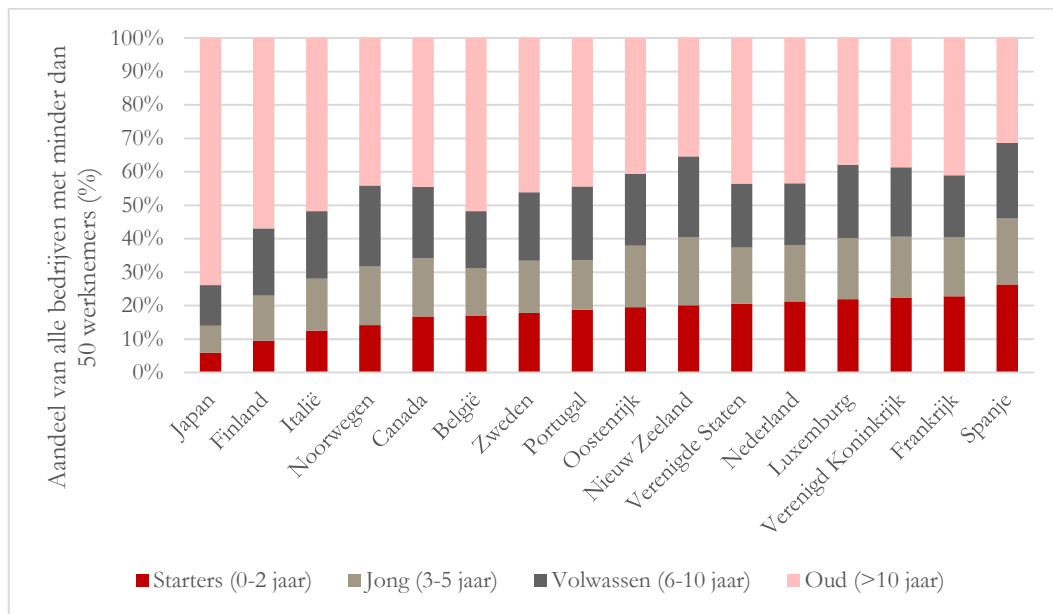


Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Criscuolo et al. (2014).

Dynamiek

Het grote aantal microbedrijven kan voor een deel worden verklaard door het relatief grote aantal starters (CBS, 2015). Volgens de *Global Entrepreneurship Monitor* is bijna 10 procent van de Nederlanders bezig met het starten van een onderneming of is een onderneming gestart in de afgelopen drie jaar. Voor jongere cohorten is dit cijfer zelfs nog wat hoger. In de leeftijdscategorie 25-34 jaar gaat het bijvoorbeeld om ruim 13 procent. Internationaal scoort de leeftijdsgroep onder 25 jaar ook goed. De OESO stelt vast dat meer dan 6 procent van de vrouwen en 4 procent van de mannen in deze leeftijdsgroep eigen baas is. Alleen Luxemburg en Brazilië hebben een hogere vrouwelijke ondernemersquote in dit cohort. Voor mannen moet Nederland alleen Roemenië voor zich dulden (OESO, 2016).

Figuur 2.6 laat zien dat Nederland betrekkelijk veel starters heeft in de categorie ondernemingen met minder dan 50 werknemers. Dit zijn bedrijven tussen de nul en twee jaar oud. In Nederland vormt deze groep 21 procent van de bedrijvenpopulatie. Dit blijkt lager dan bijvoorbeeld Frankrijk of Groot-Brittannië, maar hoger dan Oostenrijk en België. Daarnaast is bijna 40 procent van de ondernemingen minder dan vijf jaar actief. Het patroon in Nederland lijkt erg op dat in de Verenigde Staten. In Scandinavië en Italië – landen die in Figuur 2.4 redelijk goed te vergelijken zijn op basis van het aantal zelfstandigen – ligt dit percentage lager; Nieuw-Zeeland is vergelijkbaar met Nederland in Figuur 2.6.

Figuur 2.6 Nederland heeft betrekkelijk veel startende ondernemers (2001-2011)

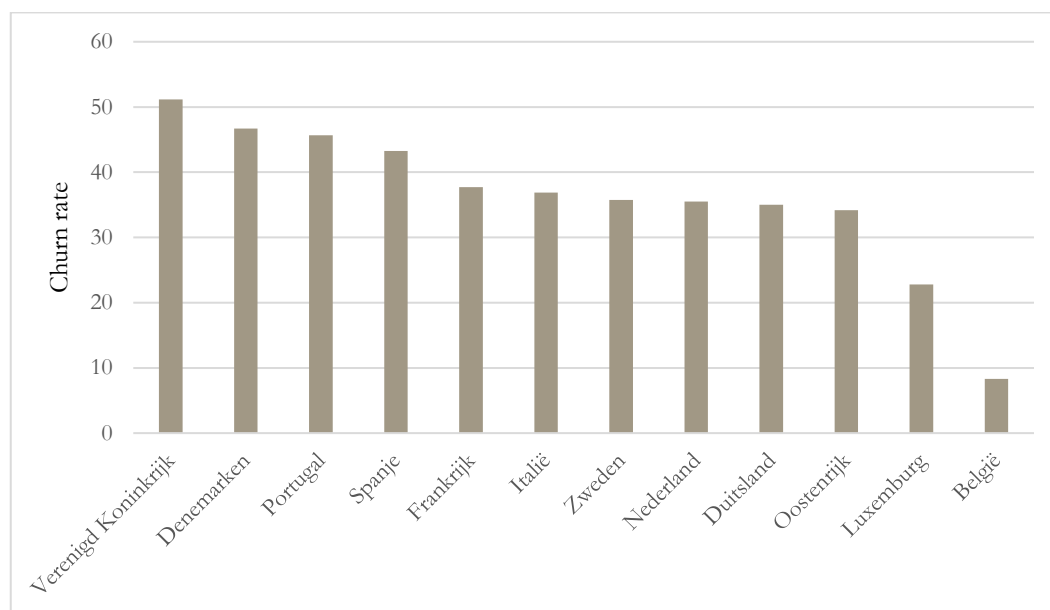
Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Criscuolo et al. (2014). De figuur laat het aandeel van bedrijven naar leeftijd zien in de populatie van bedrijven met minder dan 50 werknemers.

Meer starters betekent dat meer nieuwe ideeën op de markt komen. Deze ideeën leiden tot dynamiek en waarschijnlijk ook tot afvallers via creatieve destructie of doordat een idee uiteindelijk toch niet levensvatbaar genoeg blijkt te zijn. De dynamiek van opkomende en verdwijnende bedrijven in het MKB is voor deze creatieve destructie illustratief. We definiëren deze dynamiek als *churn*. Dit is in de huidige context de som van het aantal startende en stoppende ondernemers in een jaar.

Figuur 2.7 brengt voor 2012 deze dynamiek in beeld voor een aantal EU-landen waarvoor deze gegevens beschikbaar zijn. Nederland blijkt een relatief gemiddelde *churn* te hebben gehad in 2012,³ hoewel de bandbreedte wat dit betreft tussen landen als Oostenrijk, Duitsland, Nederland, Zweden, Italië, en Frankrijk bijzonder nauw is. Gegeven het relatief hoge aantal starters, lijkt het erop dat de overlevingskansen voor ondernemers in Nederland relatief hoog is. Dit gegeven kan op twee manier gelezen worden. Enerzijds kan het wijzen op het feit dat afgemeten naar overlevingskansen Nederlandse ondernemers relatief succesvol zijn. Anderzijds kan het wijzen op een beperkte dynamiek als gevolg van bijvoorbeeld creatieve destructie.

³ Eurostat heeft 2012 als meest recente, meest volledige peiljaar. Het beeld voor andere jaren vanaf 2008 verschilt niet.

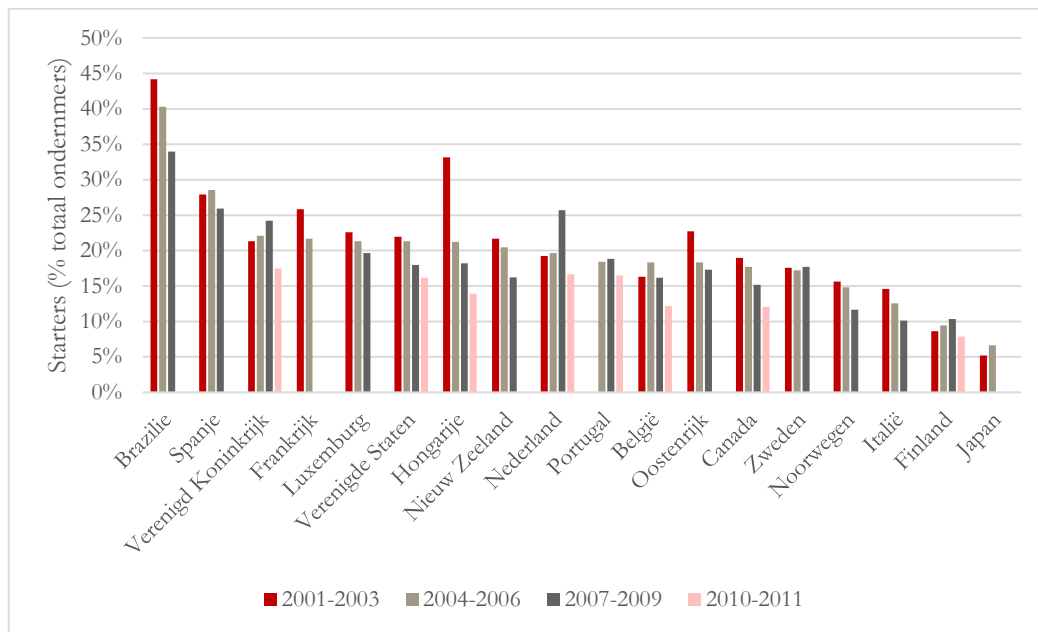
Figuur 2.7 De dynamiek als gevolg van starters en stoppers is niet bijzonder hoog in Nederland en waarschijnlijk vooral het gevolg van startende ondernemers (2012)



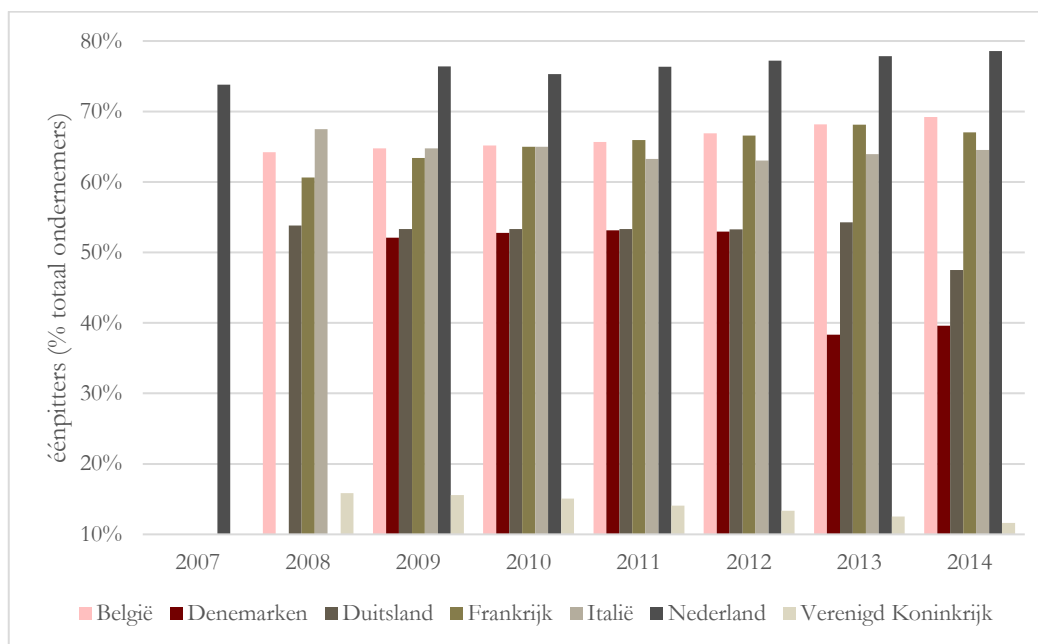
Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Eurostat. De *churn rate* is de som van de geboorte- en sterftecijfers van ondernemingen op de totale ondernemingspopulatie.

Het aandeel starters in het totale aantal ondernemingen is gestaag gedaald in het afgelopen decennium (Criscuolo et al., 2014). Figuur 2.8 geeft dit weer. Dit is in Nederland minder sterk het geval geweest dan in andere landen, wat waarschijnlijk te maken heeft met de toename van het aantal zelfstandig ondernemers in het afgelopen decennium (Figuur 2.9). Deze toename geldt zowel in absolute zin als in relatieve zin. Figuur 2.9 geeft aan dat het aandeel éénpitters onder de ondernemers op een hoog niveau ligt in Nederland en dat dit aandeel is gegroeid. In Nederland gaat het hier vaak om ZZP'ers. Nadere analyse van deze groep wordt in de rapportage van de Criscuolo et al. (2014) niet gedaan. Uit cijfers van het CBS blijkt dat de groei vooral plaatsvindt in specialistische zakelijke diensten, de sector gezondheid- en welzijn, het onderwijs en in de periode voor de crisis in de bouwsector.

De patronen over het aantal startende ondernemers in de periode 2001-2011 worden mogelijk voor een deel gedreven door de Grote Recessie. Enerzijds ontstaan er in dit soort periodes kansen voor nieuw ondernemerschap, doordat bestaande bedrijven het niet redden. Anderzijds is ondernemerschap mogelijk een manier om een inkomen te genereren in tijden van hoge werkloosheid. Het eerste effect draagt waarschijnlijk op langere termijn meer bij aan de economische groei en de 'entrepreneurial economy' dan het tweede effect.

Figuur 2.8 Aantal starters neemt internationaal af, maar in Nederland minder sterk

Bron: SEO economisch Onderzoek op basis van Criscuolo et al. (2014).

Figuur 2.9 Nederland heeft veel zelfstandig ondernemers die geen werknemers in dienst hebben

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Eurostat (2016).

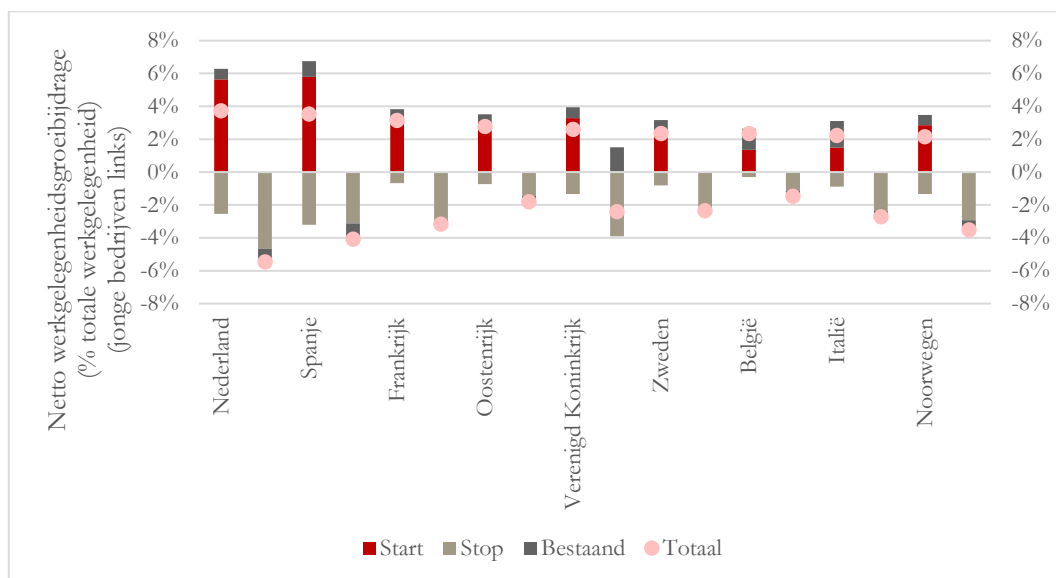
Doorgroei

Een klein deel van de jonge ondernemers groeit door. Het zijn echter juist de snelle groeiers onder de jonge entrepreneurs die ongeveer een derde van alle groei in banen voor hun rekening nemen. Er bestaan hier verschillen tussen landen. In sommige landen is sprake van veel dynamiek, waarbij een klein aantal jonge bedrijven doorgroeit en banen schept en de rest van de jonge ondernemers uit de markt verdwijnt. In andere landen overleven de meeste startups geruime tijd, maar groeien

ze niet of nauwelijks door tot middelgrote ondernemingen. Nederland scoort relatief hoog in de laatste categorie en relatief laag in de eerste categorie. Ruim een derde van de bedrijven bestaat uit éénpersoonlijke ondernemingen die dat niveau van omvang (en daarmee het aantal banen) niet overstijgen. Hierdoor is de bijdrage aan het scheppen van nieuwe banen door nieuwe en groeiende bedrijven in ons land relatief gering (Criscuolo et al., 2014).

Figuur 2.10 laat zien dat het in de meeste landen vooral starters zijn die nieuwe banen creëren. Deze starters creëren in Nederland banen door hun toetreden vanuit een niet-werkend bestaan. In België is het banencreatie-effect van starters egaler verdeeld. In België zijn beide kanalen goed voor ongeveer de helft van het totale baneneffect van jonge ondernemingen. Dit sluit aan bij de groei van het aantal zelfstandigen in Nederland: mensen creëren hun eigen baan als ondernemer, en weinig banen voor anderen (Criscuolo et al., 2014). De extra werkgelegenheid die zo macro-economisch gezien ontstaat is relatief klein, omdat veel ondernemers starten vanuit loondienst.

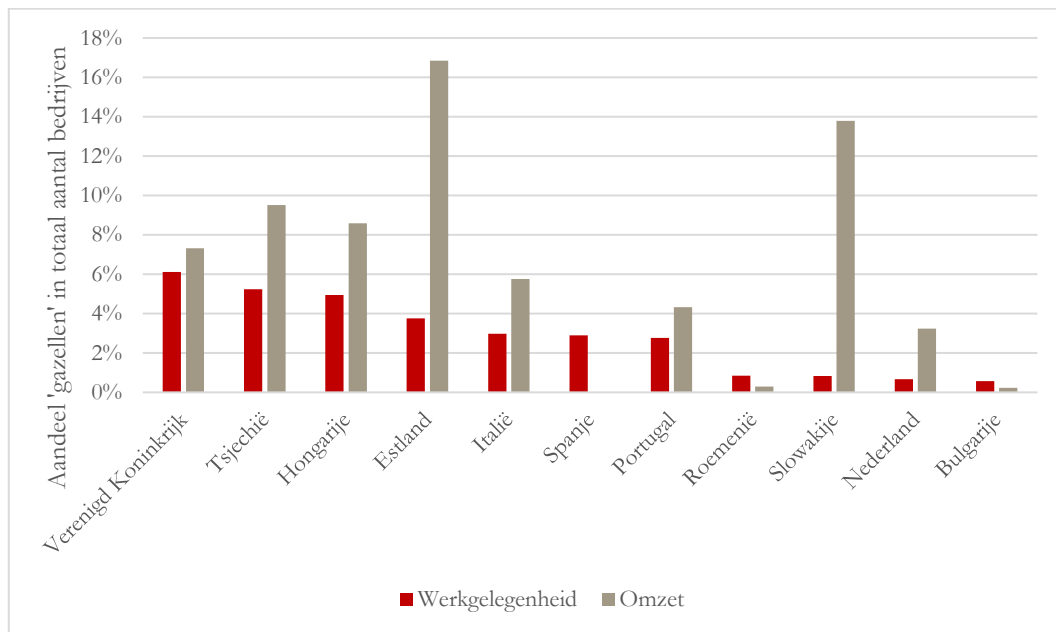
Figuur 2.10 Starters creëren de meeste nieuwe werkgelegenheid (2001-2011)



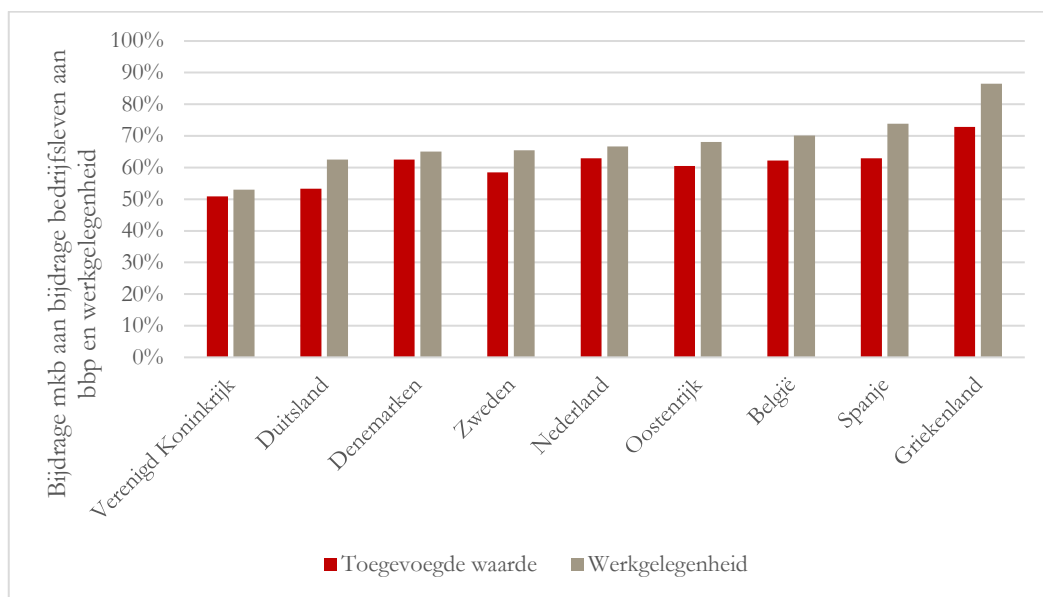
Bron: SEO op basis van Criscuolo et al. (2014).

Toelichting: Per land twee staven; links zijn jonge ondernemingen, rechts zijn oude ondernemingen. Oude ondernemingen zijn hier ouder dan vijf jaar.

Figuur 2.11 laat het aantal snelgroeiende ondernemingen met 5-9 werknemers zien. Dit is de groep kleine ondernemers waarvan het de verwachting is dat ze doorgroeien. Deze zogenaamde gazelles creëren een groot deel van de nieuwe producten, boren nieuwe markten aan, zorgen voor dynamiek in de markt en creëren (netto gezien) additionele werkgelegenheid (OESO, 2016). Daarnaast houden zij de concurrentie in sectoren scherp en dragen zo bij aan dynamische efficiëntie. Op basis van deze data zijn er relatief weinig gazelles geïdentificeerd in Nederland. Minder dan één procent van de ondernemers in Nederland kan in termen van banengroei als gazelle gezien worden. Dit is laag, maar komt overeen met de eerdere observatie dat het grootste deel van het baneneffect van starters schuilt in toetreding en dat vooral het aantal ZZP'ers in Nederland de afgelopen jaren is toegenomen.

Figuur 2.11 Relatief weinig gazelles in Nederland

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Eurostat (2017).

Figuur 2.12 Bijdrage Nederlands MKB aan toegevoegde waarde en werkgelegenheid is gemiddeld

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Eurostat (2017).

Productieaandeel

Ondanks de beperkte groei van startende ondernemingen, dragen Nederlandse ondernemers een behoorlijk steentje bij aan de welvaart. Het MKB (<250 werknemers) in Nederland produceert op dit moment iets meer dan 60 procent van de bijdrage van het bedrijfsleven aan het BBP en bijna 70 procent van de bijdrage van het bedrijfsleven aan de werkgelegenheid in Nederland. Deze economische omvang is in een internationale context bezien als gemiddeld te kwalificeren (zie Figuur 2.12).

Dit belang van het MKB lijkt geleidelijk aan toe te nemen. Nederland is een uitschieter als het gaat om de groei van het aantal MKB-bedrijven, vooral in de industrie en in de zakelijke dienstverlening. Tussen 2008 en 2012 groeide het aantal ondernemers in deze sectoren met 23 procent respectievelijk 54 procent, terwijl in andere landen de groei lager lag of zelfs sprake was van krimp (CBS, 2015).

2.1.2 Fiscale context

Veel landen stimuleren ondernemerschap via fiscale instrumenten. Deze ondersteuning komt veelal tot uiting in enerzijds maatregelen die de belastingdruk voor ondernemers beïnvloeden en anderzijds in maatregelen die specifieke doelstellingen nastreven en/of ondersteunen.

Het algemene beeld dat volgt uit de analyse van de OESO (2015) is dat Nederland op verschillende fiscale terreinen instrumenten inzet om het ondernemerschap te bevorderen. Er bestaan in ons land aftrekposten die de belastbare winst verlagen zoals de ZA, heffingskortingen zoals de KIA, en belastingvrijstellingen, zoals de MWV. De maximale wettelijke marginale belastingdruk in het Nederlandse MKB is vergelijkbaar met het mediane niveau van de OESO-landen. De belastingmix wijkt gemiddeld gezien niet wezenlijk af van het gemiddelde van de OESO-landen.

Belastingdruk

De OESO heeft onlangs een internationale vergelijking gemaakt van de belastingdruk van het MKB (OESO, 2015). Met betrekking tot de belastingdruk is in deze studie een vergelijking gemaakt van de wettelijke maximale marginale belastingtarieven op verschillende vormen van belastingheffing en ondernemerschap. Zo maakt de OESO onderscheid tussen de belastingdruk bij alleen inkomstenbelasting en bij inkomsten- *en* vennootschapsbelasting, de aard van het belastbare inkomen (e.g., arbeidsinkomen vs. dividenden) en de toepasbaarheid van vennootschapsbelasting en inkomensbelasting.

Tabel 2.1 vat de belastingvoet samen voor verschillende soorten MKB-bedrijven. De eerste kolom laat de belastingdruk zien voor een IB-ondernemer bij een gemiddelde winst. Dit tarief blijkt met 39 procent in Nederland relatief laag in vergelijking met direct omliggende landen als België (64 procent) en Frankrijk (58 procent) en komt overeen met de tarieven in Duitsland (41 procent) en het Verenigd Koninkrijk (39 procent). Het verschil loopt in de regel op bij een hoger inkomen, doordat IB-ondernemers bij een hoger inkomen in een hogere belastingschijf terechtkomen. In Nederland wordt dit effect echter deels tenietgedaan door de fiscale regelingen. Zonder de regelingen zou het maximale marginale tarief in Nederland bij een gemiddeld loon boven de OESO-mediaan liggen.⁴ De MWV zorgt ervoor dat de maximale marginale wettelijke druk net op de grens van de bovenste belastingschijf lager is voor inkomen uit eigen onderneming dan voor inkomen uit loondienst (voor een DGA) (zie de laatste kolom). Dit zou geïnterpreteerd kunnen worden als een prikkel voor ondernemerschap, omdat de relatieve belastingdruk van looninkomen vs. inkomen uit onderneming van belang is bij de ondernemersbeslissing. De belasting op dividend en de groei van eigen vermogen zijn in Nederland gemiddeld.

⁴ De marginale druk van 39 procent treedt op bij een winst ter hoogte van het begin van de vierde schijf, € 56.531 in 2014. Door de ZA en de MWV begint het hoogste tarief voor zelfstandigen bij een winst van € 73.014. Bij hogere winsten dan dat bedrag treedt een marginale druk van 45 procent op.

Tabel 2.1 Maximale wettelijke marginale belastingdruk MKB in geselecteerde landen

Enkele of gecombineerde heffing (IB of IB & Vpb)	Enkel	Enkel	Gecombineerd	Gecombineerd	Gecombineerd
Inkomenssoort	Winst uit arbeid	Winst uit arbeid	Dividend	Aanwas eigen vermogen	Arbeid
Vennootschapsbelasting	Nee	Nee	Ja	Ja	Aftrekpost fiscale winst
Inkomstenbelasting	Arbeid bij gemiddeld loon	Arbeid, drempel hoogste belastingsschijf	Dividenden	Vermogensaanwas	Arbeid
Sociale zekerheidsbijdragen	Ja	Ja	Nee	Nee	Werknemer
België	64	67	44	25	59
Canada	40	50	49	30	50
Denemarken	34	56	56	48	56
Duitsland	41	47	49	44	47
Finland	53	62	42	39	57
Frankrijk	58	54	52	40	55
Griekenland	35	46	33	26	46
Ierland	52	55	55	44	55
Italië	54	48	46	42	48
Japan	27	51	39	29	51
Luxemburg	53	44	43	28	45
Nederland	39	39	40	35	53
Oostenrijk	49	50	44	39	50
Portugal	32	50	51	44	61
Spanje	50	52	45	40	52
VK	39	47	44	37	47
VS	45	49	60	48	49
Zweden	47	69	45	40	57
OESO-mediaan	39	58	43	33	50

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van OESO (2015).

Toelichting: Achterliggende data over gemiddelde lonen en drempels van hoogste belastingsschijf per land is te vinden in de OESO *Tax Database*. Voor Nederland is de MWV in deze cijfers reeds meegewogen. De eerste twee kolommen geven de belastingdruk weer voor ondernemers die alleen inkomstenbelasting verschuldigd zijn, respectievelijk bij een gemiddeld inkomen en bij de drempel van de hoogste belastingsschijf, inclusief verplichte bijdragen voor het stelsel van sociale zekerheid. De laatste drie kolommen laten de situatie zien voor een MKB-bedrijf met een 'dubbele' belastingdruk, in de zin dat zij zowel vennootschaps- als (via de aandeelhouder) inkomstenbelasting (hoogste belastingsschijf) verschuldigd zijn. De derde kolom laat de heffing zien over dividendinkomen, de vierde kolom over vermogensaanwas (eigen vermogen) en de laatste kolom het inkomstenbelastingtarief dat een ondernemer verschuldigd is als hij zichzelf loon uitbetaalt. Dit loon mag opgevoerd worden als kostenpost voor de onderneming, maar er zijn wel werknemerslasten voor de sociale zekerheid van toepassing.

Maatregelen met specifieke doelstellingen

De OESO maakt ook studie van de maatregelen met specifieke doelstellingen die van toepassing zijn op ondernemers. Deze maatregelen worden uitgesplitst naar maatregelen die op bedrijfsniveau zijn getroffen en maatregelen die op eigenaarsniveau/investeerderniveau van toepassing zijn (OESO, 2015). We behandelen hier de maatregelen die volgens OESO (2015) van toepassing zijn op bedrijfsniveau.

Tabel 2.2 laat zien dat Nederland relatief veel regelingen heeft die ondernemerschap stimuleren. Deze regelingen bestaan uit aftrekposten, heffingskortingen en belastingvrijstellingen. Samen met Frankrijk is Nederland met regelingen in zes categorieën zelfs koploper. Wat opvalt is dat de ZA en MWV uniek zijn in internationaal perspectief. De meeste landen kennen geen generieke aftrekposten of belastingvrijstellingen. Daarnaast lijken de voorwaarden in andere landen beperkender dan in Nederland.

Aftrekposten: Aftrekposten verlagen de belastbare winst van de ondernemer. In OESO-landen zijn typische aftrekposten onder meer zakelijke uitgaven, rentes en afschrijvingen. Het effect van een aftrekpost hangt samen met de marginale belastingvoet: een hogere belastingvoet, zorgt voor een sterker effect van aftrekposten op de belastingverplichtingen. Bij een verlies daarentegen, werkt de aftrekpost alleen verliesvergroterend en is deze aftrek alleen van belang indien verliezen uit de ene periode (onbeperkt) verrekend mogen worden met verliezen uit andere perioden..

De OESO (2015) behandelt twee categorieën aftrekposten: afschrijvingen en overige aftrekposten. We lichten deze hieronder toe.

- **Afschrijvingen:** Ondernemingen investeren in bedrijfsmiddelen die afgeschreven worden. Deze investeringen kunnen gestimuleerd worden door verruimde en/of versnelde mogelijkheden voor afschrijving van deze bedrijfsmiddelen. Bij versnelde afschrijvingen wordt het ondernemen bijvoorbeeld toegestaan bedrijfsmiddelen af te schrijven over een kortere periode dan de verwachte economische levensduur van het bedrijfsmiddel. Dit verhoogt de netto contante waarde van de afschrijvingen. Versnelde afschrijvingen staan ondernemingen toe effectief meer af te schrijven dan de investering. Beide maatregelen verlagen de fiscale winst voor de ondernemer. Veel OESO-landen kennen een vorm van verruimde of versnelde afschrijvingen. Nederland kent geen verruimde afschrijvingen. Voor Nederland is de WAS een vorm van versnelde afschrijving.⁵ De WAS staat starters toe activa af te schrijven gedurende de eerste drie jaar na de start van de onderneming. Het afschrijvingsbedrag is gemaximeerd op het maximumbedrag van de KIA, zo'n € 300.000 per jaar. Ook andere landen staan versnelde afschrijving toe, zij het in andere vorm. Zo geldt versnelde afschrijving in Frankrijk alleen voor specifieke investeringen (robotica, commercieel- en bedrijfsvastgoed in landelijke gebieden en huurkoop onder bepaalde voorwaarden) en in Duitsland mogen investeringen onder de € 235.000 altijd versneld afgeschreven worden.
- **Overige aftrekposten:** Naast afschrijvingen kennen OESO-landen een verscheidenheid aan overige aftrekposten. Ook deze verlagen de belastbare winst. De ZA valt bijvoorbeeld in deze categorie. Deze vaste aftrek voor alle IB-ondernemers die voldoen aan het urencriterium is uniek in de OESO-groep.⁶ Gebruikelijker is een aftrekpost voor bepaald gedrag of investeringen. In het Verenigd Koninkrijk kan het MKB onder bepaalde voorwaarden aanspraak maken op een verhoogde R&D-aftrekpost. In België bestaat er een toelage voor het aannemen van extra personeel.

⁵ Dit is niet de enige afschrijvingsregeling die Nederland kent. Echter, de andere afschrijvingsregelingen zijn geen onderdeel van deze studie.

⁶ De ZA wordt overigens wel gehalveerd als de ondernemer in kwestie AOW-gerechtigd is.

Tabel 2.2 Relatief groot aantal fiscale ondernemersregelingen in Nederland en Frankrijk

	Aftrekposten		Heffingskortingen				Belasting-vrijstellin-gen	#
	Afschrijving	Overig	Investeringen	R&D	Arbeid	Overig		
België	X	X			X	X		4
Dene-marken				X				1
Duitsland	X		X		X			3
Finland								0
Frankrijk	X	X	X	X		X	X	6
Grieken-land							X	1
Ierland							X	1
Italië							X	1
Luxem-burg								0
Neder-land	X	X	X	X	X		X	6
Oosten-rijk					X			1
Portugal			X	X				2
Spanje	X	X			X			3
Verenigd Konink-rijk		X		X				2
Zweden					X			1

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van OESO (2015).

Heffingskortingen: Vergelijkbaar met het effect van aftrekposten, verlagen heffingskortingen de belastingen van het MKB. Anders dan een aftrekpost doen zij dit direct. Hiermee is hun waarde niet afhankelijk van de belastingvoet. De OESO bespreekt heffingskortingen in vier categorieën. Voor deze studie is alleen de heffingskorting ten behoeve van investeringen van belang. Belasting-faciliteiten voor investeringen zijn vrij gebruikelijk in OESO-landen (zie ook Tabel 2.2), zo ook in Nederland met de KIA. Frankrijk kent bijvoorbeeld een regeling die weliswaar ruimhartiger is in hoogte, maar toekenning geschiedt onder strengere voorwaarden: alleen investeringen in innovatie komen in aanmerking.

Belastingvrijstelling: Ten slotte kan de ondernemer geheel vrijgesteld worden van bepaalde belas-tingen. Voor Nederland betreft het hier de MWV. Deze regeling verlaagt voor IB-ondernemers de belastingdruk met 14 procent. Een dergelijke algemene vrijstelling van een deel van de winst is uniek. In andere landen is het gebruikelijker specifieke vrijstellingen te verlenen. Zo worden bij-voorbeeld bedrijven in Griekenland onder bepaalde voorwaarden vrijgesteld van belasting over de winst op geleverde zonne-energie.

Indirecte fiscale effecten

Er is een vijftal mogelijke indirecte effecten die een rol spelen en het gevolg zijn van de hoogte van het gemiddelde tarief, het marginale tarief, de progressie van het tarief en effecten die lopen via de arbeidsmarkt.

Een eerste mogelijk indirect effect van de fiscale ondernemersregelingen en met name de ZA, SA en MWV is dat een groep mensen kiest voor het ondernemerschap vanwege de fiscale voordelen en niet zozeer omdat ondernemen hen beter afgaat dan werken in loondienst. Vroonhof et al. (2005), Van Vuuren (2012) en Stevens en Lejour (2016) laten zien dat het verschil in fiscale behandeling van werknemers en IB-ondernemers leidt tot meer ondernemers, maar dat een deel van de werknemers de keuze om ondernemer te worden baseert op de fiscaliteit. Hieruit zou mogelijk kunnen worden afgeleid dat het *gemiddelde* belastingtarief voor ondernemers niet lager moet zijn dan dat voor werknemers. Als werknemers meer belasting moeten betalen dan ondernemers, worden zij mogelijk om een verkeerde reden aangemoedigd om hun baan op te zeggen en te starten als ondernemer. De internationale literatuur⁷ lijkt er ook op te wijzen dat veel ondernemers niet productiever zijn dan mensen in loondienst, hetzelfde type of niveau van onderwijs hebben en ook op andere kenmerken en gemeten voorkeuren vergelijkbaar scoren. Het is vanuit die invalshoek opmerkelijk dat zij ondernemer zijn tegen een lager inkomen.

Daarnaast vermindert de MWV verstoringen bij de keuze van de rechtsvorm van ondernemingen en moedigt het IB-ondernemers aan om meer winst te maken. Deze belastingtariefsverlaging voor IB-ondernemers zorgt voor fiscale neutraliteit ten opzichte van vennootschappen en verlaagt het marginale tarief. Een indirect effect hiervan is echter dat het verschil tussen IB-ondernemers en werknemers verder is toegenomen, wat een verstoring zou kunnen hebben op de keuze om als ondernemer aan de slag te gaan (Stevens en Lejour, 2016). In paragraaf 2.2.2 laten we de verschillen in het gemiddelde en de marginale effecten zien tussen IB-ondernemers, DGA's en werknemers.

In de tweede plaats zou het *marginale* tarief voor IB-ondernemers vanuit een economische invalshoek lager moeten zijn indien blijkt dat zij een hogere inkomenselasticiteit hebben. Dan kan de verstoring door belastingheffing immers worden beperkt door IB-ondernemers op de marge minder belasting te laten betalen dan werknemers. Uit het overzicht van schattingen in Van Vuuren (2012) blijkt dat de gewerkte uren van IB-ondernemers gevoeliger zijn voor belastingheffing dan die van werknemers. Hieruit zou de conclusie kunnen volgen dat het optimale marginale belastingtarief voor IB-ondernemers lager zou moeten zijn dan voor werknemers. Binnen de context van het fiscale stelsel is hier dus mogelijk ruimte. De MWV verlaagt het marginale tarief van IB-ondernemers ten opzichte van werknemers.

Ten derde deelt de overheid mee in het risico van de onderneming. Bij een lage winst zijn de te innen belastingen immers lager dan bij een hoge winst. Economisch gezien zou dit ook moeten gelden voor verliezen. De onderneming moet in theorie (enige tijd) in staat zijn om verliezen te verrekenen. De OESO (2009) heeft daarom gepleit voor het mogen verrekenen van ondernemingsverliezen met andere inkomstenbronnen. Hetzelfde principe geldt voor progressieve belastingen. Deze ontmoedigen het nemen van risico (en het behalen van een hogere winst), omdat ondernemerssucces leidt tot een hoger tarief. Deze verstoringen zouden kunnen worden verminderd door het toestaan van verrekening van verliezen en het verminderen van de *progressiefactor* in de belastingtarieven.

⁷ Zie bijvoorbeeld Moskowitz en Vissing-Jorgensen (2002) en Hurst en Pugsley (2011).

Naast deze fiscale aspecten spelen ook wet- en regelgeving op de arbeidsmarkt een rol. Het CPB (2016) laat zien dat het aantal werknemers met een vast contract daalt. Dit is deels het gevolg van veranderende voorkeuren die de behoefte aan meer flexibiliteit hebben aangewakkerd, deels het gevolg van technologische verandering en voortschrijdende globalisering die vragen om meer flexibele inzet van mensen en deels het gevolg van instituties. Het vaste contract geniet in Nederland een zeer hoge mate van bescherming ten opzichte van andere vormen van werk. Ook is de dekking van ziekte en arbeidsongeschiktheid en van het tweede-pijlerpensioen relatief breed. Dit heeft mogelijk geleid tot een verandering van de vraag naar arbeid voor mensen met een relatief slechte arbeidsmarktpositie die wordt gefaciliteerd door fiscale mogelijkheden rondom ondernemerschap te benutten. Er kan hierdoor een groep IB-ondernemers ontstaan die relatief moeizaam kan onderhandelen over het tarief. In dat geval valt het belastingvoordeel voor een groot deel toe aan de opdrachtgever.

Een laatste aspect dat een rol speelt is het risico van een kleine schaal waarop productie plaatsvindt in een economie met relatief veel kleine ondernemers. Dit kan leiden tot fragmentatie van productie en daarmee een lagere productiviteit door coördinatiekosten (Becker en Murphy, 1992). Ook kan een inefficiënte verdeling van risico's tot stand komen, omdat kleine ondernemers risico's overnemen van grotere bedrijven met een betere toegang tot kapitaalmarkt en bancaire financiering (Murphy et al., 1991). IB-ondernemers hebben mogelijk te weinig onderhandelingsmacht om de risico's eerlijk te verdelen. Daarbij speelt ook mee dat de sociale zekerheid als automatische stabilisator minder goed kan dempen, omdat IB-ondernemers zich niet noodzakelijk verzekeren. Dit kan leiden tot een minder goed gestabiliseerde economie, omdat de consumptie volatieler wordt.

Tabel 2.3 Belastingmix in een aantal relevante OESO-landen (Percentage BBP in 2013)

Grondslag	Nederland	België	Frankrijk	Duitsland	Verenigd Koninkrijk	OESO-gemiddelde
Totaal	36,7	44,7	45,0	36,5	32,9	34,2
Belastingen totaal	21,7	30,5	28,3	22,6	26,6	25,1
Inkomen	7,2	12,8	8,4	9,5	9,1	8,8
VPB/winst	1,9	3,1	2,5	1,8	2,5	2,9
Vermogen	1,2	3,5	3,8	0,9	4,0	1,9
Bestedingen	10,9	10,8	10,8	10,2	10,8	11,0
Overige	0,5	0,3	2,8	0,2	0,2	0,7
Sociale premies	15,0	14,2	16,7	13,9	6,2	9,1

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van OESO (2015).

Belastingmix

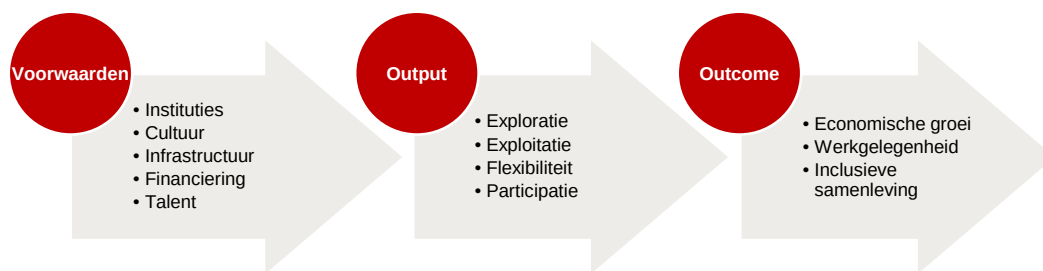
Met belastingheffing wordt een groot deel van het fiscaal-economisch beleid ingevuld. Voor de effectiviteit van de heffing is het van belang dat beleidsmakers voldoende sturingsmogelijkheden hebben. De fiscaal-economische factoren waarop gestuurd wordt zijn inkomen, consumptie, besparingen en investeringen.

In Tabel 2.3 wordt de belastingmix in Nederland vergeleken met die in een aantal OESO-landen. Als naar het totaal van belastingen wordt gekeken, bevindt Nederland zich iets onder het OESO-gemiddelde. De rij die de bestedingen vergelijkt ligt voor Nederland op het OESO-gemiddelde. Ten aanzien van de belasting op winst en vermogen bevindt ons land zich onder het OESO-gemiddelde. Bij de belasting op inkomen moet ook rekening gehouden worden met de sociale premies. Ook hier bevindt Nederland zich rond het OESO-gemiddelde.

2.1.3 'Entrepreneurial economy'

De ondernemer wordt in de economische literatuur gezien als een speler in een ecosysteem dat kan worden gedefinieerd als de 'entrepreneurial economy'. Figuur 2.13 geeft de stromen in deze economie schematisch weer. Hierbij is de context waarin de ondernemer functioneert afgebakend door de algemene economische en institutionele voorwaarden, zoals wet- en regelgeving (waaronder de fiscale regelingen en het juridische en arbeidsrechtelijke speelveld), toegang tot financiering van zijn ideeën en de beschikbaarheid van menselijk kapitaal. Goede voorwaarden vormen een vruchtbare bodem voor ondernemerschap.

Figuur 2.13 De voorwaarden, output en outcome van ondernemerschap



Bron: gebaseerd op Stam (2014) en Van Stel (2015).

Het succes van deze vruchtbare bodem wordt zichtbaar door onder meer innovatieve startende ondernemers, doorgroeiende ondernemers en ondernemers die mensen aannemen of binnen hun netwerk met andere ondernemers samenwerken (bijvoorbeeld via een platform of het delen van kennis of kapitaal). Een succesvol ecosysteem laat de ondernemer met de goede ideeën floreren (e.g., Lucas, 1978, Baumol, 1990, Becker en Murphy, 1992, Stam, 2014 en Van Stel, 2015).

Deze output vormt de basis van economische groei door ondernemerschap, het creëren van additionele werkgelegenheid doordat de ondernemer mensen in dienst neemt en een inclusieve samenleving doordat mensen die mogelijk niet passen in een dienstverband als werknemer of daar geen voorkeur voor hebben toch kunnen deelnemen aan de samenleving.⁸

Output en outcome

In Stam (2014) en Van Stel (2015) wordt een ecosysteem uitgewerkt waarbij de fysieke, financiële, sociale en wettelijke infrastructuur van een land (of systeem) als gegeven wordt beschouwd. Deze infrastructuur maakt het mogelijk om op verschillende manieren te ondernemen. In het algemeen

⁸ Verschillende studies tonen het belang van (productief) ondernemerschap aan. De bijdrage van ondernemerschap aan economische groei en werkgelegenheid (e.g. Carree et al., 2002 en Calvino et al., 2015) en innovatie (e.g. Block et al., 2016) is voor verschillende landen en tijdsperiodes in beeld gebracht. Dit zijn dikwijls studies op basis van longitudinale of paneldata of studies die een samenvatting van de literatuur geven middels metaregressies of literatuuronderzoek.

kan worden gesteld dat ondernemers de bereidheid hebben om risico te lopen om nieuwe ideeën te ontwikkelen en kansen te benutten. Deze algemene rol kan worden gespecificeerd in verschillende subrollen (e.g. Van Stel, 2015), die we nu bespreken en samenvatten in Tabel 2.4.

Tabel 2.4 De verschillende rollen van ondernemerschap verhogen bedrijvigheid, productiviteit, doorgroei en autonomie

	Bedrijvigheid	Concurrentie	Doorgroei	Autonomie
Exploratie	x	X	x	
Exploitatie	x	X	x	
Flexibiliteit		X	x	
Participatie			x	x

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017)

Exploratie. Door te experimenteren worden problemen opgelost of vragen beantwoord. Door vervolgens te leren van succes en vooral van fouten overleeft een deel van de ondernemerspopulatie. Deze ondernemers zijn een bron van innovatie. Uit de literatuur blijkt dat deze rol van de ondernemer leidt tot nieuwe bedrijvigheid in bestaande sectoren, tot het benutten van kansen in nieuwe niches, tot een hogere productiviteit binnen sectoren, tot meer concurrentie tussen bedrijven en tot de groei van bedrijven van startende zelfstandigen naar succesvolle MKB-bedrijven (Acs en Audretsch, 2005).

Exploitatie. Nieuwe producten en diensten die op de markt komen, wakkeren de concurrentie aan en vormen verdienmodellen voor ondernemers. Het introduceren van nieuwe producten, het vernieuwen van bestaande producten en productiemogelijkheden en het betreden van nieuwe markten (nationaal en internationaal) zijn belangrijke manieren om groei te bewerkstelligen. Daarnaast zien ondernemende types die werkzaam zijn bij grotere bedrijven dikwijls mogelijkheden om een eigen bedrijf te starten. Hierbij wordt gebruikgemaakt van de kennis en kunde van bijvoorbeeld een multinational of een universiteit. De startups die op deze wijze vorm krijgen, zijn (met hulp van de moederverenootschap of universiteit) snel in staat om nieuwe markten te veroveren. Deze rol leidt daarnaast tot een hogere productiviteit binnen sectoren waar deze toetreding plaatsvindt (Van Stel, 2015).

Flexibiliteit. Kleine ondernemers en ondernemingen zijn vaak gespecialiseerd in een aantal taken. Dit biedt bedrijven de mogelijkheid om specialistische kennis in te huren bij bijvoorbeeld zelfstandig ondernemers. Het inhuren van specialisten verlaagt de risico's voor bedrijven, omdat het op projectbasis geregeld kan worden. Daarnaast profiteert het inhurende bedrijf van de expertise van de specialist, is het niet noodzakelijk om op een vroeg moment zelf te investeren in een nieuw product, kan de schaal van de onderneming op een lager niveau blijven en wordt de productiviteit verhoogd door lagere kosten en efficiënte arbeidsdeling (Ter Weel et al., 2010). Tevens is het mogelijk dat kleine ondernemers zelf netwerken (zwermen) vormen die in tijdelijke samenwerkingsverbanden bij elkaar komen om een vraag te beantwoorden. De tijdelijke "organisaties" die op deze manier ontstaan, hebben als voordeel dat er weinig geïnvesteerd hoeft te worden in infrastructuur. Wel hebben zij te maken met relatief hoge coördinatiekosten. Flexibiliteit leidt tot een hogere productiviteit en tot meer concurrentie onder kleine ondernemers die hun specialisme moeten bewaken. Het kan ook leiden tot de groei van bedrijven of het starten van succesvolle bedrijven en samenwerkingsverbanden als de projecten succesvol blijken te zijn (Van Stel, 2015). Ten slotte is

het mogelijk dat er een breder aanbod komt, doordat ondernemers niches in de markt benutten. Hierdoor ontstaat meer keuzevrijheid.

Participatie. Ondernemerschap biedt ook een mogelijkheid voor outsiders op de arbeidsmarkt. Mensen die hun baan zijn verloren of om andere redenen (tijdelijk) geen betaalde arbeid verrichten, kunnen als ondernemer aan de slag. Dit heeft maatschappelijke baten op het terrein van participatie en sociale cohesie tot gevolg (Van Vuuren, 2012). Daarnaast is het voor mensen met een voorkeur voor een niet-standaard arbeidscontract een mogelijkheid om aan de kost te komen en deel te nemen aan het arbeidsproces (CPB, 2016). Ten slotte is het in sommige gevallen een noodzaak om via de route van het ondernemerschap inkomen te verwerven, omdat er geen andere mogelijkheden beschikbaar lijken te zijn (Wennekers et al., 2010).

De rollen die ondernemers vervullen vertalen zich in verschillende vormen van economische en maatschappelijke waarde, zie Figuur 2.13. De belangrijkste (in het kader van dit onderzoek) zijn economische groei en werkgelegenheid en een inclusieve samenleving.⁹

Economische groei. De economische groei wordt op langere termijn gedreven door werkgelegenheidsgroei en productiviteitsgroei. De determinanten van productiviteitsgroei bestaan onder andere uit het ontstaan van nieuwe bedrijvigheid, voldoende concurrentie en de mogelijkheden voor bedrijven om door te groeien. Bedrijvigheid, concurrentie en doorgroei zijn onlosmakelijk verbonden met ondernemerschap, maar het aantonen van een causaal verband tussen ondernemerschap en economische groei is zowel theoretisch als empirisch complex.

Werkgelegenheid. Netto werkgelegenheidsgroei is het resultaat van doorgroeierende ondernemingen en nieuwe ondernemers die de markt betreden verminderd met de werkgelegenheid die verloren gaat door het verdwijnen of krimpen van bedrijven. Werknemers die ondernemer worden en wiens ondernemingen niet doorgroeien creëren geen extra werkgelegenheid. Ook wanneer IB-ondernemers mensen in dienst nemen, is het de vraag of dit extra werkgelegenheid creëert op de lange termijn. Op lange termijn wordt de structurele werkgelegenheid bepaald door het arbeidsaanbod. Het arbeidsaanbod kan door ondernemerschap stijgen omdat ondernemers niet gebonden zijn aan arbeidsmarktinstituties zoals het minimumloon, cao's, de werknemersverzekeringen en de arbeidstijdenwet. Stimuleren van ondernemerschap kan daardoor leiden tot meer arbeidsaanbod als: mensen als ondernemer aan de slag gaan aan de onderkant (als minimumloon en andere instituties knellen waardoor ze anders niet in loondienst aan de slag kunnen gaan); mensen vanuit een uitkering of inactiviteit als ondernemer wel – en in een betrekking in loondienst niet – aan de slag kunnen of willen; of personen meer uren werken als ondernemer dan ze in loondienst zouden doen. Een laatste mogelijkheid waardoor de structurele werkgelegenheid door ondernemerschap kan stijgen is wanneer de fiscale regelingen de beloning van arbeid verhogen.

Inclusieve samenleving. Groepen die via een arbeidscontract niet eenvoudig aan het werk komen, kunnen soms via ondernemerschap toch deelnemen aan het arbeidsproces. De flexibiliteit die het ondernemerschap biedt, geeft bijvoorbeeld personen met een arbeidsbeperking, een voorkeur voor

⁹ De vergroening en verduurzaming van de samenleving zijn ook onderdeel van de theorie van Stam (2014) en Van Stel (2015). Geen van de fiscale ondernemersregelingen die in dit onderzoek worden geëvalueerd grijpt echter aan op dit aspect van ondernemerschap. We laten het daarom buiten beschouwing.

deeltijdwerk, of andere voorkeuren een manier om deel te nemen. Ook kan ondernemerschap leiden tot vergroening van productie, een hoger welzijn en een hogere mate van tevredenheid over het werk (Van Stel, 2015).

Externe effecten en marktfalens

Voor het evalueren van de fiscale ondernemersregelingen is het van belang de algemene context uit te breiden met het mogelijk marktfalen waarmee ondernemers te maken hebben en de externe effecten die ontstaan of bestaan als gevolg van ondernemerschap. Als de markt in staat is om via het ondernemerschap economische groei, werkgelegenheid en een inclusieve samenleving tot stand te brengen, is ingrijpen door de overheid niet meteen evident.

Verschillende regelingen zijn gericht op verschillende types ondernemers (en adresseren mogelijk een ander falen), zowel qua fase waarin de onderneming zich bevindt als de kenmerken van de ondernemers zelf als het doel (investeringen in kapitaal vs. generieke instrumenten). In deze studie richten we ons op de IB-ondernemers. De ZA is bijvoorbeeld een generieke regeling met als algemeen doel het stimuleren van ondernemerschap, waarbij onder andere inkomenssteun voor kleine zelfstandigen en lastenverlichting voor het MKB als subdoelen zijn gedefinieerd.¹⁰ De SA is daarentegen gericht op het stimuleren van het ondernemerschap en het bevorderen van de bereidheid van ondernemers om startersrisico te lopen. Nog specifieker is de SAO die arbeidsbeperkten tracht te stimuleren een eigen onderneming te starten.

Tabel 2.5 geeft een overzicht van de mate waarin externe effecten en marktfalens een rol spelen bij de verschillende rollen van ondernemers. De laatste kolom heeft als label paternalisme. Dit is geen marktfalen, maar vormt vaak wel een motief voor de overheid om in te grijpen.

Tabel 2.5 Externe effecten en marktfalens die een rol spelen bij ondernemerschap

	Externe effecten	Marktmacht	Informatieproblemen	Paternalisme
Exploratie	x	X	x	
Exploitatie	x	X		
Flexibiliteit	x	X	x	
Participatie	x		x	x

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van literatuur.

Externe effecten

Externe effecten van ondernemerschap ontstaan als gevolg van innovatie (Block et al., 2016) en netwerk- of agglomeratie-effecten (Granovetter, 1985), maar ook als gevolg van onvoldoende mogelijkheden om te kunnen doorgroeien (Melitz, 2003) of door mensen in staat te stellen deel te nemen aan het arbeidsproces (Wennekers et al., 2010).

Exploratie. Ondernemers hebben vaak goede ideeën die mogelijk leiden tot innovatieve producten en diensten of oplossingen voor allerlei problemen. De maatschappelijke baten van innovatie zijn vaak groter dan de private baten. De voornaamste oorzaak hiervan is dat ideeën deels publieke

¹⁰ Laatstgenoemde doelen zijn voor de evaluatie van secundair belang, en krijgen in het vervolg weinig aandacht.

goederen (niet-rivaal in dit geval)¹¹ zijn en een deel van de opbrengsten van de innovatie die hierdoor ontstaan, niet kan worden toegeëigend door de ondernemer (*free-rider* probleem). Deze *spillovers* zijn maatschappelijk waardevol, maar omdat de ondernemer niet volledig wordt beloond voor zijn inspanning is hij minder geneigd om op het maatschappelijk optimale niveau te investeren (e.g. Aghion en Howitt, 1998). Innovatie wordt in Nederland op verschillende manieren gestimuleerd door de overheid, bijvoorbeeld via de WBSO en de RDA. Als de fiscale regelingen belemmeringen op dit terrein weg zouden nemen, dan zou de verwachting zijn dat IB-ondernemers door de fiscale regelingen meer en vaker innovatieve activiteiten ontplooiën dan zonder de regelingen.

Exploitatie. Onvoldoende mogelijkheden om door te groeien kunnen ertoe leiden dat investeringen moeilijker zijn terug te verdienen. De kosten zijn vaak hetzelfde voor een grote markt als voor een kleine markt, vooral als het gaat om innovaties. Melitz (2003) laat zien dat wanneer bedrijven niet kunnen doorgroeien, minder aan innovatie wordt gedaan. Een gebrek aan schaal kan het gevolg zijn van verschillen in marktregulering maar ook van culturele verschillen tussen regio's (e.g. Akcomak en Ter Weel, 2009). De fiscale regelingen stimuleren het starten van een onderneming (voornamelijk via de SA) en het voeren van een onderneming (voornamelijk via de ZA). Het streven naar een grotere winst en daarmee mogelijk een grotere omvang wordt gestimuleerd door de MWV. Door het loslaten van het urencriterium binnen de MWV zou op macro-economisch niveau door groei van IB-ondernemingen van ZZP'er naar een bedrijf met personeel moeten worden gestimuleerd.

Flexibiliteit. Ondernemers met een goed idee kunnen dit niet altijd zelf uitwerken (Granovetter, 1985). Door samen te werken met andere ondernemers kan een oplossing worden bedacht. Een voorwaarde voor samenwerking is dat het netwerk betrouwbaar moet zijn (*common-pool* probleem), afspraken gemaakt moeten kunnen worden rondom intellectueel eigendom (in geval van clubgoederen) en over de verspreiding van de verworven kennis (in geval van een publiek goed). Een omgeving met meer ondernemers en vertrouwen helpt om in deze verschillende omstandigheden een duurzame samenwerking of een stabiel netwerk op te bouwen (Knack en Keefer, 1997). Een kenmerk van een samenleving met een hoog niveau van vertrouwen zou volgens deze redenering moeten leiden tot meer netwerken waarin wordt samengewerkt. Het is in dat geval minder noodzakelijk om een bedrijf als eenheid te gebruiken. De fiscale regelingen stimuleren het ondernemerschap, maar het is niet meteen duidelijk of dit tot meer betrouwbare netwerken leidt.

Participatie. De mogelijkheid om via het ondernemerschap deel te nemen aan het arbeidsproces biedt sommige groepen toegang tot het arbeidsproces en bevordert hun maatschappelijke participatie. Het ondernemerschap geeft bijvoorbeeld arbeidsbeperkten, langdurige werklozen, laagproductieve werknemers en oudere werkzoekenden de mogelijkheid om duurzaam in hun bestaanszekerheid te voorzien. Het ondernemerschap kan het maatschappelijke welzijn verhogen en de kosten van non-participatie verlagen. Mensen die werken zijn in het algemeen gezonder en gelukkiger dan mensen die aan de kant staan. Dit geeft de overheid een paternalistisch motief om in te grijpen in bijvoorbeeld de markt voor potentiële ondernemers met een arbeidsbeperking en is mogelijk ook voor een deel de reden een ondernemer te ontlasten als zijn of haar partner meewerkt. Paternalisme is ook een motief om het sparen voor de periode na het arbeidzame leven te bevorderen via de FOR. Nieuw ondernemerschap wordt door de fiscale regelingen gestimuleerd. De SA en de SAO

¹¹ Niet-rivale goederen zijn goederen waarvan de consumptie door een consument niet de consumptie van dit goed door een andere consument beperkt.

bieden mensen een voorziening waarbij een deel van het startersrisico wordt overgenomen. Dit kan leiden tot een hogere participatie van groepen die over het algemeen meer moeite hebben met het vinden van betaald werk. Deze regelingen zouden dan ook relatief vaak gebruikt moeten worden door dit type burgers.

Marktmacht

Marktmacht vormt een mogelijk marktfalen doordat niet alle mogelijke transacties tot stand komen door toetredingsbarrières en door verschillen in kennis.

Exploratie. Bestaande bedrijven hebben een technologische voorsprong die niet zomaar is in te lopen. Kennis en kunde ontbreken vaak bij nieuwkomers. Daarnaast bestaan er kosten van overgang naar een nieuw product of dienst die in het voordeel zijn van bestaande partijen en die eenvoudiger te dragen zijn voor gevestigde bedrijven (zoals investeringen in kapitaal). Ook hebben gevestigde bedrijven een neiging om incrementeel te innoveren en hun intellectuele eigendommen sterk te beschermen om zo nieuwe bedrijven buiten de markt te houden.¹² De fiscale regelingen moedigen investeringen aan (WAS en KIA). Startende bedrijven zouden daarom relatief vaak gebruik moeten maken van de WAS om investeringen versneld af te schrijven. Andere IB-ondernemers zouden vaak de KIA moeten gebruiken om te kunnen concurreren met de concurrentie als marktmacht een belangrijke rol speelt.

Exploitatie. De literatuur noemt verschillende belemmeringen voor ondernemers om te kunnen toetreden. Voor startende ondernemers vormen met name gevestigde belangen en relaties een mogelijke barrière. Het gaat hierbij om verticale integratie van de distributieketen en productieketen, om barrières die te maken hebben met het wisselen van aanbieder, om kapitaalinvesteringen die nodig zijn om van een goed idee een product of dienst te maken en om belastingen die in het nadeel werken van startende, kleine ondernemers. Kleine ondernemers financieren hun investeringen vaak vanuit de winst. Hoe hoger het belastingtarief, hoe minder er overblijft om investeringen te financieren. Ten slotte zijn barrières slecht voor innovatie. De meeste innovatie ontstaat door recombinate van nieuwe ideeën met bestaande kennis. Als ondernemers onvoldoende toegang hebben tot bestaande kennis belemmert dit innovatie (Weitzman, 1998). De MWV en de ZA dragen bij aan het verlagen van de belasting die over de winst moet worden betaald. Hierdoor zou het eenvoudiger moeten zijn om middelen aan te wenden om te investeren. De MA en de FOR bieden daarnaast faciliteiten om het runnen van een onderneming aantrekkelijk te maken.

Flexibiliteit. Gevestigde partijen met marktmacht kunnen besluiten minder te produceren dan maatschappelijk gezien optimaal is. Dit kan het gevolg zijn van een gebrek aan specialisatie waardoor niet alle mogelijke comparatieve voordelen worden benut. Een andere oorzaak is het onbenut laten van schaal en *scope*. Ook kan het zo zijn dat er een *lock-in* ontstaat doordat de relatie tussen vraag en aanbod erg specifiek is. Als gevolg van technologische ontwikkeling op het terrein van ICT is het bijvoorbeeld mogelijk om met minder transactiekosten specialistische kennis te combineren onafhankelijk van tijd en plaats. Gevestigde partijen hebben de neiging om dit zelf te regelen, wat leidt tot een lagere efficiency. Tot slot kan een gevestigde partij met marktmacht ook besluiten

¹² Er bestaan natuurlijk ook nadelen van het “de eerste zijn”. Nieuwe bedrijven maken niet dezelfde fouten en kunnen profiteren van de bestaande kennis. Daarnaast lopen ze minder risico en is de onzekerheid lager omdat de eerste ondernemer al heeft laten zien dat er een markt bestaat.

een suboptimaal laag niveau van productie aan te houden om de prijs op te drijven. Nieuwe ondernemers met specialistische kennis kunnen een efficiency-verhogende rol spelen in de waardeketen of de variëteit van keuzes verbreden, mits ze in staat zijn om transacties te doen met bestaande bedrijven.¹³ Een ander probleem is dat, wanneer gevestigde bedrijven zelfstandigen inhuren, de macht zodanig is verdeeld dat de ingehuurde ondernemer (vaak een zelfstandige) onvoldoende wordt gecompenseerd (zie IBO ZZP, 2015). De fiscale regelingen maken het voor opdrachtgevers aantrekkelijker om een IB-ondernemer in te huren ten opzichte van het aanstellen van een werknemer. Hierdoor kan specialisatie ontstaan die op de markt niet tot stand zou zijn gekomen. Het is wel de vraag of deze specialisatie gemiddeld genomen door IB-ondernemers wordt geleverd of dat een deel van het surplus dat door de fiscale regeling ontstaat naar de opdrachtgever gaat.

Informatieproblemen

Informatieproblemen vormen een tweede vorm van marktfalen. Het heeft effect op het succesvol kunnen ontwikkelen van nieuwe ideeën, doordat informatie niet verifieerbaar is en het moeilijk is voor investeerders om potentieel succesvolle ideeën te onderscheiden van minder kansrijke. Daarnaast is het mogelijk dat door gebrek aan eigen financiële mogelijkheden onvoldoende wordt geïnvesteerd in het bedrijf.

Exploratie. Onthullen alle ondernemers weinig informatie over hun uit te werken ideeën, dan maakt dit het moeilijk voor investeerders om in te schatten wat het risicoprofiel van projecten is. De investeerder kiest er dan voor om een uniform, relatief hoog en soms zeker rendement te vragen. De meer risicovolle ondernemers zullen akkoord gaan met deze hogere rendementseisen, terwijl de minder risicovolle ondernemers uit de markt worden gedreven. Een vergelijkbaar probleem is dat een ondernemer misleidende of onjuiste informatie over het project aan potentiële investeerders verschaft. Het bestaan van de mogelijkheid van verkeerde informatie ondergraaft het nut van deze informatie voor potentiële investeerders. Dit probleem staat bekend als ‘moreel gevaar’. Het doet zich vooral voor wanneer de verstrekte informatie ook na het afsluiten van een contract niet te controleren is. De fiscale regelingen helpen niet direct bij het oplossen van dit marktfalen; het is een zogenaamd *signaling* probleem.

Exploitatie. Om van een idee naar een innovatie te gaan, is vaak een investering nodig. Dit kan een investering in instrumenten of een laboratorium zijn, maar op zijn minst is er geld nodig om onderzoekers te kunnen betalen totdat de innovatie commercieel benut kan gaan worden. Het is niet vanzelfsprekend dat de ondernemer die het project start zelf over voldoende middelen beschikt om de noodzakelijke investeringen te financieren. Een ondernemer zal daarom vaak op zoek moeten naar andere investeerders. Om deze investeerders aan te kunnen trekken, zal de ondernemer (gedeeltelijk) moeten onthullen om wat voor project het gaat. Potentiële investeerders zullen niet investeren in een project waar zij niets van af weten – tenzij de ondernemer geloofwaardig een positief gegarandeerd rendement kan bieden. Naarmate de ondernemer meer informatie over het project onthult, krijgen potentiële investeerders een sterkere onderhandelingspositie, omdat zij dan de mogelijkheid krijgen om zelf een vergelijkbaar project op te starten. Fiscale regelingen bieden

¹³ Kremer (1993) laat zien dat in een supermodulair productieproces de zwakste schakel de waarde van de productie bepaalt. Een nieuwe en betere schakel in het productieproces leidt dus meteen tot efficiëncywinst in de hele keten. In een supramodulair productieproces zijn nieuwe ondernemers ook waardevol omdat ze een nieuwe variëteit toevoegen aan de bestaande set van keuzemogelijkheden. Voor het maken van deze variëteit is wel vaak toegang nodig tot de bestaande markt, gewoontes en regelgeving. Netwerkeffecten versterken immers vaak de gevestigde belangen.

ondernemers een faciliteit om een deel van de winst te investeren in nieuwe projecten. In die zin verminderen ze mogelijk het marktfalen doordat de ondernemer zelf meer kan investeren en bieden ze de mogelijkheid om via de KIA een deel van de investeringen fiscaal te faciliteren.

Participatie: Het inschatten van de kwaliteit van werknemers is moeilijk doordat de werkgever niet op voorhand de productiviteit kan inschatten (Gibbons en Katz, 1991). Vooral voor groepen die te maken hebben met fysieke belemmeringen (zoals arbeidsbeperkten) of voor groepen die worden gediscrimineerd is het vanwege deze informatieproblemen mogelijk om via zelfstandig ondernemerschap aan het werk te raken. De startersregelingen bieden voor dit marktfalen een mogelijke verzachting door mensen aan te sporen als ondernemer aan de slag te gaan. De vraag hierbij is wel of met het stimuleren van ondernemerschap de optimale inzetbaarheid wordt bereikt.

2.2 Fiscale ondernemersregelingen

Het hoofddoel van de fiscale ondernemersregelingen is het bevorderen van ondernemerschap. Het inkomen van een fulltime IB-ondernemer bestaat uit winst. Voor deze winst gelden andere fiscale regels dan voor werknemers met een inkomen uit arbeid. Voor veel IB-ondernemers is de factor arbeid echter de voornaamste vorm van inkomen. Omdat fiscale neutraliteit tussen werknemer en IB-ondernemer hier niet geldt, zou er economisch gezien een reden moeten zijn om het inkomen uit arbeid van IB-ondernemers te stimuleren. Deze redenen zijn hierboven benoemd op basis van de economisch-theoretische literatuur over marktfalens en worden hieronder specifiek ingevuld voor de bestaande fiscale regelingen in Nederland.

Deze paragraaf verzorgt een beschrijving van de fiscale regelingen. De historie, context en achtergrond, maar ook de veranderingen die hebben plaatsgevonden in de afgelopen tien jaar worden meegenomen. Als naar de regelingen wordt gekeken door de bril van fiscale neutraliteit wordt tevens aangegeven waarom de behandeling van verschillende types ondernemers anders is dan die van bijvoorbeeld werknemers in loondienst of DGA's.

In deze sectie gaan we in op de volgende vragen: *Welke (maatschappelijk) probleem is aanleiding geweest voor het beleid? Wat is de oorzaak van dit probleem? Is het probleem over de tijd veranderd? Voor welke vormen van ondernemerschap zijn regelingen via de inkomstenbelasting het meest relevant? Welke doelgroepen en ondernemersvormen zijn voor ogen gehouden bij de opzet? Zijn de inzichten over deze doelgroepen en ondernemersvormen verschoven over de tijd?*

Het ondernemerschap is fiscaal aantrekkelijk door een aantal faciliteiten voor ondernemers. Personen die als individu actief zijn, hebben daarom een prikkel zich te presenteren als ondernemer. Voor een aantal regelingen wordt de “bodem” gelegd door het urencriterium van ten minste 1.225 uren aan ondernemersactiviteiten per jaar (zie Box 2.1) voor een beschrijving).¹⁴ Daarnaast moet meer dan de helft van de werkzaamheden gedurende één jaar bestaan uit ondernemersactiviteiten (grotendeels criterium). Met name bij parttime ondernemerschap (naast een dienstbetrekking) kan

¹⁴ De regeling waarvoor het urencriterium geldt zijn de FOR, de ZA (die voor starters nog wordt verhoogd via de SA), de aftrek speur- en ontwikkelingswerk, de SAO (met als voorwaarde het verlaagde urencriterium van 800 uur), de WAS en de MA.

dit criterium ervoor zorgen dat IB-ondernemers geen gebruik kunnen maken van deze fiscale faciliteit.

De fiscale faciliteiten kunnen in twee categorieën worden verdeeld, te weten investeringsgerelateerde faciliteiten en faciliteiten die gerelateerd zijn aan de ondernemer:

Investeringsgerelateerde faciliteiten. De eerste investeringsgerelateerde faciliteit betreft de KIA. De KIA biedt IB-ondernemers en DGA's de mogelijkheid een percentage van het investeringsbedrag af te trekken volgens een bepaald verloop afhankelijk van de hoogte van de investering (zie onder voor de uitwerking). Een tweede regeling die investeringen moet stimuleren is de WAS. Dit houdt in dat de ondernemer zelf bepaalt hoe en wanneer de bedrijfsmiddelen die in de startfase van de onderneming zijn gekocht afgeschreven worden. Het willekeurig af te schrijven bedrag is net zo hoog als het maximale bedrag aan investeringen waarvoor KIA kan worden verkregen; ongeveer € 310.000. Indien de startende ondernemer meer investeert, mag hij zelf kiezen op welke bedrijfsmiddelen hij willekeurig wil afschrijven. Daarnaast is er ook de Energie-investeringsaftrek, Milieu-investeringsaftrek en de Willekeurige afschrijving op milieu-bedrijfsmiddelen. Deze laatste drie faciliteiten worden in het kader van een andere evaluatie meegenomen.

Ondernemersgerelateerde faciliteiten. Naast deze faciliteiten bestaat de Ondernemersaftrek. Deze bestaat uit de ZA (die voor starters nog wordt verhoogd met de SA), de aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk, de MA, de SAO en de stakingsaftrek. Daarnaast kan de FOR worden benut en kan ten slotte worden gewezen op de MWV op basis waarvan 14 procent van de winst wordt vrijgesteld.

Deze twee categorieën (investeringsfaciliteiten en ondernemersfaciliteiten) sluiten goed aan bij de hoofdindeling van Van Stel (2015) waarin wordt gesteld dat de algemene rollen van ondernemers zijn: het benutten van kansen (stimuleren van investeringen) en het nemen van risico's (faciliteren van ondernemerschap).

2.2.1 Regelingen

De voor dit onderzoek relevante fiscale instrumenten hebben verschillende meer algemene en specifieke doelstellingen. Een groot aantal regelingen heeft als algemeen beleidsdoel het ondernemerschap in Nederland te stimuleren. Tabel 2.6 vat de doelen van de regelingen kort samen.

Tabel 2.6 Indeling doelstellingen fiscale instrumenten

	ZA*	SA*	SAO*	WAS*	MA*	MWV	FOR*	KIA
Stimuleren ondernemerschap	X	X	X	X		X	X	X
Bevorderen bereidheid lopen startersrisico		X	X	X				
Stimuleren starten onderneming vanuit arbeidsongeschiktheid			X					
Fiscaal faciliteren arbeid in onderneming zonder verplichting arbeidsovereenkomst					X			
Gelijktrekken behandeling oudedagsvoorziening loontrekkenden en ondernemers							X	
Bevorderen investeringen				X				X
Gelijktrekken effectieve belastingdruk bij IB-ondernemers met bv/DGA's.	X					X		

Bron: SEO Economisch Onderzoek. * hiervoor geldt het urencriterium

Box 2.1 Urencriterium

Op een aantal regelingen is het zogenaamde 'urencriterium' van toepassing. Dit criterium stelt dat ondernemers pas in aanmerking komen voor bepaalde regelingen als zij minimaal 1.225 uur per jaar werk verrichten voor de eigen onderneming. Momenteel is het urencriterium van toepassing op de ZA (incl. SA indien van toepassing), de MA, de FOR en de WAS. Tot 2010 gold het urencriterium ook voor de MWV. Voor de SAO geldt een verlaagd urencriterium van 800 uur per jaar.

Het urencriterium vormt een barrière voor ondernemers met marginale activiteiten om gebruik te maken van het fiscale instrumentarium. De vorige evaluatie van de fiscale ondernemersregelingen meende dat er geen redenen naar voren waren gekomen 'om te twijfelen aan de doelmatigheid van het urencriterium' (Vroonhof et al., 2005). Wel merkte deze evaluatie op dat er discussie bestond over het urencriterium. Zo brengt het urencriterium ten opzichte van andere aspecten van de fiscale ondernemersregelingen relatief hoge administratieve lasten met zich mee. Ook stelt Vroonhof et al. (2005) dat 'het urencriterium [binnen de Belastingdienst geldt als zeer conflictgevoelig]'. Hoewel hiermee aanpassing allicht gewenst zou zijn, is niet evident in welke richting deze aanpassing gezocht moet worden. Ook kan aanpassing van het urencriterium (bijvoorbeeld verlaging of afschaffing) neveneffecten hebben zoals het stimuleren van 'marginaal' ondernemerschap (Vroonhof et al., 2005). Dit is mogelijk niet gewenst.

Empirisch blijkt het niet mogelijk om het aantal gewerkte uren in de eigen onderneming op basis van CBS-microdata te meten. Dit maakt een evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het criterium (op basis van bijvoorbeeld het afschaffen van het criterium voor de MWV) niet mogelijk. In hoofdstuk 3 lichten we de gebruikte databestanden verder toe.

Zelfstandigenaftrek

De ZA is, samen met de MWV de grootste fiscale ondernemersregeling, zowel in termen van het totaal van middelen dat hiermee is gemoeid als in aantallen gebruikers. Een groot deel van de zelfstandig ondernemers maakt gebruik van de ZA. Het hoofddoel van de regeling is het stimuleren van ondernemerschap (Vroonhof et al., 2005 & Miljoenennota 2017).¹⁵ De ZA is een aftrekpost van de winst uit onderneming ter grootte van € 7.280 (vanaf 2012). Dit bedrag wordt sinds 2012 niet meer jaarlijks geïndexeerd.¹⁶ De ZA is een generieke regeling.

Daarnaast zijn er nog drie (historisch) instrumentspecifieke doelen van de ZA:

- *Inkomenssteun voor kleine zelfstandigen.* De ondersteuning van kleine zelfstandigen werd alleen tijdens de beginjaren van de regeling – de jaren '70 – als doel genoemd. Kleine zelfstandigen zouden gecompenseerd moeten worden voor de hoge inflatie en de voor hen ongunstige inkomensontwikkeling.¹⁷ Zoals de vorige evaluatie van de fiscale regelingen door Vroonhof et al. (2005) reeds aangaf, was het hiermee per saldo een subsidie-instrument in de vorm van een fiscale aftrekpost;
- *Fiscale winstbepaling afstemmen op specifieke kenmerken ondernemersinkomen.* Met de specifieke kenmerken van het ondernemersinkomen bedoelde de wetgever begin jaren '80 dat de ondernemer hier niet alleen van moet leven maar dat er ook een deel opzij moet worden gezet voor investeringen of als reservering.¹⁸ Wordt dit niet gedaan, dan komt de continuïteit van de onderneming mogelijk in het geding. Oftewel, idealiter wordt niet het gehele ondernemersinkomen geconsumeerd door de ondernemer, maar wordt een deel gereserveerd en opnieuw in de onderneming geïnvesteerd. Door de aftrekpost wordt ook niet het hele ondernemersinkomen belast;
- *Lastenverlichting voor het MKB die uiteindelijk resulteert in extra werkgelegenheid.* Dit doel gold specifiek voor een verhoging van de aftrekpost in 1996 en werd gehanteerd ter onderbouwing van de verhoging in 2005.¹⁹

De ZA geldt voor IB-ondernemers die aan het begin van het kalenderjaar de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet hebben bereikt, voldoen aan het urencriterium (1.225 uur per kalenderjaar) en voldoen aan het grotendeelscriterium (meer tijd besteden aan de onderneming dan aan overige werkzaamheden).²⁰ Aan deze criteria dient jaarlijks opnieuw te worden voldaan om als ondernemer in aanmerking te komen voor de ZA. De ZA is 50 procent lager voor ondernemers die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. Voorts geldt dat ondernemers die in een bepaald jaar niet voldoende winst maken om de volledige ZA te genieten de ongerealiseerde ZA in de opeenvolgende negen jaar mogen verrekenen (mits zij dan wel voldoende winst maken). Deze voortwenteling is in 2010 ingevoerd. Een ondernemer die recht heeft op de SA kan, ongeacht de hoogte van zijn winst of verlies, de ZA en SA volledig realiseren. Indien dan een verlies ontstaat, kan dit met andere inkomsten of met inkomsten in volgende jaren worden verrekend.

¹⁵ Internetbijlagen Miljoenennota 2017, p.175.

¹⁶ Daarvoor wijzigden de winstafhankelijke grenzen en hoogte van de aftrek steeds, daarna vast bedrag (zie beschrijving wijziging verderop).

¹⁷ Kamerstukken II 1974/75, 13 194, nr. 3.

¹⁸ Kamerstukken II 1982/83, 17 943, nr. 3.

¹⁹ Kamerstukken II 1993/94, 23 665.

²⁰ De ondernemer hoeft niet aan deze voorwaarde te voldoen indien hij in één van de vijf voorafgaande jaren geen ondernemer was.

Tabel 2.7 Vanaf 2012 is de ZA een vast bedrag

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 en verder
Zelfstandigenaftrek:								
Minimale aftrekpost (€)	4.068	4.310	4.379	4.412	4.488	4.574	4.602	
Maximale aftrekpost (€)	8.386	8.885	9.028	9.096	9.251	9.427	9.484	
Aftrekpost (€)								7.280
Startersaftrek:								
Aftrekpost (€)	1.969	1.987	2.019	2.035	2.070	2.110	2.123	2.123

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017).

Toelichting: Zie begeleidende tekst voor interpretatie minimum- en maximumbedragen.

Tabel 2.7 geeft het minimale en maximale af te trekken bedrag weer (tot 2012) en de vaste aftrekpost (vanaf 2012). De ZA is veranderd per 2012. Tussen 2005 en 2012 was er sprake van een vast aftrekbedrag dat werd afgebouwd naarmate het inkomen van de ondernemer hoger was. Ondernemers ontvingen dus een maximale ZA bij lage winst (tot ongeveer € 15.000), en een minimale ZA bij hoge winst (vanaf ongeveer € 60.000). De nieuwe vormgeving per 2012 geeft recht op een vaste aftrek, ongeacht het niveau van de winst. Belangrijke reden voor deze wijzigingen is om doorgroei te stimuleren en de onevenredige stimulans van ondernemingsactiviteiten die weinig winstgevend zijn weg te nemen.²¹ Bovendien werd beoogd de fiscale behandeling van ondernemers ten opzichte van werknemers evenwichtiger te maken.²² Daarnaast werd er in de uitvoering van de regeling vereenvoudigingswinst behaald²³ en heeft de ondernemer vooraf duidelijkheid over de omvang van de ZA.²⁴ Vanwege het achterwege blijven van indexatie, wordt de aftrek per saldo, indien er inflatie is, elk jaar relatief lager. Absoluut blijft het bedrag immers gelijk. Dit vormt een natuurlijke afbouw.

De invloed van de wijziging van de ZA per 2012 hangt af van de winst die een ondernemer behaalt. Bovendien zijn de gevolgen voor ondernemers die recht hebben op de SA anders dan voor gevestigde ondernemers die daar geen recht op hebben. Figuur 2.14 laat zien dat SA-rechthebbenden met een winst tot ongeveer € 14.000 in 2012 € 2.200 minder aan totale aftrek (ZA en SA tezamen) kunnen genieten dan zij, met een zelfde winstniveau, in 2011 zouden hebben gedaan. Voor de groep SA-rechthebbenden met een winst tussen ongeveer € 19.000 en € 53.000 wijzigt de hoogte van de totale aftrek nauwelijks, terwijl degenen met een winst boven € 58.000 per 2012 € 2.000 extra aftrek kunnen genieten. Voor gevestigde ondernemers, die geen aanspraak kunnen maken op de SA, zien de wijzigingen er aan de onderkant iets anders uit. Doordat bij lage winsten de ZA niet gerealiseerd kan worden, verandert de hoogte van de gerealiseerde ZA voor ondernemers met een winst tot € 7.280 niet.²⁵ Zodra ondernemers meer dan € 7.280 winst hebben, hadden zij, met de oude regeling, meer ZA kunnen realiseren. Deze ondernemers hebben door de wijziging in 2012 een lagere aftrek. De afname van de aftrek loopt op en is maximaal (ongeveer € 2.200) voor ondernemers met een winst tussen ongeveer € 10.000 en € 15.000. Vanaf een winstniveau van ongeveer

²¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 3, blz. 19-20. Het aftrekbedrag van € 7.280 is in lijn met het af te trekken bedrag bij een winst tussen de circa € 18.500 en € 53.000 onder de oude versie van de regeling.

²² Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 3, blz. 19-20

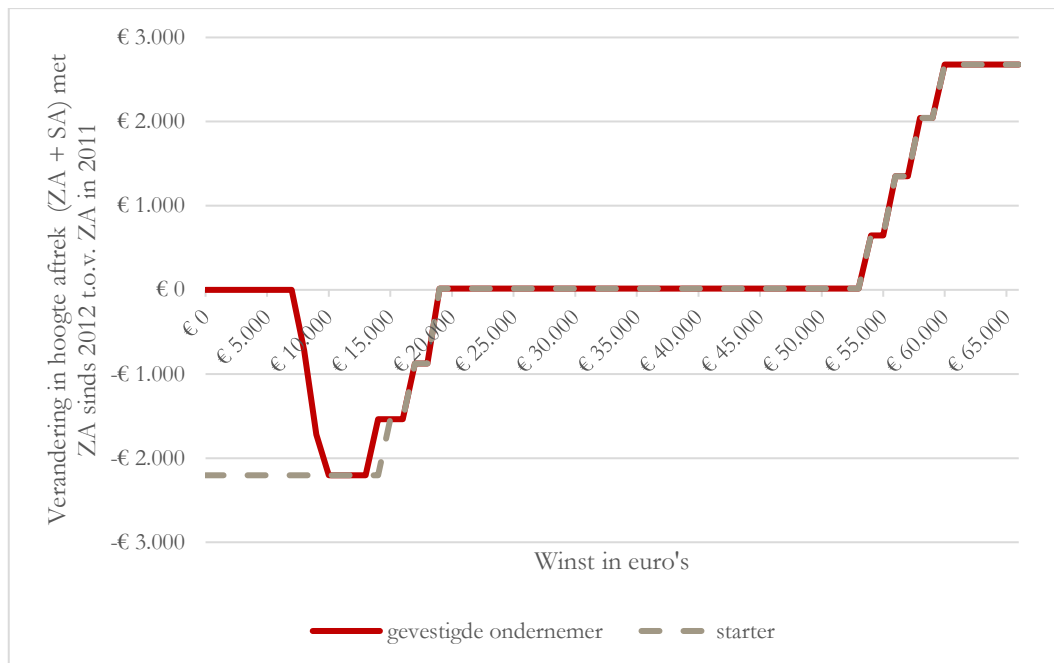
²³ Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 10, blz. 40.

²⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 3, blz. 23.

²⁵ Door de mogelijkheid om de ZA te verrekenen verandert ook de situatie voor ondernemers met lage winsten. In 2014 werd € 480 miljoen ZA niet gerealiseerd, maar € 260 miljoen werd alsnog gerealiseerd. De verwachting is dat op termijn een deel van de niet-gerealiseerde ZA alsnog gerealiseerd wordt.

€ 19.000 is er nauwelijks verschil in de hoogte van de aftrek met de oude en de nieuwe regeling, maar voor ondernemers met grote winsten (boven € 53.000) is sprake van een toename van de aftrek per 2012.

Figuur 2.14 Beleidswijziging ZA per 2012 verlaagt de aftrek voor ondernemers met lage winsten



Bron: SEO Economisch Onderzoek, eigen berekeningen (2017).

Toelichting: Gevestigde ondernemers zijn ondernemers die geen recht hebben op de SA, een starter heeft wel recht op de SA. Omdat ondernemers met recht op SA de volledige ZA en SA kunnen realiseren, ongeacht de hoogte van de winst, wijkt het verschil in gerealiseerde aftrek voor starters af van het verschil voor gevestigde ondernemers.

Startersaftrek

Bij startende ondernemers die in één of meer van de vijf voorgaande jaren geen ondernemer waren en bij wie in die periode niet meer dan tweemaal de zelfstandigenaftrek is toegepast, wordt de ZA verhoogd met € 2.123 (sinds 2011). In totaal kan driemaal gebruik worden gemaakt van de aftrek (niet per se in aansluitende jaren). De SA betreft een vast bedrag waarbij geen rekening wordt gehouden met winstinkomen. Tabel 2.7 geeft een overzicht van de aftrekpost vanaf 2005. Gecombineerd met de hiervoor genoemde ZA is de totale aftrek voor starters die aan de criteria voldoen vanaf 2012 gelijk aan € 9.403. In de periode 2005-2011 was de hoogte van de totale aftrek afhankelijk van de hoogte van de winst met een maximum van € 11.607 in 2011. Voor de SA is het grotendeelscriterium niet van toepassing.

Het doel van de SA is het stimuleren van ondernemerschap en het bevorderen van de bereidheid om startersrisico te lopen. De SA heeft als functie om het onzekere ondernemerschap aantrekkelijk te maken door het compenseren van het risico dat ondernemers lopen, kapitaalmarktfalen, opstart- en opbouwkosten en verzekeringsfalen. Het kan zo de stimulans zijn de stap richting het zelfstandig ondernemerschap te zetten (IBO ZZP, 2015). Op deze manier wordt dus de drempel om in de eigen onderneming te investeren verlaagd (zowel in termen van geld als in tijd). Om te voorkomen dat een deel van deze prikkel 'onbenut' blijft, kan de SA voor- en achterwaarts verrekend worden.

Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid

Sinds 2007 bestaat de SAO. Deze fiscale maatregel heeft stimulering van deelname aan de arbeidsmarkt van arbeidsongeschikten ten doel. De regeling is dusdanig vormgegeven dat arbeidsongeschikten extra worden geprikkeld om een onderneming te starten.

De SAO wordt geboden in de startfase van de onderneming ingeval niet aan het urencriterium van 1.225 uur wordt voldaan, maar wel aan een verlaagd criterium van 800 uur. De aftrekpost bedraagt € 12.000 in het eerste jaar, € 8.000 in het tweede jaar en € 4.000 in het derde jaar. De aftrek kan niet hoger zijn dan de genoten winst en kent behoudens de hoogte dezelfde voorwaarden als de SA. In totaal kan driemaal gebruik worden gemaakt van de aftrek (niet per se in aaneensluitende jaren).

Willekeurige afschrijving voor starters

Starters die voldoen aan de voorwaarden voor de verhoogde SA, kunnen gebruikmaken van de WAS. Dit houdt in dat de ondernemer zelf bepaalt hoe en wanneer de bedrijfsmiddelen die in de startfase van de onderneming zijn gekocht afgeschreven worden. Er geldt een maximumbedrag dat gelijk is aan het maximumbedrag van de KIA (zie verderop). Er is geen minimumbedrag. Doel is om ondernemerschap te stimuleren.

In 2009 is een tijdelijke crisismaatregel ingesteld waar alle bedrijven gebruik van konden maken. Dit betrof een andere regeling zonder maximumbedrag.²⁶

Meewerkaftrek

Indien de partner van een IB-ondernemer meewerkt in de onderneming zonder hiervoor een vergoeding te ontvangen, heeft de IB-ondernemer die voldoet aan het urencriterium recht op de MA. De hoogte van de aftrek (tussen 1,25 en 4 procent van de winst) is afhankelijk van het aantal gewerkte uren door de partner in de onderneming (met een minimum van 525 meegewerkte uren).

Het doel is het fiscaal faciliteren van arbeid van de ene partner in de onderneming van de andere partner, zonder de verplichting van een arbeidsovereenkomst.²⁷ Hiermee draagt de aftrek bij aan het algemene doel van het stimuleren van ondernemerschap.

In de praktijk hebben IB-ondernemers van wie de partner werkzaamheden voor de onderneming verricht drie keuzes om dit fiscaal te regelen:

- gebruik van de MA;
- gebruik van een man-vrouwvennootschap; of
- uitbetaling van zakelijk loon aan partner.²⁸

De keuze is afhankelijk van het winstniveau van de IB-ondernemer en het overige inkomen dat de partner reeds geniet.

²⁶ Tijdelijke willekeurige afschrijving (TWA). Deze regeling gold in de jaren 2009 t/m 2012 en de tweede helft van 2013.

²⁷ Inmiddels is het uitgangspunt dat tussen echtelieden een arbeidsovereenkomst niet kan bestaan verouderd.

²⁸ In dit geval kan de IB-ondernemer het loon aftrekken van de belasting. Over het ontvangen loon betaalt de partner reguliere inkomstenbelasting. Deze profiteert dan net als reguliere werknemers van de heffingskorting e.d.

MKB-winstvrijstelling

Een DGA heeft te maken met een gecombineerde heffing van vennootschapsbelasting (20 procent/25 procent) en inkomstenbelasting voor een in bv-vorm gedreven onderneming (25 procent, box 2 van de inkomstenbelasting). Dit gecombineerde tarief voor een DGA is lager dan het toptarief van 52 procent voor de IB-ondernemer (in Box 2.1 van de inkomstenbelasting). Dit geeft vanaf een bepaald winstniveau een prikkel om eenmanszaken om te zetten in bv's zonder dat daar een helder economisch motief voor bestaat. In termen van rechtsvormneutraliteit is dit mogelijk onwenselijk. Mede vanwege de verlaging van de vennootschapsbelasting is daarom de MWV ingevoerd.²⁹

De MWV is in 2007 ingevoerd en is een aftrekpost op de winst van alle IB-ondernemers. De MWV bedroeg in 2007 10 procent en is stapsgewijs opgehoogd naar het huidige niveau van 14 procent dat bestaat sinds 1 januari 2013 (zie Tabel 2.8). Van 2007 tot en met 2009 moest een ondernemer aan het urencriterium voldoen om in aanmerking te komen voor deze vrijstelling. Met ingang van 2010 hoeft dat niet meer. De winst waarover de MWV wordt berekend is eerst verminderd met de Ondernemersaftrek. Naast de voor dit onderzoek relevante regelingen (ZA, SA, MA en SAO) vallen hier de stakingsaftrek en aftrek voor Speur- en ontwikkelingswerk onder. De vrijstelling vindt ook toepassing in verliessituaties. Effectief verlaagt de regeling het marginale belastingtarief op de winst.³⁰ Door de vrijstelling is het effectieve toptarief in Box 2.1 voor een IB-ondernemer op dit moment gelijk aan $(1-0,14)*52 \approx 44,7$ procent. De vrijstelling heeft dus een vergelijkbaar effect als een tariefsverlaging zou hebben.³¹

Tabel 2.8 De aftrekpercentages voor de MWV

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 en verder
Aftrek %	n.v.t.	n.v.t.	10%	10%	10,5%	12%	12%	12%	14%

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017).

Toelichting: Zie begeleidende tekst voor interpretatie minimum- en maximumpercentages.

De MWV heeft als doel het ondernemerschap te stimuleren.³² Aangezien de vrijstelling toeneemt naarmate de winst stijgt, loont het maken van extra winst. De invoering van de vrijstelling is samengegaan met een verlaging van het tarief van de Vpb.³³ In het kader van fiscale neutraliteit zou een fiscale regeling immers de keuze van de rechtsvorm van de ondernemer niet moeten beïnvloeden. Na invoering van deze IB-regeling zijn de marginale belastingtarieven van IB-ondernemers en DGA's vanaf de vierde IB-schijf in balans. Het verschil in marginale tarieven tussen IB-ondernemers en werknemers is met de invoering van de regeling juist vergroot, in het voordeel van deze eerste groep (IBO ZZP, 2015).

Fiscale oudedagsreserve

De FOR biedt ondernemers de mogelijkheid binnen de eigen onderneming een oudedagsvoorziening op te bouwen. Hierover hoeven zij pas belasting te betalen bij vermindering van het reservebedrag (bijvoorbeeld bij gebruik voor consumptieve doeleinden). Omzetting in een bancaire of

²⁹ Kamerstukken II 2005/06, 30 572, nr. 3, blz. 9-10.

³⁰ Ander inkomen wordt wel tegen het volle tarief belast en persoonsgebonden aftrekposten en hypotheek-renteaftrek worden tegen de geldende tarieven zonder rekening te houden met de MWV verrekend.

³¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 572, nr. 3, blz. 5.

³² Kamerstukken II 2005/06, 30 572, nr. 3, blz. 3 en 9-10, Kamerstukken II 2009/10, 32 128, nr. 3, blz. 88.

³³ Een en ander werd bekostigd door het treffen van enkele grondslagverbredende maatregelen, zoals de beperking van de afschrijving op gebouwen.

verzekeringslijfrente is onbelast. Indien de lijfrente na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd wordt uitgekeerd, vindt hier vervolgens belastingheffing over plaats en om te voorkomen dat het pensioenvermogen van de ondernemer de onderneming verlaat.

Deze regeling richt zich op IB-ondernemers die de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet hebben bereikt en die voldoen aan het urencriterium. Het doel is het opheffen van ongelijkheid in de behandeling tussen loontrekkenden en zelfstandigen op het gebied van de oudedagsvoorziening.

Tabel 2.9 Hoogte van het te reserveren percentage en bedrag aan oudedagsvoorziening

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Max. toevoeging aan oudedagsreserve (% van de winst)	12%	12%	12%	12%	12%	12%	12%	12%	12%	10,9%	9,8%
Max. toevoeging aan oudedagsreserve (€)	10.951	11.050	11.227	11.396	11.590	11.811	11.882	9.542	9.542	9.542	8.631

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017)

Tabel 2.9 geeft een overzicht van de hoogte van de toevoeging en de maximale toevoeging in euro's. Tot 2013 was het maximaal te reserveren percentage gelijk aan 12 procent. Daarna is het in twee gelijke stappen verlaagd naar 9,8 procent. Dit in verband met de correctie voor de pensioenrichtleeftijd. Het percentage kan jaarlijks worden aangepast. De maximale toevoeging in euro's bereikte in 2011 een maximum en bedraagt € 8.631 in 2015. De FOR mag niet hoger zijn dan het ondernemingsvermogen.

Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek

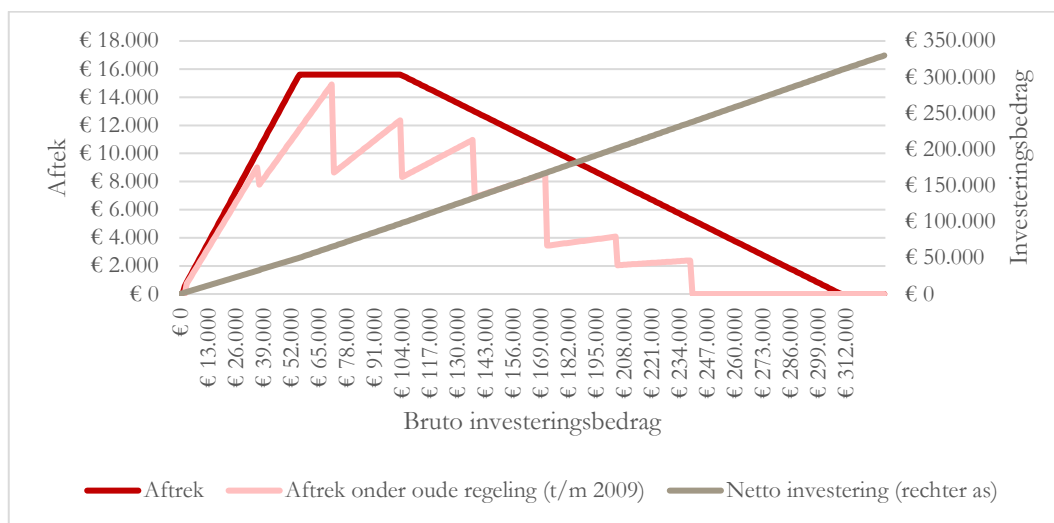
De KIA geldt voor alle ondernemingen; zowel IB-ondernemingen als rechtspersonen. De KIA is een aftrekpost op de winst. Het maximumniveau van de aftrek bedraagt 28 procent bij een investeringsvolume tussen € 2.301 en € 55.745 (drempels uit 2015), geleidelijk afnemend tot nihil boven de € 309.693 per jaar (zie Figuur 2.15).

Het doel is het bevorderen van investeringen van relatief geringe omvang, die in het algemeen gedaan zullen worden in het MKB.³⁴ De KIA is in 2010 aangepast (zie Figuur 2.15). Dit is gebeurd om schokeffecten bij een kleine extra investering te voorkomen waardoor de KIA een gelijkmatiger verloop krijgt.³⁵

³⁴ Kamerstukken II 1989/1990, 21 343 en Kamerstukken II 1995/1996, 24 423, nr. 3.

³⁵ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 128, nr 3.

Figuur 2.15 Af te trekken bedrag per investeringsbedrag (tarieven en drempels uit 2015)



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van de Belastingdienst.

Toelichting: De lijnen in de grafiek beginnen bij een investeringsbedrag van € 2.300. De bruto investering ligt net boven de lijn van de netto investeringen maar is hier niet weergegeven.

2.2.2 Lastendruk

Nu de fiscale regelingen zijn beschreven in de context van het Nederlandse belastingstelsel is duidelijk geworden dat de belastingdruk mogelijk verschilt tussen ondernemers en werknemers in loondienst. Dit zou van invloed kunnen zijn op de beslissing om te ondernemen. Het effect van fiscale regelingen op de belastingdruk van ondernemers is afhankelijk van verschillende kenmerken van de onderneming en/of ondernemer. Dit geldt ook voor de verhouding tussen de lastendruk van de onderneming en die van een werknemer of DGA. Om het effect van de fiscale regelingen op de lastendruk te kunnen beoordelen, moet het geheel aan (meest belangrijke) belastingen en fiscale regelingen van een ondernemer beschouwd worden. Om dit op een gestructureerde wijze te kunnen doen, wordt gebruikgemaakt van het lastendrukmodel voor bedrijven, dat SEO in 2015 in opdracht van het ministerie van Economische Zaken heeft ontwikkeld.³⁶ Echter, vooropgesteld dient te worden dat door de aard van het ondernemen, een ondernemer en werknemer nooit helemaal vergelijkbaar gemaakt kunnen worden. Zo lopen IB-ondernemers persoonlijk risico, dienen zij hun bedrijfsinvesteringen en onderhoud vanuit hun IB-inkomen te doen, kunnen zij in mindere mate aanspraak maken op het sociaal vangnet dat voor werknemers geldt en bouwen zij niet automatisch pensioen op.

Het lastendrukmodel analyseert de lastendruk van een set van vooraf vastgestelde (representatieve) standaardbedrijven en zelf samen te stellen bedrijven. Met dit model kan de lastendruk tussen verschillende ondernemingen (waaronder IB-ondernemingen) vergeleken worden. Het model berekent ook de effecten van veranderingen in belastingen en het gebruik en de hoogte van de fiscale ondernemersregelingen. Daarnaast bevat het model een veelheid aan belastingen en andere fiscale regelingen. De modeluitkomsten kunnen gebruikt worden om een vergelijking te maken met de belastingdruk van werknemers. Dit model is een nauwkeurige benadering van de werkelijkheid.

³⁶ Lastendrukmodel bedrijven, SEO, rapport nr. 2015-48 (niet openbaar).

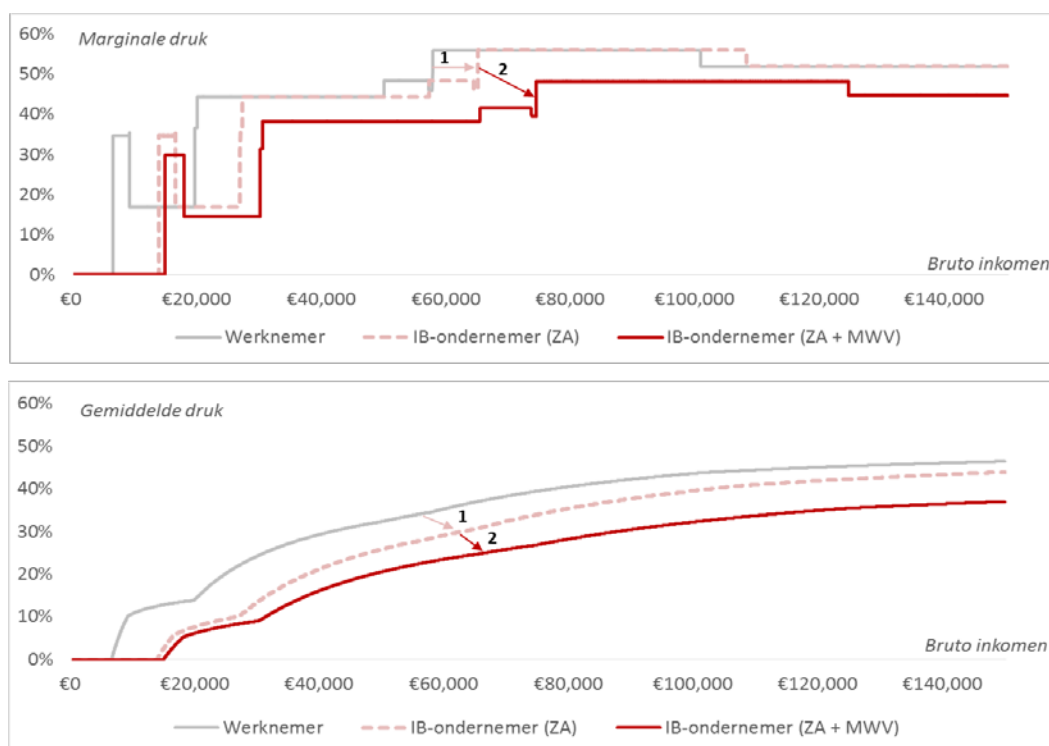
Het is belangrijk in ogenschouw te nemen dat niet alle verschillen in gemiddelde en marginale belastingdruk tot in de kleinste finesses in beeld kunnen worden gebracht.

In deze paragraaf wordt allereerst het effect van de twee grootste regelingen, de ZA en de MWV, in kaart gebracht. Vervolgens worden de lasten van een IB-ondernemer vergeleken met zowel een werknemer als een DGA, bij gelijke arbeidskosten (analoog aan het IBO-rapport over zelfstandigen zonder personeel, IBO ZZP, 2015), en gegeven dat de IB-ondernemer gebruikmaakt van zowel de ZA als de MWV, mits de gemaakte winst dit toelaat. Daarnaast wordt het effect van gebruik van de KIA in kaart gebracht voor zowel een IB-ondernemer als een DGA. Voor de andere, in omvang kleinere, regelingen wordt het effect van het gebruik alleen beschrijvend gepresenteerd. De lastendrukanalyse heeft betrekking op het meest recente jaar van de te evalueren periode, 2015.

Effect ZA en MWV: IB-ondernemer en werknemer

Verreweg de grootste regelingen zijn de ZA en de MWV. Zowel de ZA als de MWV hebben als doel ondernemerschap te bevorderen. Een IB-ondernemer en een werknemer in loondienst vallen beiden in Box 2.1, maar het gebruik van de ZA en de MWV verlaagt de belastingdruk van een IB-ondernemer. Figuur 2.16 laat het effect zien van de ZA (1) en de MWV (2) op de marginale en gemiddelde belastingdruk van een IB-ondernemer in vergelijking met een werknemer in loondienst.

Figuur 2.16 Bruto-/nettotraject: Het effect van de ZA (1) en de MWV (2) op de marginale en gemiddelde belastingdruk van een IB-ondernemer t.o.v. een werknemer.

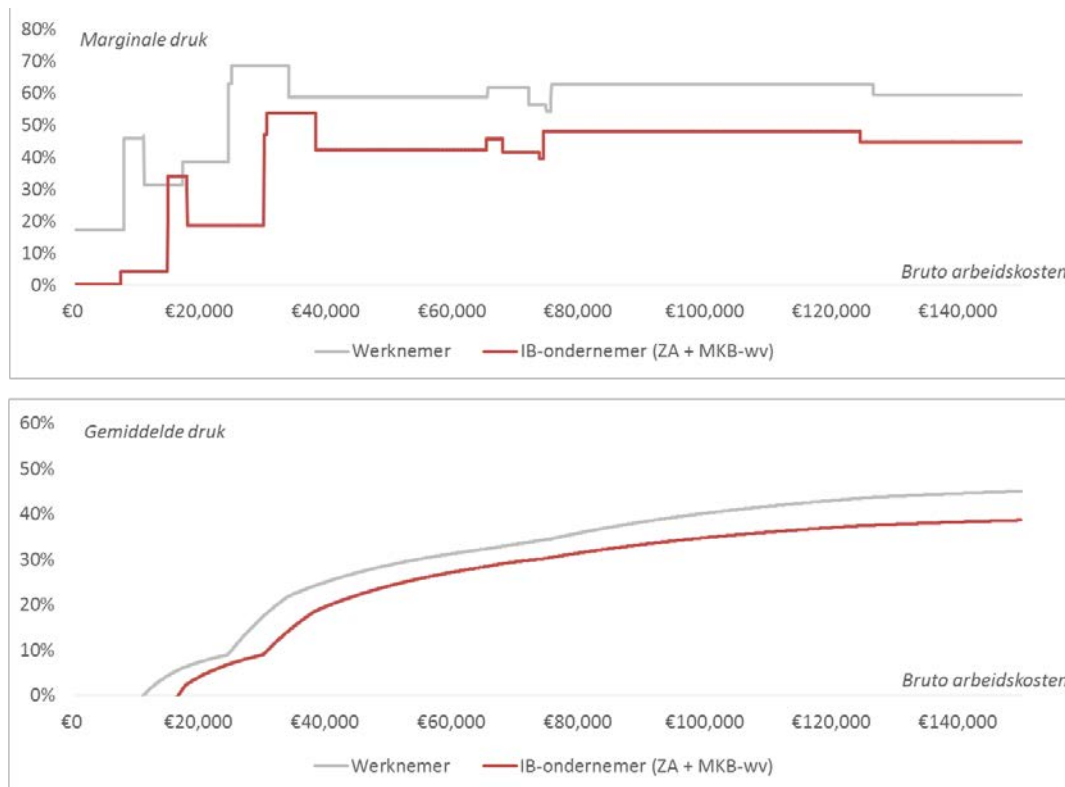


Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017).

Toelichting: De horizontale as geeft het bruto inkomen van beide personen weer (van € 0 tot € 150.000); op de verticale as worden de marginale en gemiddelde belastingdruk weergegeven.

In de figuur oogt het, in termen van belastingdruk, voordeliger om IB-ondernemer te zijn in plaats van werknemer. De vergelijking tussen werknemer en IB-ondernemer in termen van bruto inkomen (winst van de IB-ondernemer), houdt echter geen rekening met het feit dat werknemers de voordelen van sociale premies genieten die ten laste komen van de werkgever.

Figuur 2.17 De lastendruk (inclusief IAB Zvw, zorgtoeslag én werkgeverspremies) van een werknemer en een IB-ondernemer, oftewel de wig als percentage van de arbeidskosten.



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017).

In Figuur 2.17 is de belastingdruk van werknemers en IB-ondernemers daarom afgezet tegen de bruto arbeidskosten. Het bruto-inkomen is gedefinieerd als de arbeidskosten van een werkgever minus de sociale lasten, terwijl het bruto-inkomen van een IB-ondernemer gelijk is aan de arbeidskosten. Omdat bruto-inkomen nu verschillend gedefinieerd is voor werknemer en IB-ondernemer is in deze figuur rekening gehouden met de zorgtoeslag: doordat de ZA en de MWV relevant zijn voor het belastbaar inkomen dat op zijn beurt weer de zorgtoeslag bepaalt, is de zorgtoeslag in het algemeen voor IB-ondernemers hoger dan voor vergelijkbare werknemers. Echter, in enkele gevallen is de zorgtoeslag voor een werknemer hoger dan voor een IB-ondernemer vanwege het hogere bruto-inkomen voor de IB-ondernemer bij gelijke arbeidskosten. Daarnaast is een werkgever voor werknemers in loondienst een deel van de arbeidskosten kwijt aan premies.³⁷ Hierbij dient wel te

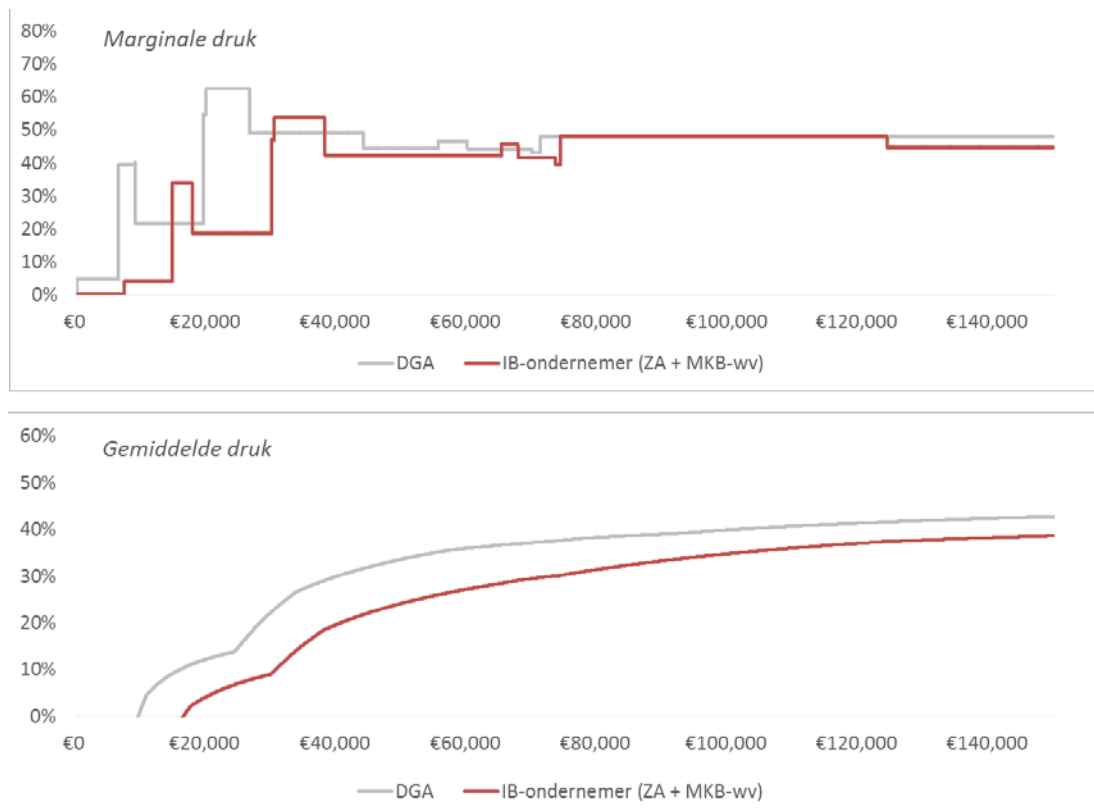
³⁷ En toeslagen; te zien is dat de gemiddelde lastendruk onder nul procent begint, omdat bij een laag inkomen/lage winst de zorgtoeslag de overige lasten overstijgt. Omdat de lastendruk dus ook niet bij nul begint, heeft de curve voor gemiddelde druk een asymptotisch begin. Voor de leesbaarheid van de figuur is er daarom voor gekozen om alleen de positieve lastendruk te laten zien.

worden opgemerkt dat een werknemer ook profiteert van deze premies, terwijl een IB-ondernemer hier zelf voorzieningen voor dient te treffen.³⁸

Effect ZA en MWV: IB-ondernemer en DGA

De vergelijking tussen IB-ondernemer en DGA is eenvoudiger te maken. Voor een DGA geldt ook dat er geen werkgeverslasten worden afgetrokken van de bruto-arbeidskosten. Er geldt wel een andere manier van belasten van de gemaakte brutowinst: na aftrek van het loon van de DGA, wordt de resterende winst (bij uitkering of vervreemding van de aandelen) in belast.

Figuur 2.18 De lastendruk (inclusief IAB Zvw en zorgtoeslag) van een DGA en een IB-ondernemer.



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017).

Toelichting: De figuur is vergelijkbaar met de vergelijking tussen IB-ondernemer en werknemer, waarbij opnieuw op de horizontale as het inkomen wordt weergegeven en op de verticale as de marginale en gemiddelde belastingdruk.

Voor een DGA geldt de gebruikelijkloonregeling. Dit houdt in dat een DGA zichzelf ten minste of € 44.000 loon betaalt uit de onderneming of 75 procent van het salaris dat gebruikelijk wordt geacht voor dergelijke werkzaamheden. Om dit te modelleren volgen we de berekeningen uit het IBO-rapport (IBO ZZP, 2015), waarin ervan uit wordt gegaan dat tot € 45.000 het loon gelijk is aan de brutowinst, en daarboven een deel van de brutowinst als winst (box 2) en een deel als loon

³⁸ Premies voor deze voorzieningen (ziektekostenverzekeringen, ongevallenverzekeringen en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen waarbij het verzekerde lijf is de ondernemer/belastingplichtige) zijn in beginsel geen ondernemingskosten. De uitkering uit een dergelijke verzekering wordt dan ook niet tot winst uit onderneming gerekend. De premie voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering is in box 1 overigens wel aftrekbaar, en wel als Uitgaven voor inkomensvoorzieningen (IB-wet, art. 3.124) en de uitkeringen uit een dergelijke verzekeringen zijn belast in box 1 als belastbare periodieke uitkering (IB-wet, art. 3.100).

(Box 2.1) wordt belast.³⁹ Verder wordt er in deze berekening van uitgegaan dat de DGA de winst niet in de onderneming laat, maar volledig uit de onderneming haalt als vrij te besteden inkomen. Deze veronderstelling wordt gemaakt om de fiscale vergelijking met een IB-ondernemer zo zuiver mogelijk te houden.⁴⁰

Figuur 2.18 laat de vergelijking zien tussen een IB-ondernemer en een DGA. Deze figuur is het equivalent van Figuur 2.17 waarbij de ZA en de MWV worden meegenomen en zo goed mogelijk wordt gecorrigeerd voor verschillen in andere lasten. Net als voor de werknemer het geval is, zijn de marginale lasten bij lage arbeidskosten voor een IB-ondernemer lager dan voor een DGA. Dit is het gevolg van het gebruik van de ZA en de MWV door de IB-ondernemer. Daarboven komen de lasten voor een IB-ondernemer en een DGA op een vergelijkbaar niveau.

In termen van lasten voor de werknemer en werkgever is een vergelijking tussen een IB-ondernemer en een DGA zuiver. Een DGA heeft echter de mogelijkheid een deel van de winst onbelast in de onderneming te laten en te gebruiken voor bijvoorbeeld een investering, het aantrekken van personeel, het opbouwen van een pensioen⁴¹ of een onttrekking in een jaar dat er geen of minder winst wordt gemaakt. Dit voordeel blijft in de vergelijking onderbelicht.

Figuur 2.19 laat zien hoe de lastendruk als functie van de arbeidskosten eruit ziet als er van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. In de figuur wordt over de winst die in box 2 wordt belast (de winst na aftrek van loon), alleen vennootschapsbelasting (20 procent) betaald, maar vervolgens geen AB-heffing van 25 procent. Effectief betekent dit dat er 20 procent minder belasting wordt betaald over dit deel van de winst.⁴² Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om een vrijstelling van de belasting maar om een doorschuif, omdat vroeg of laat er, mits er geen faillissement optreedt, wel belasting dient te worden betaald over dit deel van de winst.

De figuur laat zien dat de marginale lastendruk voor de DGA lager is dan voor de IB-ondernemer wanneer ook een deel van de bruto winst kan worden belast in box 2 (en dus niet alles als gebruikelijk loon wordt uitgekeerd). Over dit deel wordt alleen Vpb betaald, omdat de winst in het bedrijf blijft. Uit de grafiek voor gemiddelde lastendruk is af te lezen dat vanaf circa € 110.000 de lastendruk voor een IB-ondernemer ongeveer gelijk is aan die voor een DGA. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de IB-ondernemer in deze situatie de volledige beschikking heeft over het netto-bedrag dat overblijft na belasting, terwijl voor een DGA alleen het inkomen uit (gebruikelijk) loon direct beschikbaar is voor consumptie. Deze grens van rond de € 110.000 kan schuiven wanneer er andere aannames gelden voor het aandeel gebruikelijk loon. Wanneer een kleiner deel van de brutowinst als loon kan worden belast, is dit voor een DGA fiscaal voordeliger, waardoor deze grens naar beneden opschuift.

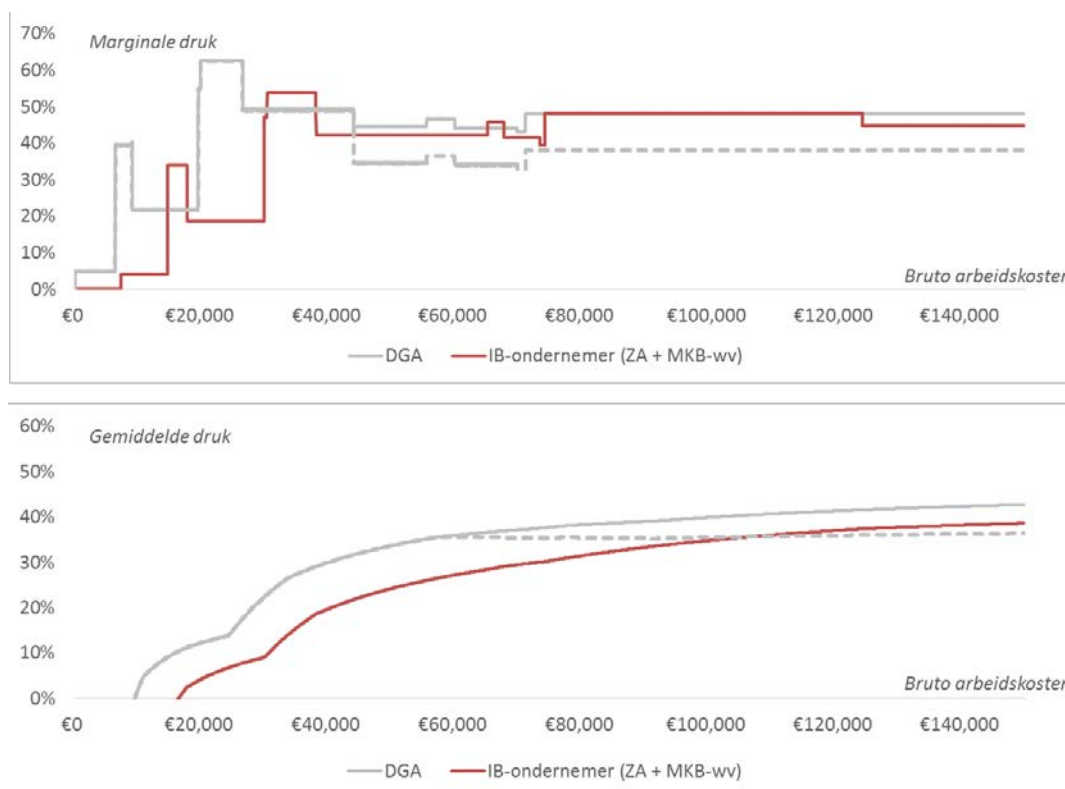
³⁹ Deze verdeling is via een niet-lineair verband bepaald. Net boven de € 45.000 wordt 53 procent van elke extra euro als loon belast. Dit percentage neemt langzaam (exponentieel) af: bij € 100.000 is dit 37 procent van elke extra euro en bij € 150.000 is dit 26 procent.

⁴⁰ In de praktijk komt het regelmatig voor dat een deel van de winst in de onderneming wordt gelaten. Echter dient over dat deel vroeg of laat, mits er geen faillissement optreedt, wel belasting te worden betaald.

⁴¹ Vergelijkbaar met de FOR, maar met ruimere mogelijkheden.

⁴² De AB-heffing wordt geheven na aftrek van de vennootschapsbelasting. Het effectieve tarief t.o.v. van de winst is dan $(1-0,2) * 25\% = 20\%$.

Figuur 2.19 De lastendruk (inclusief IAB Zvw en zorgtoeslag) van een DGA en een IB-ondernemer, waarbij de DGA geen winst (na aftrek van eigen loon) uit het bedrijf onttrekt.



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017).

Lastendruk bij gebruik van de KIA

De KIA stimuleert investeringen en is vormgegeven als aftrekpost van de winst. Het doel is het bevorderen van investeringen van relatief geringe omvang door het MKB. De hoogte van de KIA hangt af van de hoogte van de investering en niet van de hoogte van de arbeidskosten. Om het fiscale effect van de KIA in kaart te brengen is ervoor gekozen om de investeringshoogte op dezelfde schaal weer te geven als de arbeidskosten.

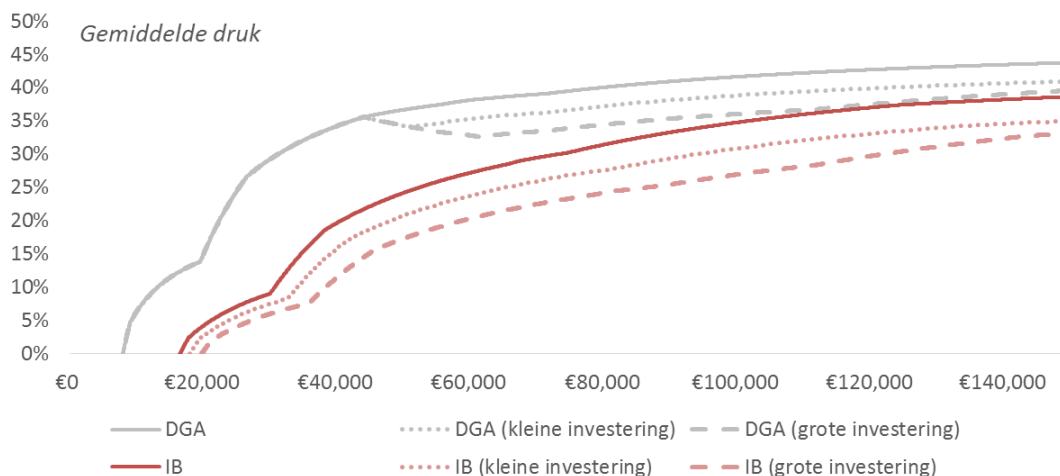
De gemiddelde lastendruk⁴³ is afgezet tegen de arbeidskosten en een bijbehorende investering (Figuur 2.20). Dit is slechts één manier om het effect van de KIA op de lastendruk weer te geven. Er is in deze figuur aangenomen dat het investeringsbedrag gerelateerd is aan de hoogte van de winst. Wanneer deze aanname wordt losgelaten zijn talloze andere curves mogelijk. De figuur is dus vooral illustratief. De figuur laat zien wat het effect is van de gebruikelijkloonregeling op de mogelijkheid om gebruik te maken van de KIA. Zolang de brutowinst lager is dan € 44.000 kan een DGA in dat jaar geen gebruikmaken van de aftrek, omdat er onder deze aannames geen winst meer overblijft.⁴⁴ Een IB-ondernemer profiteert al bij lagere winsten⁴⁵ van de KIA.

⁴³ We presenteren de gemiddelde lastendruk, omdat het marginale effect in deze exercitie niet zuiver het marginale effect is van een extra geïnvesteerde euro maar ook het marginale effect van extra arbeidskosten bevat.

⁴⁴ Technisch gezien ontstaat er dan wel een compensabel verlies. Dit heeft wel gevolgen voor de belasting in opvolgende jaren (of met terugwerkende kracht in vorige jaren).

⁴⁵ Namelijk vanaf een winst waarbij de ZA van € 7.280 precies volledig benut kan worden.

Figuur 2.20 De lastendruk (inclusief IAB Zvw en zorgtoeslag) van een DGA en een IB-ondernemer, met gebruik van de KIA in oplopende mate van investeringen t.o.v. de winst.



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017).

Toelichting: De ononderbroken lijnen tonen een DGA en een IB-ondernemer die geen investering doen, terwijl de gestippelde en gestreepte lijnen DGA's en IB-ondernemers vertegenwoordigen die een investering hebben gedaan die 0,25 keer (kleine investering) resp. 0,5 keer (grote investering) zo groot is als de arbeidskosten.

Lastendruk bij gebruik van de SA

De SA biedt een verdere verlaging van zowel de gemiddelde als de marginale belastingdruk ten opzichte van een situatie waarin een IB-ondernemer enkel de ZA geniet.

In Figuur 2.21 is dit weergegeven door het feit dat de rode lijn rechts ligt van de gestippelde roze lijn. Voor de marginale druk sorteert de SA het effect dat de winsten hoger moeten zijn voor een hogere marginale druk dan in de situatie dat een ondernemer alleen ZA ontvangt. Dit vertaalt zich naar een algehele lagere gemiddelde druk. Wel is het verschil in de gemiddelde druk het grootst voor relatief lage winsten: naarmate de winst toeneemt komen de lijnen die de gemiddelde druk weergeven (Figuur 2.21, paneel 2) dichter bij elkaar te liggen.

Lastendruk van overige regelingen

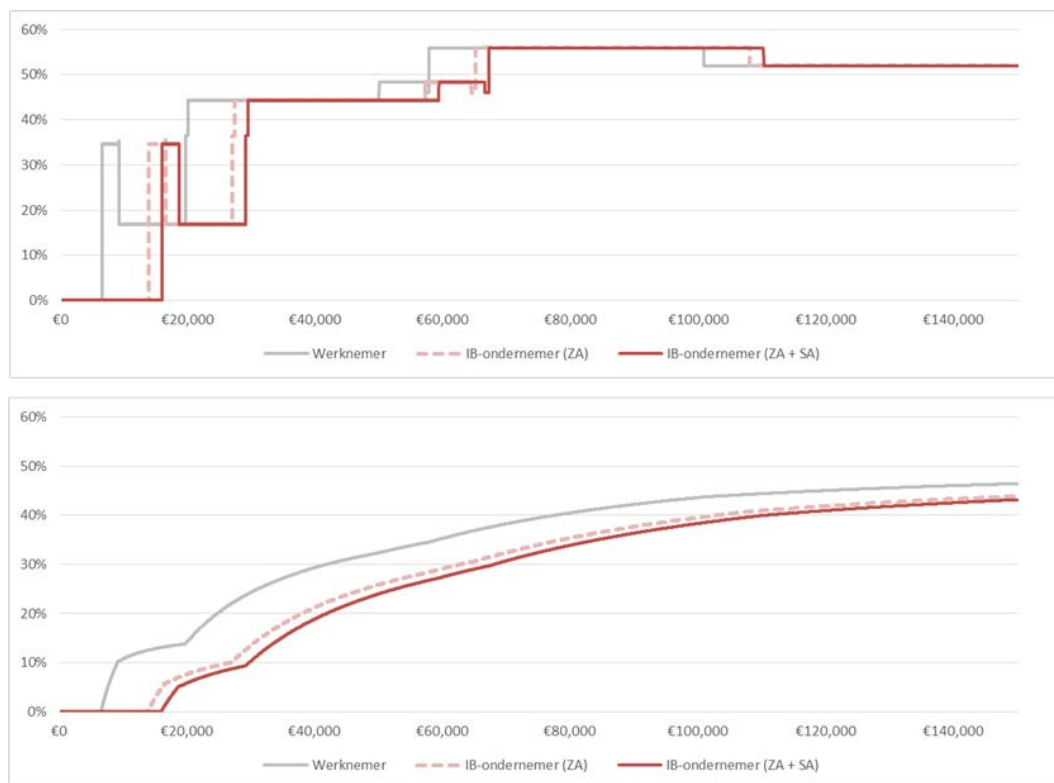
De overige fiscale ondernemersregelingen zijn niet alleen beperkt in het aantal gebruikers, maar ook in het effect dat deze regelingen hebben op de lastendruk van IB-ondernemers in vergelijking met werknemers en DGA's.

De MA werkt op een zelfde manier als de MWV: een percentage van de belastbare winst, na aftrek van andere fiscale regelingen, wordt vrijgesteld van belasting (een verschuiving naar rechtsonder in Figuur 2.21). Deze aftrek bedraagt tussen de 1,25 procent en de 4 procent van de winst en geldt alleen voor ondernemers met een meewerkende partner. Deze regeling is veel beperkter in omvang dan de MWV en heeft ook een kleiner effect op het verschil in lastendruk tussen werknemers en IB-ondernemers. Bovendien geldt voor de MA een urencriterium.

De WAS en de FOR vormen beide niet direct een vrijstelling van belasting, maar bieden de mogelijkheid belasting op een ander moment te betalen, waardoor er een liquiditeitsvoordeel ontstaat. Beide regelingen kunnen er in de praktijk wel toe leiden dat er een belastingvoordeel optreedt.

Omdat een ondernemer in het gebruik hiervan veel keuzevrijheid geniet, is het onmogelijk het effect van deze regelingen op de lastendruk weer te geven. De WAS biedt starters, die voldoen aan de voorwaarden voor de verhoogde ZA, de mogelijkheid om zelf te bepalen hoe en wanneer de bedrijfsmiddelen die in de startfase van de onderneming zijn gekocht afgeschreven worden. Inzet van deze regeling kan de totale belastingdruk over meerdere jaren enigszins verminderen.⁴⁶

Figuur 2.21 De lastendruk van een IB-ondernemer met ZA, en ZA + SA ten opzichte van een werknemer



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017).

Bij de FOR kan een deel van de winst belastingvrij voor een oudedagsreserve worden gebruikt, waarover pas later belasting hoeft te worden betaald. De reservering zelf heeft in hetzelfde jaar dus een winstverlagend en daarmee belastingverlagend effect. Het omzetten van de reserve in een lijfrente is ook onbelast, maar bij uitkering dient wel belasting te worden betaald. Ook kan er nog voor de AOW-leeftijd een deel worden onttrokken aan het opgebouwde reservebedrag, waarover ook belasting betaald dient te worden. Ook voor deze regeling geldt dus dat inzet in principe leidt tot uitstel van het betalen van belasting, maar ook kan leiden tot spreiding van het betalen van belasting, waardoor over meerdere jaren gezien de totale belastingdruk lager kan uitkomen.

2.3 Economische doelen en effecten van beleid

Het ecosysteem waarin de ondernemer als speler functioneert is gedefinieerd aan de hand van de rollen die de ondernemer heeft (exploratie, exploitatie, flexibiliteit en participatie) en die leiden tot

⁴⁶ De afschrijving is beperkt tot 100 procent net als voor de niet-startende ondernemer. Omdat een deel van de afschrijving eerder kan worden genoten, is het voordeel relatief beperkt.

verschillende vormen van economische en maatschappelijke waarde op het terrein van economische groei, werkgelegenheid en een inclusieve samenleving. Dat ecosysteem wordt beperkt in haar optimale functioneren door marktfalens en externe effecten, die de overheid mogelijk redenen geeft om in te grijpen. De Nederlandse overheid heeft een aantal fiscale regelingen ingevoerd in de vorm van belastingvrijstellingen, heffingskortingen en aftrekposten die ondernemers – en de economie en maatschappij als geheel – dienen te ondersteunen bij het optimaliseren van de welvaart.

De laatste sectie van deze theoretische exercitie verbindt de elementen uit de voorgaande secties om de volgende vragen te beantwoorden: *Hoe dragen de verschillende fiscale ondernemersregelingen bij aan de economische en maatschappelijke doelen van het beleid? Wat is de samenhang en/of overlap tussen de verschillende regelingen om deze doelen te bereiken? Hoe dragen de regelingen bij aan het bevorderen van de 'entrepreneurial economy'?*

2.3.1 Eerdere studies

De fiscale ondernemersregelingen zijn eerder in 2005 geëvalueerd. Voor enkele regelingen kan op basis van kwantitatieve analyses een inschatting worden gemaakt over het effect van de regelingen op het aantal zelfstandigen of andere doelindicatoren. Deze bevindingen zijn hieronder beschreven.

De Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2013) en Stevens en Lejour (2016) beoordelen de kleinere regelingen, zoals de MA, FOR, en SAO, vanwege de relatief hoge uitvoeringslasten ten opzichte van het budgettaire belang als ondoelmatig.

Zelfstandigenaftrek

Uit de analyse van Vroonhof et al. (2005) volgt voorzichtig dat de ZA positief heeft bijgedragen aan het aantal zelfstandigen en het niveau van investeringen. De toename in het aantal zelfstandigen is niet gepaard gegaan met extra positieve externe effecten die de hoogte van de fiscale faciliteiten rechtvaardigen. De faciliteiten zijn te weinig gericht op (de spillover van) meer innovatie en werkgelegenheid (IBO ZZP, 2015). De ZA verstoort verder het evenwicht tussen IB-ondernemers en DGA's (vooral bij lagere winstinkomens) en tussen IB-ondernemers en werknemers. Wel stijgt de participatie van laagproductieve werknemers, doordat met name de fiscale regelingen voor IB-ondernemers leiden tot lagere kosten voor opdrachtgevers (IBO ZZP, 2015). Meer recente studies zijn vrij kritisch over de ZA: zowel het IBO ZZP(2015), de Studietoelagencommissie Belastingstelsel (2010), als de Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2013) zien geen overtuigende economische argumenten voor een ZA, zoals deze nu generiek is vormgegeven.

Startersaftrek

De analyse van Vroonhof et al. (2005) geeft een positief effect weer van de SA op het aantal starters en een hogere overlevingsfractie in de eerste 1,5 jaar. Er is geen effect op de overlevingsfractie na 3,5 jaar. Tot slot toonde de analyse aan dat er een positief effect was op de totale macro-economische bedrijfsinvesteringen. Het IBO ZZP(2015) stelt echter ook dat de SA maar weinig ondernemers echt over de streep trekt. Het IBO ZZP(2015) stelt daarbij dat de SA met name starters aan de onderkant van de inkomensverdeling stimuleert, terwijl van deze groep niet bovengemiddeld veel groei verwacht hoeft te worden. De literatuur met betrekking tot de SA is hiermee ambigü.

Meewerkaftrek

Uit de modelanalyses van Vroonhof et al. (2005) volgt dat deze regeling een negatief effect heeft op het aantal zelfstandigen. Het weerhoudt een beperkt aantal gezinsleden ervan zelf een onderneming te starten. Naar aanleiding van de evaluatie heeft de wetgever voorgesteld de MA te laten vervallen. Bij amendement is dit wetsvoorstel gewijzigd en is de MA blijven bestaan. In de toelichting op dat amendement staat: “Dit amendement strekt er tevens toe het vervallen van de meewerkaftrek ongedaan te maken. De meewerkaftrek is een eenvoudige forfaitaire regeling die niet door andere fiscale alternatieven ondervangen wordt.”

Fiscale oudedagsreserve

Vroonhof et al. (2005) bieden geen formele, kwantitatieve analyse van de FOR. Wel stelt Vroonhof et al. (2005) dat de FOR klaarblijkelijk in een behoefte voorziet gezien het feit dat ruwweg een kwart van de IB-ondernemers gebruikmaakt van deze regeling. Het feit dat zij niet voor het maximumbedrag gebruikmaken, ligt aan het feit dat een onderneming vrij veel winst moet maken om volledig gebruik te kunnen maken. Vroonhof et al. (2005) stellen verder vast dat het belang van de regeling voor de financiering van de onderneming beperkt is. Over het effect van de regeling op de liquiditeit is niks bekend. De fiscale ondersteuning met als doel om IB-ondernemers in staat te stellen geld te reserveren is in het algemeen niet doelmatig, omdat er geen directe relatie bestaat tussen het gebruik van de regeling en de daadwerkelijke aanleg van buffers of het afsluiten van verzekeringen. Voor de FOR geldt dit niet, omdat deze regeling een specifieke relatie zou moeten hebben met het opbouwen van een oudedagsvoorziening (IBO ZZP, 2015).

Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek

Vroonhof et al. (2005) concluderen dat uit econometrische analyse blijkt dat de KIA een positieve bijdrage levert aan zowel ondernemerschap als het niveau van de investeringen. Deze resultaten worden geschraagd door een enquête. Vroonhof et al. (2005) zien hiermee geen reden te twijfelen aan het nut van dit instrument. Ook de uitvoering wordt als doelmatig gezien.

Willekeurige afschrijvingen starters

Hoewel Vroonhof et al. (2005) menen dat van de WAS een (beperkt) versterkend effect ten opzichte van de KIA verwacht mag worden, kan dit wegens databeperkingen niet worden aangetoond. Databeperkingen verhinderen ook dat op andere fronten uitspraken gedaan worden over de WAS.

2.3.2 Doelen van beleid

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de fiscale regelingen met daarbij opgenomen het doel, de doelgroep en op welke rol van ondernemerschap de regeling zich richt (exploratie, exploitatie, flexibiliteit en participatie). Hieraan gekoppeld zijn outcome parameters (economische groei, werkgelegenheid en een inclusieve samenleving). Tot slot is opgenomen op welk mogelijk extern effect het beleid zou kunnen aangrijpen en welk marktfalen het mogelijk mitigeert. Tabel 2.10 geeft een overzicht.

Tabel 2.10 Doelen en effecten van beleid

Beleid	Doel	Doelgroep	Rol ondernemer	Outcome	Marktfalen
ZA	Ondernemerschap bevorderen	IB-ondernemers	Exploitatie	Economische groei, werkgelegenheid	Externe effecten, marktmacht
	Ondernemerschap bevorderen	IB-ondernemers	Flexibiliteit	Economische groei, werkgelegenheid	Externe effecten, marktmacht
	Inkomenssteun zelfstandigen	IB-ondernemers	Participatie	Werkgelegenheid	Externe effecten
	Reservering deel inkomen	IB-ondernemers	Exploitatie	Economische groei, werkgelegenheid	Externe effecten, marktmacht
	Lastenverlichting	IB-ondernemers	Participatie	Werkgelegenheid	Externe effecten
MWV	Ondernemerschap bevorderen	IB-ondernemers	Exploitatie	Economische groei, werkgelegenheid	Externe effecten, marktmacht
	Fiscale neutraliteit tussen IB-ondernemer en DGA	IB-ondernemers	Exploitatie	-	-
KIA	Ondernemerschap bevorderen	Ondernemers	Exploitatie	Economische groei, werkgelegenheid	Externe effecten, marktmacht
	Stimuleren van investeringen	Ondernemers	Exploratie	Economische groei	Informatieproblemen, marktmacht, externe effecten
SA	Ondernemerschap bevorderen	Startende IB-ondernemers	Exploitatie	Economische groei, werkgelegenheid	Externe effecten, marktmacht
	Ondernemerschap bevorderen	Startende IB-ondernemers	Flexibiliteit	Economische groei, werkgelegenheid	Externe effecten, marktmacht
	Ondernemerschap bevorderen	Startende IB-ondernemers	Participatie	Inclusieve samenleving	Paternalisme, externe effecten, informatieproblemen
SAO	Arbeidsbeperkten aan het werk helpen	Arbeidsbeperkten	Participatie	Inclusieve samenleving	Paternalisme, externe effecten, informatieproblemen
WAS	Risicobereidheid om te starten verhogen	Startende IB-ondernemers	Exploratie	Economische groei	Informatieproblemen, marktmacht, externe effecten
	Stimuleren van investeringen	Startende IB-ondernemers	Exploitatie	Economische groei	Informatieproblemen, marktmacht, externe effecten
FOR	Gelijktrekken oudedagsvoorziening door in eigen onderneming houden van pensioenvermogen	IB-ondernemers	Participatie	Inclusieve samenleving	Externe effecten
MA	Compensatie partner	IB-ondernemers	Participatie	Inclusieve samenleving	Externe effecten

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017)

Zelfstandigenaftrek

De ZA is een generiek instrument met als hoofddoel het stimuleren van ondernemerschap in Nederland. Er zijn in het verleden drie subdoelen gedefinieerd: steun voor kleine zelfstandigen, het

mogelijk maken van investeringen en reserveringen en lastenverlichting voor het MKB. De aftrekpost van de winst uit onderneming is € 7.280 per jaar en daalt jaarlijks in reële termen doordat er niet meer geïndexeerd wordt. Ten opzichte van een werknemer in loondienst, is de gemiddelde lastendruk voor een IB-ondernemer lager, waarbij in ogenschouw genomen dient te worden dat er voor werknemers allerlei sociale premies moeten worden afgedragen en IB-ondernemers zichzelf moeten verzekeren. Om in aanmerking te komen voor de ZA moet de ondernemer voldoen aan het urencriterium van 1.225 uur per jaar. De voornaamste rol die de IB-ondernemer speelt is het runnen van een onderneming. In termen van het ecosysteem van Van Stel (2015) gaat het hier in de eerste plaats om exploitatie van een onderneming, waarbij ondernemersrisico wordt gelopen. Deze exploitatie verhoogt de bedrijvigheid, wakkert concurrentie aan en leidt mogelijk tot (door)groei van de onderneming. Dit leidt in theorie tot extra werkgelegenheid en economische groei. Vooral kleine ondernemers bieden daarnaast ook flexibiliteit, doordat ze sterk gespecialiseerd zijn in een aantal taken. Door zich te laten inhuren voor tijdelijke klussen zijn ze waarschijnlijk effectief en efficiënt en creëren ze concurrentie en mogelijke doorgroei bij succes.

Het argument over exploitatie geldt ook voor het subdoel reserveren en investeren, al kan bij investeren ook worden gedacht aan innovatie. Op het terrein van innovatie zijn ook andere fiscale instrumenten beschikbaar en ter stimulering van investeringen is de KIA een optie; voor starters is de WAS ook nog een mogelijkheid om te investeren. De twee andere subdoelen (lastenverlichting en inkomenssteun) zijn waarschijnlijk het meest effectief in het behouden van werkgelegenheid voor ondernemers die een meer marginaal bestaan leiden. Hun participatie is met deze steun en lastenverlichting beter gegarandeerd, waarmee hun werkgelegenheid mogelijk is geborgd.

De legitimiteit van de ZA lijkt het sterkst aan te haken bij de beperkte mogelijkheden die IB-ondernemers hebben om te investeren vanuit hun winst. Die beperkte mogelijkheden kunnen te maken hebben met moeilijkheden om te kunnen doorgroeien en onvoldoende winst. Bij een aftrekpost als de ZA blijft er meer inkomen over om te investeren. Een mogelijk effect van het lagere gemiddelde belastingtarief van IB-ondernemers ten opzichte van werknemers in loondienst is dat de ZA werknemers op fiscale gronden zou kunnen stimuleren om als IB-ondernemer aan de slag te gaan. Het generieke karakter van de ZA zou dit effect kunnen versterken, mogelijk in combinatie met beperkte onderhandelingsmacht bij een deel van de beroepsbevolking. Dit heeft als gevolg dat risico's worden verschoven van grote ondernemingen naar IB-ondernemers. Het schrappen van de inkomensafhankelijke hoogte van de ZA en het niet meer indexeren van de aftrekpost, zou dit moeten verminderen.

MKB-winstvrijstelling

De MWV is een generiek instrument met als hoofddoel het stimuleren van ondernemerschap in Nederland en als subdoel het bewaken van een redelijke mate van fiscale neutraliteit tussen verschillende rechtsvormen. De MWV wordt toegepast over het gezamenlijk bedrag van de winst die de IB-ondernemer heeft behaald, verminderd met de diverse instrumenten die vallen onder de Ondernemersaftrek. De MWV functioneert als een tariefreductie voor ondernemers die winst maken. Ten opzichte van een werknemer in loondienst, wordt de gemiddelde lastendruk van een IB-ondernemer verder verlaagd (als deze recht heeft op de Ondernemersaftrek waarvoor wel het urencriterium geldt). Ook hier is de voornaamste rol die de ondernemer vervult het exploiteren van een onderneming, waarbij geldt dat de MWV hoger is naarmate de winst hoger is. Op elke voet van de inkomstenbelasting is immers de tariefreductie van 14 procent van toepassing. Dit effect zou de

ondernemer ertoe kunnen aanzetten hogere winst te behalen, waarbij hij mogelijk een omslagpunt nadert waarop het omzetten van rechtsvorm interessant wordt. De redentie in termen van de legitimiteit van beleid vanuit de invalshoek van externe effecten en marktfalen is gelijk aan die van het hoofddoel van de ZA.

De effecten van de MWV reiken mogelijk nog wat verder. Het marginale tarief voor een IB-ondernemer als gevolg van de MWV ligt namelijk lager dan het marginale tarief van een werknemer in loondienst. Vanuit een economische invalshoek is dit lagere marginale tarief effectief als de inkomenselasticiteit van ondernemers hoger is dan die van werknemers. Uit de literatuurstudie van Van Vuuren (2012) komt naar voren dat dit naar alle waarschijnlijkheid het geval is.

Het trachten te borgen van fiscale neutraliteit is een tweede doel van de MWV. Het idee is dat niet op fiscale gronden de inkomstenbelasting zou moeten worden vermeden door van rechtsvorm te veranderen en Vpb af te dragen. De gebruikelijkloonregeling tracht hier vanuit Box 2.1 iets aan te doen, wat tezamen met de MWV zou moeten leiden tot een redelijk gelijk speelveld, waarbij ondernemers die hoofdzakelijk inkomen uit arbeid genieten niet op basis van fiscale redenen veranderen van rechtsvorm.

Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek

De KIA is een investeringsaftrek op de winst die geldt voor alle ondernemingen, zowel IB-ondernemers als rechtspersonen. De KIA heeft als het generiek doel om ondernemerschap in Nederland te stimuleren en als meer specifiek doel om investeringen van relatief geringe omvang te bevorderen. De redenering voor het generieke doel is gelijk aan dat van de ZA, omdat de KIA functioneert als een aftrekpost op de winst.

Het stimuleren van investeringen door een aftrekpost op de winst kan mogelijk via een redenering langs de meetlat van het marktfalen worden gelegitimeerd doordat er informatieproblemen bestaan die investeringen in de weg staan. Een mogelijk probleem waar de ondernemer tegenaan loopt is dat externe financiering moeilijk te verkrijgen is voor het uitwerken van nieuwe ideeën. Daarnaast kunnen er externe effecten bestaan als gevolg van innovaties die door investeringen worden aangewakkerd, maar met private investeringen alleen niet worden gedaan. Ten slotte is het mogelijk dat het voor relatief jonge bedrijven moeilijk is om voldoende middelen bijeen te brengen om de technologische voorsprong van gevestigde bedrijven te kunnen uitdagen. Een regeling als de KIA kan de bedrijvigheid en concurrentie via exploratie bevorderen en tevens doorgroei van de onderneming stimuleren. De aftrekpost maakt het mogelijk om investeringen te doen tegen minder hoge kosten, waardoor ondernemers vaker durven te experimenteren. Het wegnemen van mogelijke barrières om te investeren door deze aftrekpost zou kunnen leiden tot meer economische groei.

Een belangrijke en vaak moeilijk te beantwoorden vraag bij investeringsregelingen is in hoeverre en tot welke hoogte de marktfalens opgeld doen en het beleid legitimeren. Met betrekking tot het bestaan van de investeringsaftrek is het de vraag of er additionele investeringen worden gedaan doordat de KIA bestaat of dat deze investeringen ook zonder de KIA van de grond zouden zijn gekomen. Met betrekking tot de omvang van de aftrek speelt daarnaast de vraag in hoeverre de regeling het doel bereikt om relatief kleinschalige investeringen te ondersteunen door de aftrek. Het ontwerp lijkt zo gekozen dat de hoogste aftrek wordt genoten bij investeringen tot ongeveer € 55.000 waarna de aftrek daalt tot nihil bij investeringen boven de € 300.000.

Startersregelingen

Er zijn drie startersregelingen: de SA, de SAO en de WAS. Startersregelingen verlagen de drempel om een onderneming te starten en stimuleren daarmee primair het ondernemerschap in Nederland. Om in aanmerking te komen voor deze regeling moet aan het urencriterium worden voldaan (1.225 uur per jaar) en bij de SAO aan het verlaagde urencriterium (800 uur per jaar).

Ten opzichte van de redeneerlijn die is gevolgd bij de ZA en de KIA gaat het hier vooral om de extensieve marge van het ondernemerschap. De regelingen hebben als doel om tijdelijk te delen in het ondernemersrisico en zo de start van een mogelijk succesvolle ondernemer te ondersteunen. De SA is net als de ZA een vast bedrag (€ 2.123) dat van de winst kan worden afgetrokken, de SAO start op een niveau van € 12.000 in het eerste jaar en daalt vervolgens naar € 8.000 en € 4.000 in het tweede en derde jaar van gebruik. De SAO kan niet samen met de ZA worden gebruikt, de SA wel. Een ondernemer die start vanuit een situatie dat hij voldoet aan de criteria van de SAO en voldoet aan het normale urencriterium van 1.225 uur, heeft dus een prikkel om slechts één jaar gebruik te maken van de SAO en vervolgens de SA en ZA te combineren. Er bestaat daarnaast een prikkel om in het tweede jaar aan het normale urencriterium te voldoen. Voor ondernemers die dicht tegen dit aantal uren aanzitten bij aanvang van hun onderneming is dit het meest interessant, zoals in de behandeling van de Motie Ortega-Martijn c.s. zal worden toegelicht. Het maximale bedrag dat via de WAS kan worden afgetrokken is gelijk aan het bedrag van de KIA.

Het tijdelijk delen van het ondernemersrisico door overheid en ondernemer kan in theorie een aantal marktfalens mitigeren. Het starten van een onderneming biedt de mogelijkheid voor *outsiders* om te participeren op de arbeidsmarkt en maakt het voor werknemers in loondienst aantrekkelijker om de stap naar het ondernemerschap te maken. Hierdoor stijgt mogelijk de economische en maatschappelijke participatie van bepaalde groepen. Naast een mogelijk effect op werkgelegenheid en economische groei, heeft dit een meer inclusieve samenleving tot gevolg.

De vraag vanuit welke positie starters ondernemer worden en wat hun succes is op de wat langere termijn is een belangrijke vraag om het beleid op dit terrein te legitimeren. Specifiek voor SAO geldt dat deze vooral is gestoeld op een paternalistische motivatie. De overheid hecht er waarde aan dat arbeidsongeschikten kunnen deelnemen aan de werkende en inclusieve samenleving. Vooral bij de SA en de WAS is het – net als bij de KIA – de vraag wat de effectiviteit van het beleid is door te bezien in hoeverre de startende ondernemers daadwerkelijk over de streep zijn getrokken door deze fiscale instrumenten. Hierbij speelt ook de situatie op de arbeidsmarkt een rol, omdat het niet altijd duidelijk is dat bepaalde groepen voldoende onderhandelingsmacht hebben om zich als werknemer in loondienst aantrekkelijk te houden. Het generieke karakter van de SA en de WAS zou dit effect kunnen versterken. Het schrappen van de inkomensafhankelijke hoogte van de ZA en het niet meer indexeren van de SA en ZA, zou dit mogelijke effect van de regeling moeten verminderen. Hetzelfde geldt voor het urencriterium en de duur van vijf jaar van de regelingen.

Fiscale oudedagsreserve en meewerkafrek

De FOR biedt ondernemers, die voldoen aan het urencriterium en voldoende winst maken, de mogelijkheid om fiscaal vriendelijk binnen de onderneming een oudedagsvoorziening op te bouwen. De opgebouwde reserve wordt op de balans opgenomen en komt na pensionering tot uitkering. Over de uitkering is inkomstenbelasting verschuldigd. Het doel van de regeling is het bieden van de mogelijkheid om een pensioen op te bouwen, net als een werknemer dit in loondienst doet

via de tweede pijler. Vanuit een economische invalshoek is het gelijktrekken van deze voorziening logisch om een val in inkomen na pensionering te voorkomen. De keuze van een ondernemer om gebruik te maken van de FOR wordt ingegeven door het verwachte rendement uit het in de onderneming geïnvesteerde vermogen in vergelijking met de mogelijkheden die de FOR biedt. Het economisch-theoretische argument voor de FOR is niet erg sterk. Er zijn waarschijnlijk voldoende andere mogelijkheden om op een fiscaal-vriendelijke manier een oudedagsvoorziening op te bouwen. Ook is het de vraag welk marktfalen deze regeling oplost als er alternatieven voorhanden zijn.

De MA biedt ondernemers de mogelijkheid om partners te belonen zonder dat daar een arbeids-overeenkomst mee gemoeid is. Dit stimuleert de participatie van ondernemers door ze voor een deel te ontlasten. Het uitgangspunt van de MA is een beloning voor ingebrachte arbeid van de partner. Het fiscaal te behalen voordeel van de meewerkaf trek is relatief beperkt. Maximaal vier procent van de winst mag in mindering gebracht worden op de winst. Ten opzichte van uitbetaling van zakelijk loon gaat de regeling gepaard met lagere administratieve lasten voor de onderneming, omdat de IB-ondernemer niet als inhoudingsplichtige loonheffing hoeft in te houden. Dit is ook de reden geweest om de MA bij de invoering van de Wet IB 2001 te handhaven ondanks dat werd erkend dat de arbeidsrelatie superieur is aan de MA.⁴⁷

⁴⁷ Kamerstukken II 1999/2000, 26 727, nr. 7, p. 466.

3 Empirische strategie en inventarisatie van de microdata

Microdata vormen de basis voor de empirische analyse. De verbinding met het conceptueel kader wordt gemaakt door de empirische strategie te richten op het operationaliseren van een aantal doelen van het ondernemerschap die door de fiscale regelingen worden gestimuleerd. Een overzicht van het aantal ondernemers, hun winst, de kenmerken van IB-ondernemers ten opzichte van werknemers, de herkomst van IB-ondernemers en het gebruik van de fiscale ondernemersregelingen wordt gegeven.

Op basis van het conceptuele kader wordt verwacht dat de fiscale ondernemersregelingen bijdragen aan ondernemerschap in Nederland door het verminderen van marktfalens en het stimuleren van de ‘entrepreneurial economy’. Dit leidt in theorie tot een hogere economische groei, meer werkgelegenheid en een inclusieve samenleving die voor meer burgers mogelijkheden biedt om te participeren, zoals wordt geanalyseerd in het vorige hoofdstuk. Hiertegenover staan de mogelijk verstoringende werking van de fiscale ondernemersregelingen op de keuze om ondernemer te worden en de verstoringende werking op de arbeidsmarktpositie van een deel van de IB-ondernemers.

De operationalisering van dit kader, om de doeltreffendheid van het beleid in beeld te krijgen, gebeurt aan de hand van een empirische strategie die gebruik maakt van CBS-microdata. Er is een aantal stappen van belang om een analyse van de doeltreffendheid te kunnen maken. Allereerst wordt gekeken of substantiële wijzigingen in het beleid kunnen worden benut om veranderingen in het gedrag van IB-ondernemers te meten. Paragraaf 3.1 gaat hierop in. Op basis van die gedragsverandering kan dan op de marge een uitspraak worden gedaan over het effect van een fiscale ondernemersregeling op het gedrag van de ondernemer.

Als deze wijzigingen niet in voldoende mate kunnen worden benut, moet worden uitgeweken naar een alternatieve strategie. Bij die strategie is het van belang dat op basis van de beschikbare microdata een zo goed mogelijke vertaling wordt gemaakt naar het meten en/of benaderen van de economische effecten op het terrein van exploratie, exploitatie, flexibiliteit en participatie (de output variabelen in het conceptuele kader) en uiteindelijk naar de outcome variabelen economische groei, werkgelegenheid en een inclusieve samenleving.

Naast de mogelijkheden voor een effectmeting is het van belang de populatie IB-ondernemers nauwgezet in beeld te brengen. Uit de internationale vergelijking en uit eerdere studies over de populatie IB-ondernemers blijkt dat het een heterogene populatie is. In paragraaf 3.2 wordt daarom eerst een beschrijving gegeven van de verschillende databronnen die zijn gebruikt om de IB-ondernemers in Nederland in kaart te brengen. Vervolgens worden in paragraaf 3.3 het aantal IB-ondernemers, hun kenmerken en het gebruik van de fiscale ondernemersregelingen in beeld gebracht.

3.1 Empirische strategie

Idealiter maakt een evaluatie van de doeltreffendheid van een beleidsmaatregel gebruik van een substantiële discontinuïteit in de regelgeving die slechts voor een willekeurig gedeelte van de populatie geldt, een zogenaamd natuurlijk experiment. Een dergelijke discontinuïteit kan bijvoorbeeld de invoering van een ondernemersregeling voor een willekeurig gedeelte van alle ondernemers zijn, een wijziging van de voorwaarden om aanspraak op de ondernemersregeling te kunnen maken voor een bepaalde groep ondernemers of een verandering in de generositeit van de regeling die een bepaald deel van de ondernemerspopulatie wel beïnvloedt en een ander deel niet. Van cruciaal belang voor een evaluatie is dat de verandering slechts voor een gedeelte van de populatie op één moment wordt doorgevoerd. Het gedeelte van de populatie waarvoor de verandering geldt moet bovendien willekeurig zijn. In het ideale geval wordt het effect van een regeling namelijk gemeten door een controlegroep, die geen gebruik daarvan kan maken en daar zelf ook niets aan kan veranderen, te vergelijken met de groep die wel gebruikmaakt van de regeling. Alleen als de controlegroep in termen van achtergrondkenmerken voldoende lijkt op de groep gebruikers van een regeling en onder dezelfde condities opereert, kunnen verschillen in uitkomsten tussen de groepen aan de (verandering in de) regeling worden toegewezen.⁴⁸

3.1.1 Identificatie

Voor een aantal van de acht fiscale ondernemersregelingen is er sprake geweest van een substantiële verandering in de regeling in de periode 2005-2015, zie paragraaf 2.2.1. Desondanks is de beschreven ideale empirische strategie niet toepasbaar. Deels heeft dit te maken met de beschikbare gegevens, deels met de aard van de variatie. Dit wordt hieronder per regeling toegelicht. Een uitgebreide beschrijving van de beschikbare CBS-microdata volgt in paragraaf 3.2. Deze conclusie op basis van de veranderingen in de fiscale ondernemersregelingen en de beschikbare data betekent dat er geen heldere meting van de doeltreffendheid van deze regelingen te maken is.

Zelfstandigenaftrek

De ZA is in de periode 2005-2015 op twee punten gewijzigd. Allereerst is de ZA sinds 2010 gemaximeerd op de hoogte van de winst, waarbij eventuele resterende ZA kan worden voortgewenteld. bestaat sinds 2010 de mogelijkheid van voortwenteling, ten tweede is de hoogte van de aftrek sinds 2012 niet langer inkomensafhankelijk. De invoering van de voortwenteling valt samen met een andere registratie van het gebruik van de ZA in de microdata. Bovendien betreft het voor IB-ondernemers met lage winsten voornamelijk een verschuiving van het gebruik over tijd: er zijn gevolgen voor de hoogte van het gebruik in een bepaald kalenderjaar, maar op een later moment kan een lager gebruik in het ene jaar worden gecompenseerd met een hoger gebruik in een volgend jaar. De voorwaarden om de ZA te kunnen gebruiken zijn niet veranderd.

⁴⁸

In situaties die afwijken van het beschreven natuurlijke experiment bieden econometrische methoden soms mogelijkheden om toch tot een effectmeting te komen. Als er beperkte verschillen zijn in achtergrondkenmerken tussen de controlegroep en de groep gebruikers van een regeling dan kan hiervoor worden gecorrigeerd. Als er paneldata beschikbaar zijn, kan worden gecorrigeerd voor algemene tijdstrends en verschillen tussen personen die niet variëren over tijd. Als er sprake is in een discontinuïteit in de variabele die bepaalt of iemand recht heeft op gebruik van een bepaalde regeling, kan hier mogelijk gebruik van worden gemaakt om toch een controlegroep en behandelgroep te construeren die voldoende vergelijkbaar zijn.

De wijziging van de hoogte van de aftrek in 2012 heeft met name gevolgen voor ondernemers met lage winsten en starters, zie Figuur 2.14. Het feit dat de omvang van de verandering op discontinue wijze verschilt tussen ondernemers is interessant voor een effectmeting. Een complicerende factor is echter dat de winst zowel de verschuiving in aftrekhoogte als de kans op overleving bepaalt. Bovendien is de wijziging voor iedereen gelijktijdig ingevoerd en is er dus geen controlegroep. Al met al kunnen eventuele gevolgen van de verandering in de ZA niet nauwkeurig worden losgekoppeld van veranderingen over tijd.

MKB-winstvrijstelling

Het urencriterium voor de MKB-winstvrijstelling is in 2010 losgelaten. Een effectmeting zou een vergelijking kunnen maken van ondernemers die net niet voldoen aan het urencriterium met ondernemers die dat net wel doen, zowel voor als na de beleidswijziging. Knelpunt hierbij is dat geen gegevens over het aantal gewerkte uren beschikbaar zijn. Bovendien spelen hier mogelijke gedragseffecten een rol: het feit dat het urencriterium is losgelaten, kan ervoor zorgen dat een ondernemer op de marge besluit een ander aantal uren te werken, wat op zichzelf ook invloed kan hebben op de relevante uitkomstmaten zoals winstgevendheid, groei en overlevingskansen.

Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek

De hoogte van de KIA hangt sinds 2010 via een ‘tafelvormig’ patroon af van de hoogte van de investeringen. Daarvoor leek het patroon meer op een ‘zaagtand’. Investeringsbedragen tussen ongeveer € 56.000 en € 103.000 leiden daarbij tot een zelfde aftrekbedrag, bij investeringen beneden € 56.000 loopt de hoogte van de aftrek lineair op, terwijl bij investeringen boven € 103.000 de hoogte van de aftrek lineair afneemt totdat de investeringen een bedrag van € 310.000 hebben bereikt.

Zo’n discontinuïteit in de hoogte van de aftrek zou gedragseffecten tot gevolg kunnen hebben die aanknopingspunten bieden voor de evaluatie van de regeling. Een eerste stap zou zijn om in kaart te brengen of sprake is van ‘*bunching*’, waarbij relatief veel ondernemers kiezen voor een investeringshoogte net boven € 56.000 of net onder € 103.000 om maximaal van de aftrek te profiteren. De microdata van CBS laten deze empirische strategie echter niet toe: het meten van de omvang van de voor de KIA relevante investeringen is dusdanig onnauwkeurig dat het resulterende verband tussen investeringen en aftrekhoogte niet aansluit bij het patroon in Figuur 2.14 (zie Bijlage B voor een toelichting van de investeringsgegevens). Een kwantitatieve analyse van de doeltreffendheid van de KIA op basis van veranderingen in de KIA voor bepaalde ondernemers, zowel voor als na 2010, is daardoor niet mogelijk.

Startersaftrek

De SA is in de periode 2007-2014 nauwelijks gewijzigd van opzet. Ook de hoogte van de aftrek is slechts in beperkte mate gewijzigd. De wijzigingen in de ZA met ingang van 2012 maken wel dat de groep ondernemers die aanspraak kan maken op de SA is gewijzigd. Onder de aanname dat starters die mogelijk in aanmerking komen voor de SA relatief lage winsten maken, daalt de gebruikshoogte van de ZA voor hen, waardoor zij bij lagere winsten al gebruik kunnen maken van de SA. Om dezelfde redenen als hiervoor genoemd voor de ZA, is een zuivere effectmeting niet mogelijk.

Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid

De SAO is in 2007 ingevoerd en de meest recent ingevoerde regeling die in deze studie valt onder de ondernemersaftrek. Vanaf 2007 kan de populatie IB-ondernemers op basis van de microdata-bestanden consistent worden vastgesteld. De periode van invoering van de regeling kan daardoor niet worden benut in de empirische analyse. Bovendien is de omvang van de groep gebruikers zeer klein, zodat een effect op groei, overlevingskans en de creatie van werkgelegenheid door de ondernemers niet vast te stellen is. Daarnaast is de vormgeving van de SAO zodanig, dat het aantrekkelijker is om na het eerste jaar aftrek over te stappen naar de ZA in combinatie met de SA (tenzij niet aan het ‘reguliere’ urencriterium wordt voldaan).

Willekeurige afschrijving starters

De WAS is in de periode van 2005 tot en met 2015 niet gewijzigd. Wel is de willekeurige afschrijving als crisismaatregel in 2009 tijdelijk toegankelijk gemaakt voor alle IB-ondernemers in plaats van uitsluitend voor ondernemers die voldoen aan de voorwaarden voor de SA. Na 2009 is er dus geen controlegroep meer van ondernemers die geen gebruik van de regeling kunnen maken. Omdat voor 2009 de belangrijkste voorwaarde voor gebruik van de regeling het urencriterium was en de data daar geen gegevens over bevatten, kan niet worden geïdentificeerd wie er rondom de grens van het urencriterium opereren en als gevolg van de wijziging in 2009 toegang krijgen tot de willekeurige afschrijving. Een evaluatie van de regeling is daarom ondanks deze tijdelijke wijziging niet mogelijk.

Meewerkaftrek

De MA is in de periode van 2005 tot en met 2015 niet gewijzigd. De hoogte van de aftrek is afhankelijk van het aantal gewerkte uren door de partner in de onderneming, maar net als bij de MWV geldt dat het aantal gewerkte uren direct beïnvloedbaar is door de ondernemer. Bovendien wordt het aantal gewerkte uren in de eigen onderneming niet geobserveerd in de data.

Fiscale oudedagsreserve

De maximale toevoeging aan de FOR is in 2012 verlaagd. Ook dit betreft een wijziging die voor iedereen gelijktijdig is doorgevoerd, waardoor geen controlegroep geconstrueerd kan worden om het effect te meten. De hoogte van de toevoeging aan de FOR is bovendien procentueel in 2014 gewijzigd, maar dit is te recent om te benutten in een kwantitatieve effectmeting, gegeven de beschikbaarheid van data tot en met 2014.

3.1.2 Plan van aanpak

Al met al laat het bovenstaande zien dat voor geen van de regelingen een kwantitatieve evaluatie van de doeltreffendheid mogelijk is. In dit onderzoek wordt daarom een alternatieve aanpak gehanteerd. Dit houdt in dat naar verschillende doorsnedes van de data wordt gekeken om te bezien waar de creatie van werkgelegenheid plaatsvindt, welke ondernemingen groeien, wat de overlevingskans van ondernemers is, welke ondernemers starten of juist stoppen en in welke sectoren en door welke ondernemers wordt geïnnoveerd. Deze aanpak biedt geen hard wetenschappelijk bewijs voor mogelijke effectiviteit van de regelingen, maar levert wel mogelijke indicaties op van de effectiviteit voor verschillende types ondernemers. Deze wijze van data-analyse benut de heterogeniteit van de microdata wat een duidelijke meerwaarde biedt ten opzichte van de huidige inzichten die beschikbaar zijn over de populatie IB-ondernemers in Nederland.

De empirische analyse wordt in een aantal stappen opgebouwd. Allereerst geeft hoofdstuk 3 een gedetailleerde beschrijving van de IB-ondernemers in Nederland. Het begint met een schets van de omvang van de populatie en de veranderingen daarin gedurende de periode 2007-2014. De dynamiek van startende en stoppende IB-ondernemers wordt per sector in kaart gebracht. Omdat de fiscale ondernemersregelingen ten doel hebben om ondernemerschap te stimuleren en daarom wellicht een opstapje vormen voor een deel van de IB-ondernemers, wordt hierbij specifiek aandacht geschonken aan de groep ZZP'ers.

Naast de trends in de omvang van de populatie wordt ook een beeld gegeven van de kenmerken en resultaten van de IB-ondernemers. De winstgevendheid van de IB-ondernemers wordt in kaart gebracht en er is aandacht voor de mate waarin IB-ondernemers van positie in de winstverdeling schuiven. De mate waarin deze ontwikkeling plaatsvindt biedt een aanknopingspunt voor de doeltreffendheidsanalyse in hoofdstuk 4.

Vervolgens geeft hoofdstuk 3 een typologie van de kenmerken van IB-ondernemers. De vraag welke kenmerken samenhangen met de kans om te starten als IB-ondernemer wordt hiermee beantwoord. Met het oog op de doeltreffendheidsanalyse en de mogelijke relatie tussen de fiscale ondernemersregelingen en het creëren van banen wordt eveneens in beeld gebracht wat de herkomst van IB-ondernemers is.

Naast een typering van de gehele populatie IB-ondernemers wordt in hoofdstuk 3 eveneens een beschrijving gegeven van de gebruikers van de verschillende fiscale ondernemersregelingen. Er wordt gekeken welke regelingen vaak in combinatie gebruikt worden, welk type ondernemer relatief veel gebruikmaakt van de verschillende regelingen, hoe het gebruik van de regelingen samenhangt met winstgevendheid en welke verschillen er tussen sectoren bestaan.

In hoofdstuk 4 wordt vervolgens de stap gezet richting een indicatie van de doeltreffendheid van de fiscale ondernemersregelingen. De in hoofdstuk 2 gedefinieerde outcome variabelen (werkgelegenheid, economische groei en participatie) kunnen op basis van de microdata in de analyse op ondernemersniveau niet direct worden geoperationaliseerd. Daarom ligt de nadruk in hoofdstuk 4 op de output variabelen die eveneens in hoofdstuk 2 zijn geïdentificeerd. Daarbij ligt de focus met name op exploitatie en participatie, maar wordt daar waar mogelijk ook ingegaan op flexibiliteit en exploratie. Hiervoor worden de volgende operationalisaties gebruikt:

- Exploratie wordt hierbij allereerst geoperationaliseerd door naar innovatie-activiteiten te kijken gedefinieerd als het gebruikmaken van de S&O-aftrek. Bovendien is de innovatie-enquête van het CBS gebruikt, waarbij innovativiteit is gedefinieerd als 'nieuwe of sterk verbeterde producten ontwikkelen' dan wel 'nieuwe of sterk verbeterde productieprocessen in gebruik nemen'. Een analyse naar de exploratie is uitsluitend op sectoraal beschrijvend niveau mogelijk, zodat is gekeken naar de relatie tussen mate van innovativiteit in een sector en aandeel IB-ondernemers in die sector. Hoewel deze analyse een beperkt beeld geeft van de innovativiteit van de populatie IB-ondernemers en de link naar de effectiviteit van de fiscale ondernemersregelingen niet expliciet gemaakt kan worden, is het toch van belang om innovatie-uitkomsten in beeld te brengen in het kader van de 'entrepreneurial economy'. Eén van de kenmerken van een dergelijke economie is immers dat er een zekere mate van innovatie mogelijk is als gevolg van het functioneren van het ecosysteem waarin de (IB-)ondernemer een centrale rol speelt.

- Exploitatie kijkt naar de ontwikkelingen die een IB-ondernemer doormaakt en de kansen die worden benut door als IB-ondernemer aan de slag te gaan. Exploitatie wordt hierbij op een aantal manieren gedefinieerd:
 1. De kans voor een IB-ondernemer om in een bepaalde winstklasse te komen. Het idee hierachter is dat de winstgevendheid van de IB-ondernemer een eerste aanknopingspunt biedt voor de mogelijkheden tot groei. Bovendien is de winstgevendheid een belangrijke determinant van het gebruik van enkele fiscale ondernemersregelingen. Dit geeft een statisch beeld, er wordt niet naar ontwikkelingen in winstgevendheid over tijd gekeken omdat dit sterk samenhangt met het voortbestaan van de onderneming.
 2. De overlevingskans van een IB-ondernemer één, twee en drie jaar later. Welke ondernemers houden het vol als IB-ondernemer en hoe hangt dit voor winstgevende IB-ondernemers – die aan het uren criterium voldoen – samen met het gebruik van de fiscale regelingen. Op deze manier wordt gekeken naar de SA, de KIA, de WAS, de MA en de FOR. Voor de ZA en MWV is een soortgelijke analyse niet mogelijk, omdat winstgevendheid zowel het gebruik van de regelingen als de overlevingskans bepaalt.
 3. De kans om door te groeien richting DGA. Winstgevende ondernemers hebben op een bepaald moment een prikkel om hun onderneming om te zetten in een BV. In deze analyse wordt gekeken voor welke ondernemers dit relatief vaak voorkomt en hoe dit samenhangt met het gebruik van enkele fiscale ondernemersregelingen.
 4. Groei in de omvang van de onderneming. De winstgevendheid van een IB-ondernemer wordt in de eerste stap van de exploitatie-analyse onder meer gerelateerd aan het aantal werkzame personen in de onderneming. Bovendien wordt gekeken naar de stabiliteit van de positie van ondernemers in de totale winstverdeling. Als de stabiliteit groot is en de kans om winstgevend te zijn voor ondernemingen met weinig werkzame personen beperkt is, zijn mogelijk ook de doorgroeimogelijkheden beperkt. In een analyse wordt daarom aandacht besteed aan de determinanten van de kans voor een ZZP'er om door te groeien en ZMP'er te worden. Hierbij dient aangetekend te worden dat we de voorkeuren van ondernemers niet direct waarnemen, waardoor het niet doorgroeien van een onderneming een bewuste keuze kan zijn.
- Flexibiliteit. Met de beschikbare microdata is het niet mogelijk om naar samenwerking tussen IB-ondernemers te kijken. De outcome variabele flexibiliteit kan in dat opzicht niet concreet worden geoperationaliseerd. De resultaten uit analyses over exploitatie kunnen wel aanknopingspunten bieden om via economische redenering uitspraken te doen over de flexibiliteit – aan zowel de vraag- als aanbodkant van de arbeidsmarkt – die het ondernemerschap in een samenleving teweegbrengt.
- Participatie. Ondernemerschap kan voor sommige personen het verschil maken tussen wel en niet participeren op de arbeidsmarkt. Een eerste aanzet voor analyse van deze uitkomstmaat wordt gedaan door de herkomst van IB-ondernemers beschrijvend in kaart te brengen. Zo wordt beschreven of een IB-ondernemer vanuit loondienst is gestart of dat hij vanuit een uitkeringssituatie begint. Het is onduidelijk of een ondernemer zonder de fiscale regelingen ook ondernemer zou zijn geworden en ook kan niet worden bepaald of iemand die vanuit een uitkeringssituatie ondernemer wordt, op een andere manier zou zijn gaan participeren als hij geen ondernemer was geworden. Daardoor kunnen geen harde werkgelegenheidseffecten worden gevonden. Wel bieden de data op beschrijvende wijze inzicht in de herkomst van ondernemers. Tevens wordt voor de ondernemers die in de periode 2007-2014 stoppen als IB-ondernemer

gekeken wat hun arbeidsmarktstatus een aantal jaren later is. Dit beantwoordt de vraag of deze groep IB-ondernemers blijft participeren op de arbeidsmarkt.

3.2 Beschikbare microdata

De empirische analyse van de fiscale ondernemingsregelingen maakt gebruik van een aantal microdatabestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Door het koppelen van deze bestanden wordt voor het eerst een integraal beeld verkregen van de populatie IB-ondernemers in Nederland in de periode 2007-2014. Het is mogelijk een gedetailleerd beeld te krijgen van de ondernemerspopulatie, hun ondernemingen, hun ontwikkelingen over tijd en de kenmerken van gebruikers van de verschillende regelingen.

Het belangrijkste voordeel van het werken met microdata is dat de ideale empirische strategie kan worden nagevolgd, mits (de veranderingen in) de fiscale ondernemersregelingen daar aanknopingspunten voor bieden. Een tweede belangrijk voordeel van het gebruik van microdata ten opzichte van de meer macro-georiënteerde analyses, zoals de vorige evaluatie van Vroonhof et al. (2005), is dat in de analyses op gedetailleerd niveau rekening kan worden gehouden met kenmerken van ondernemers en hun onderneming. Beperkte afwijkingen van de situatie die beschreven is als uitgangspunt voor de ideale empirische strategie in de voorgaande paragraaf, kunnen met behulp van gedetailleerde data worden opgevangen. Ook kunnen patronen in het gebruik van de regeling in kaart worden gebracht. Doordat bovendien gegevens over een langere periode beschikbaar zijn (2007-2014), kan op gedetailleerd niveau worden gekeken naar de ontwikkeling van ondernemers en hun (voormalige) arbeidsmarktpositie.

Het gebruik van de microdata kent echter ook nadelen. Zo kan beperkte koppelbaarheid van ondernemers- en ondernemingsgegevens zorgen voor beperkingen van de representativiteit van de resultaten of beperkingen aan de te onderzoeken uitkomstmaten. Ten slotte geldt dat, ongeacht het type data dat voorhanden is, de mogelijkheden voor een evaluatie van de doeltreffendheid van de regelingen beperkt worden wanneer de ideale empirische strategie uit de voorgaande paragraaf niet gevolgd kan worden om de hiervoor beschreven redenen.

De empirische analyses in dit onderzoek maken gebruik van een relatief groot aantal databestanden die op persoonsniveau of ondernemingsniveau aan elkaar gekoppeld worden. Figuur 3.1 illustreert welke databestanden zijn gebruikt, hoe die gekoppeld zijn en welke belangrijke populaties voor het onderzoek zijn geselecteerd. Deze microdatabestanden omvatten in principe alle personen die op enig moment in de periode 2007-2014 ingeschreven zijn geweest in de Basisregistratie Personen (BRP). Een drietal populaties is voor de empirische analyses interessant:⁴⁹

1. De (potentiële) beroepsbevolking. Deze populatie bestaat uit alle (werkende en werkloze) personen in de leeftijd van 15 tot 75 jaar. Omdat in de data niet geobserveerd is wie er op zoek is naar werk, benaderen we de populatie werklozen met de ontvangers van een AO, WW of bijstandsuitkering. De populatie werkenden omvat IB-ondernemers en mensen in loondienst (zowel flexibel, tijdelijk als vast contract en DGA's).

⁴⁹ Analyses van de kans op ondernemerschap maken gebruik van de potentiële beroepsbevolking, het gebruik van de regelingen en de uitkomsten voor ondernemers worden op de populatie IB-ondernemers geschat.

2. De populatie IB-ondernemers. Deze populatie wordt, op advies van het CBS, door koppeling van twee bestanden gedefinieerd. Als uitgangspunt wordt het maatwerkbestand met winstaangevers inkomstenbelasting genomen. Voor zover deze teruggevonden worden in het door het CBS opgestelde ZELFSTANDIGENTAB-bestand,⁵⁰ behoren zij tot de populatie IB-ondernemers. Personen die slechts in één van beide bestanden worden teruggevonden, worden door het CBS niet als IB-ondernemer gezien.⁵¹
3. De DGA's. Of iemand in een kalenderjaar DGA is geweest, wordt bepaald op basis van gegevens over het type baan uit het BAANKENMERKEN-bestand.

Voor elk van deze populaties worden tal van achtergrondkenmerken geobserveerd. De analysebestanden bevatten gegevens over geslacht, leeftijd, herkomst, opleidingsniveau,⁵² arbeidsmarktstatus (WW-uitkering, AO-uitkering, bijstandsuitkering, studierend, in loondienst (inclusief DGA's), DGA, IB-ondernemer) en bruto huishoudinkomen. Voor een groot deel van de kenmerken geldt dat deze ook al vóór 2007 zijn geobserveerd (meestal vanaf 1999). Voor IB-ondernemers bevatten de databestanden aanvullende gegevens waaronder de persoonlijke fiscale winst (voor ondernemersaftrek en voor investeringsaftrek), indicatoren voor het gebruik van de acht fiscale ondernemersregelingen en de hoogte van het gebruik. De WAS vormt hierop een eerste uitzondering: voor deze regeling worden in de beschikbare data geen bedragen geobserveerd. Het gebruik ervan drukt wel de winst in het jaar van gebruik. Een tweede uitzondering vormen de ZA en SA. De wijze van registratie van deze twee regelingen is in 2010 veranderd. Het afleiden van indicatoren voor gebruik en de hoogte daarvan die vergelijkbaar zijn over de periode 2007-2014 is lastig gebleken (zie Bijlage A voor details). Tevens bevatten de bestanden informatie over de sector (SBI-indeling op 1-digit-niveau) en grootteklasse (in termen van aantal werknemers) van het bedrijf van de IB-ondernemer. Vanaf 2011 bevatten de databestanden eveneens indicatoren voor ZZP'ers en de rechtsvorm van de onderneming. Al deze gegevens worden gekoppeld op persoonsniveau. Bijlage A bevat een gedetailleerd overzicht van de inhoud van de gebruikte databestanden en de uitgevoerde koppelingen.

Met een koppelbestand dat door het CBS is gemaakt kunnen IB-ondernemers aan hun onderneming worden gekoppeld. Dat biedt de mogelijkheid om het analysebestand te verrijken met gegevens op ondernemingsniveau, zoals WBSO-aanvragen en de omzet.

Niet alle relevante informatie kan uit de microdatabestanden worden gehaald. Allereerst wordt het aantal gewerkte uren in de eigen onderneming niet geregistreerd. De gegevens bieden daarom geen inzicht in het al dan niet voldoen aan het (verlaagde) urencriterium. Deels kan dit afgeleid worden uit het gebruik van de MWV of de ZA (vóór 2010), maar het kan niet voldoende zuiver worden vastgesteld om te kunnen worden benut voor kwantitatieve analyse. Omdat het aantal gewerkte

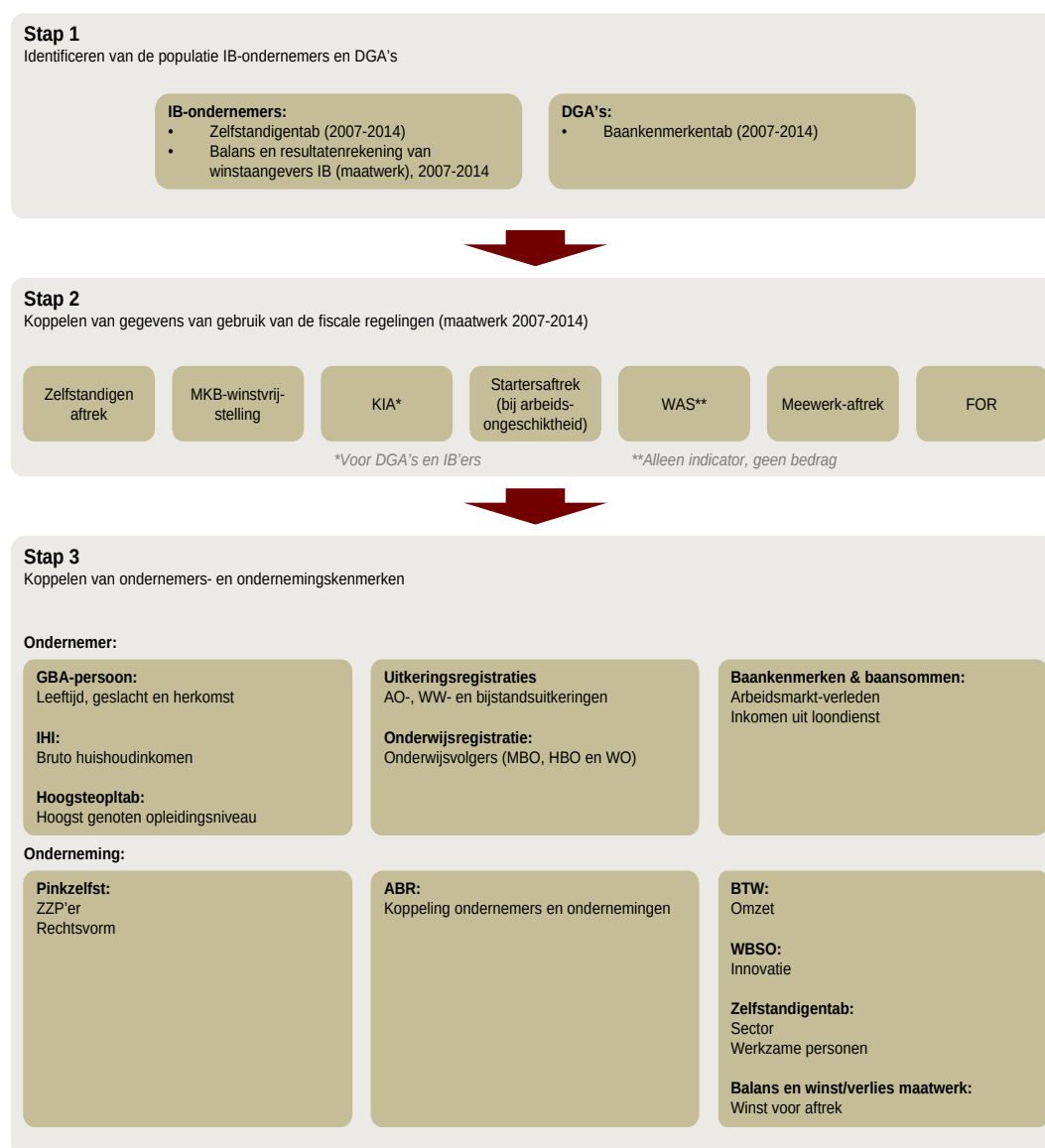
⁵⁰ Het ZELFSTANDIGENTAB-bestand is een microdatabestand dat jaarlijks door het CBS-beschikbaar wordt gesteld. Het CBS stelt dit bestand samen uit aangiften inkomstenbelasting en definitieve aanslagen en maakt daarbij ook gebruik van bijschatting (zie documentatierapport ZELFSTANDIGENTAB).

⁵¹ Op basis van deze bestanden kan een consistente populatie IB-ondernemers voor de periode 2007-2014 worden gedefinieerd. In eerdere jaren wijkt de definitie van IB-ondernemer noodzakelijkerwijs af vanwege het ontbreken van bestanden voor die jaren. Bijlage A beschrijft hoe deze bestanden zich tot elkaar verhouden en laat de jaarlijkse omvang van de populatie IB-ondernemers zien.

⁵² Er is wel enige voorzichtigheid geboden bij de interpretatie van verschillen naar opleidingsniveau vanwege gebrekkige of ontbrekende informatie voor de oudere populatie. Hier is wel voor gecorrigeerd in de modellen, maar verschillen kunnen ook te wijten zijn aan selectieve observatie van opleidingsniveaus in de data. Met name in eerdere jaren is voor veel IB-ondernemers geen opleidingsniveau bekend.

uren niet is geobserveerd, kan niet worden geïdentificeerd welke ondernemers rondom de grens van 1.225 uur zitten. Naar verwachting hangt het aantal gewerkte uren samen met het ondernemingsresultaat. Omdat geen vergelijkbare groepen in termen van aantal gewerkte uren kunnen worden vastgesteld, is het onmogelijk om verschillen in de uitkomsten te schonen van verschillen in gewerkte uren die daarmee samenhangen. Een zuivere effectmeting is daarom mede door het ontbreken van deze gegevens onmogelijk.

Figuur 3.1 Beschikbare data en benodigde koppelingen en selecties van de populatie



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017).

Ten tweede zijn gegevens over de omvang van investeringen en hun relatie met het gebruik van de fiscale regelingen (zoals de WAS en de KIA) niet bruikbaar. Meerdere bronnen voor investeringsgegevens zijn geanalyseerd, maar de kwaliteit is niet voldoende gebleken om in de empirische analyses te benutten. Een afgeleide investeringsmaat, op basis van de balans en resultatenrekening van ondernemingen, vertoonde te weinig samenhang met de hoogte van de KIA om betrouwbaar te

zijn. Voor de WAS wordt slechts het gebruik geobserveerd. Bijlage A bevat meer details over de afleiding van investeringen.

3.3 Beschrijvende statistieken

Het vorige hoofdstuk heeft (de ontwikkeling van) ondernemerschap in Nederland gepresenteerd in internationale context op basis van de meest recente, internationaal vergelijkbare microdata van de OESO in de periode 2001-2011. Deze sectie zoomt in op (de ontwikkeling van) ondernemerschap in Nederland op basis van de CBS-microdata in de periode 2007-2014, die in sectie 3.2 zijn beschreven. Er wordt in deze paragraaf uitsluitend naar IB-ondernemers gekeken. Dit zijn alle personen die ondernemer zijn voor de inkomstenbelasting, ongeacht het aantal uren dat zij werken.

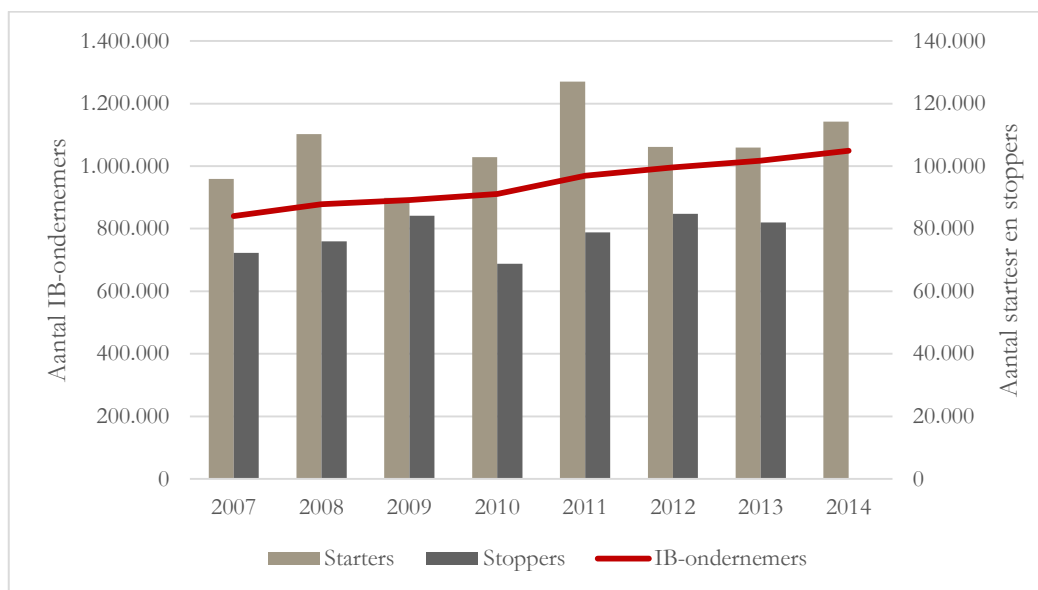
3.3.1 Aantal IB-ondernemers

In deze paragraaf worden de volgende vragen beantwoord: *Wat zijn de ondernemerskenmerken? In welke sectoren zijn de ondernemers actief? Welke type bedrijf hebben ze? Wat zijn de verschillen tussen bestaande en startende ondernemers?*

Het vorige hoofdstuk concludeert dat het aantal ondernemers in Nederland de afgelopen jaren is toegenomen. Figuur 3.2 bevestigt dat deze observatie ook in de periode 2007-2014 geldt, ditmaal op basis van het analysebestand dat uit de microdata van het CBS is samengesteld. In 2007 waren er ongeveer 840.000 IB-ondernemers. In 2014 zijn het er ruim één miljoen. Het aantal startende IB-ondernemers is in de periode 2007-2014 licht gestegen. Doordat het aantal stoppende IB-ondernemers jaarlijks kleiner is dan het aantal starters, neemt het totaal aantal IB-ondernemers over de tijd toe.⁵³ Per jaar zijn er ongeveer 100.000 starters en ruwweg 80.000 stoppers. Dit is consistent met het beeld uit hoofdstuk 2 dat Nederland relatief veel startende ondernemers kent.

In 2007 was een groot deel van de IB-ondernemers in een beperkt aantal sectoren werkzaam. Het betrof hier de groot- en detailhandel (20 procent), de zakelijke dienstverlening (19 procent), de landbouw (14 procent), de milieudienstverlening (12 procent) en de bouw (11 procent). In totaal was driekwart van de IB-ondernemers in deze sectoren actief. De verdeling van IB-ondernemers over sectoren is in 2014 grotendeels vergelijkbaar. Enkele uitzonderingen zijn relatief minder IB-ondernemers in de groot- en detailhandel en landbouw (beide een 4 procentpunt daling) en relatief meer IB-ondernemers in de sector logistiek (4 procentpunt stijging). Tabel 3.1 laat deze verdeling van IB-ondernemers per sector zien in 2007, 2011 en 2014 (eerste drie kolommen). Ten opzichte van de totale werkgelegenheid per sector bevinden zich vooral in de zakelijke dienstverlening relatief veel IB-ondernemers, gevolgd door de bouw, groot- en detailhandel en de milieudienstverlening. In de industrie en de logistiek is het aantal IB-ondernemers juist relatief klein ten opzichte van de totale werkgelegenheid.

⁵³ Een IB-ondernemer is een starter indien hij in jaar $t - 1$ niet tot de populatie behoorde, maar dat in jaar t wel doet. Een IB-ondernemer wordt gedefinieerd als stopper indien hij in jaar t tot de populatie IB-ondernemers behoort, maar dat in jaar $t + 1$ niet meer doet. Vanwege de beschikbaarheid van data voor de jaren 2007-2014 kan het aantal stoppers in 2014 niet worden gedefinieerd. De stand in jaar t is daarom gelijk aan de stand in jaar $t - 1$ plus het aantal starters in jaar t minus het aantal stoppers in jaar $t - 1$.

Figuur 3.2 Aantal IB-ondernemers is sinds 2007 gestegen

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS-microdata (2017).

Toelichting: Startende IB-ondernemers waren een jaar eerder nog geen IB-ondernemer, stoppende IB-ondernemers zijn een jaar later geen IB-ondernemer meer. De stoppers in 2007 zijn dus degenen die in 2008 geen IB-ondernemer meer zijn. Stoppers kunnen tot en met 2013 worden geïdentificeerd in de microdata.

De veranderingen in de verdeling van IB-ondernemers over sectoren komen voort uit de verdeling van starters en stoppers. De laatste kolommen van Tabel 3.1 brengen voor iedere sector in beeld welk aandeel van de IB-ondernemers in het betreffende jaar is gestart en welk aandeel stopt. De dynamiek in de populatie IB-ondernemers is naar verhouding vrij groot in de zakelijke dienstverlening en milieudienstverlening en aan het begin van de periode 2007-2014 ook in de bouwnijverheid. Jaarlijks is 13 tot 16 procent van de IB-ondernemers in deze sector een starter en stopt ongeveer 10 procent van alle IB-ondernemers. Daarentegen is het aandeel starters relatief laag in de landbouw. In de periode 2007-2014 treden enkele verschuivingen op: in 2011 is een groter deel van de ondernemers in de sectoren logistiek, groot- en detailhandel en gezondheidszorg een starter. Het aandeel stoppers is in alle sectoren stabiel. 78 procent van alle IB-ondernemers is ZZP'er. In sommige sectoren zijn relatief meer ZZP'ers actief dan in andere sectoren. Tabel 3.2 illustreert dit. Zo is het aandeel ZZP'ers met name hoog in de bouwnijverheid, logistiek en zakelijke en milieudienstverlening. Het aandeel ZZP'ers is juist laag in de horeca en de groot- en detailhandel. Van de startende ondernemers in de jaren 2011-2013 is ongeveer 90 procent ZZP'er in het eerste jaar. In de horeca is deze fractie laag met 64 procent van de startende ondernemers dat ZZP'er is in 2013. Ook in de groot- en detailhandel is een relatief klein gedeelte van de starters ZZP'er, 85 procent in 2012. Daarentegen starten relatief veel ondernemers als ZZP'er in de zakelijke dienstverlening en bouwnijverheid (ongeveer 95 procent). Deze verschillen tussen sectoren zijn in de hele periode 2011-2013 zichtbaar. Tot slot geldt voor alle sectoren dat de ZZP'ers ook relatief oververtegenwoordigd zijn onder de stoppende IB-ondernemers. Dat is met name het geval in de horeca, gezondheidszorg en groot- en detailhandel.

Tabel 3.1 IB-ondernemers, starters en stoppers naar sector

Sector	# IB-ondernemers			% gestarte IB-ondernemers			% stoppende IB-ondernemers		
	2007	2011	2014	2007	2011	2014	2007	2011	2013
Landbouw	113.737	101.075	99.079	4%	6%	4%	5%	5%	4%
Industrie	37.614	36.867	38.982	10%	10%	8%	8%	7%	7%
Bouwnijverheid	96.063	114.824	123.928	13%	11%	10%	7%	7%	7%
Groot- en detailhandel	164.043	163.344	162.641	10%	12%	10%	10%	10%	10%
Horeca	50.931	51.927	53.801	11%	12%	10%	11%	9%	9%
Logistiek	29.475	66.841	75.128	11%	15%	12%	10%	10%	10%
Zakelijke dienstverlening	160.375	197.971	224.071	16%	16%	14%	10%	9%	9%
Gezondheidszorg	60.823	79.306	92.003	10%	15%	11%	6%	6%	7%
Milieudienstverlening	97.144	110.367	122.323	13%	14%	11%	8%	8%	7%
Overig/onbekend	29.993	46.428	57.675	17%	21%	17%	13%	10%	9%
Totaal aantal	840.198	968.950	1.049.631	95.893	127.012	114.238	72.260	78.773	82.016

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017).

Toelichting: Berekeningen op basis van CBS-microdata. De tabel geeft per sector het percentage IB-ondernemers dat in het jaar is gestart en het percentage IB-ondernemers dat in het betreffende jaar stopt. Startende IB-ondernemers waren een jaar eerder nog geen IB-ondernemer, stoppende IB-ondernemers zijn een jaar later geen IB-ondernemer meer. Stoppers zijn daarom tot 2013 geobserveerd. De percentages voor stoppers in 2013 zijn in termen van het aantal IB-ondernemers per sector in datzelfde jaar.

Tabel 3.2 Relatief veel ZZP'ers in de bouw, logistiek en zakelijke en milieudienstverlening

Sector	# IB-ondernemers		% ZZP'ers onder IB-ondernemers		% ZZP'ers onder starters		% ZZP'ers onder stoppers	
	2011	2013	2011	2013	2011	2013	2011	2013
Landbouw	101.075	98.980	79%	79%	90%	93%	86%	85%
Industrie	36.867	38.045	72%	74%	87%	91%	78%	80%
Bouwnijverheid	114.824	118.824	86%	88%	94%	97%	88%	91%
Groot- en detailhandel	163.344	161.814	62%	64%	82%	88%	75%	78%
Horeca	51.927	53.197	36%	38%	53%	64%	49%	50%
Logistiek	66.841	74.231	85%	86%	93%	96%	89%	90%
Zakelijke dienstverlening	197.971	214.723	87%	87%	95%	97%	91%	92%
Gezondheidszorg	79.306	87.826	73%	75%	92%	96%	83%	86%
Milieudienstverlening	110.367	117.862	85%	86%	93%	95%	91%	90%
Overig/onbekend	46.428	51.926	91%	91%	97%	98%	94%	95%
# (startende/stoppende) ZZP'ers			742.624	798.986	112.722	97.387	63.348	67.478
# (startende/stoppende) IB-ondernemers	968.950	1.017.428	968.950	1.017.428	127.012	105.910	78.773	82.016

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017).

Toelichting: Berekeningen op basis van CBS-microdata. De percentages ZZP'ers zijn berekend op basis van uitsluitend diegenen waarvoor wordt geobserveerd of zij ZZP'er zijn. Met name in 2014 is dit voor een deel van de populatie onbekend. In 2011 en 2013 is voor 1 tot 2 procent van alle (startende) IB-ondernemers niet bekend of zij ZZP'er zijn. Voor de stoppers is iets vaker niet geobserveerd of zij ZZP'er zijn. Het gaat om 4 procent in 2011 en 3 procent in 2013.

3.3.2 Winstgevendheid van IB-ondernemers

In deze sectie worden de volgende vragen beantwoord: *Maken ondernemers winst? Wat is de winst- en omzetontwikkeling van hun ondernemingen over de tijd?*

Tussen 2007 en 2014 maakte ongeveer 85 procent van de IB-ondernemers winst (zie Tabel 3.3).⁵⁴ In 2007 maakte een ondernemer met winst gemiddeld bijna € 39.000 winst. In 2014 was dit teruggelopen tot ongeveer € 36.000.⁵⁵ Met name vanaf 2011 loopt de gemiddelde winst terug. Ongeveer 15 procent van de ondernemers leed in de jaren 2007-2014 een verlies. Ruwweg lag dit verlies tussen € 9.000 en € 12.000 met een piek in 2011.

Starters maken minder vaak winst dan de gehele populatie IB-ondernemers: 75 procent van de starters maakt winst tegenover 85 procent van alle IB-ondernemers. Dit hangt waarschijnlijk ook samen met de opstartfase waarin hun onderneming verkeert. Als zij winst maken is deze winst ook lager. Ook voor starters geldt dat de gemiddelde winst in 2007 hoger lag dan in 2014. In 2011 was de gemiddelde winst van starters met € 23.000 het hoogst. Voor de verlieslijdende starters (25 procent van alle starters) fluctueerde het gemiddelde verlies van ongeveer € 8.000 in 2007 tot bijna € 9.000 in 2011. In 2014 lag het verlies van de starters gemiddeld aanmerkelijk lager, op bijna € 6.000.

Ten opzichte van de gehele groep IB-ondernemers zijn gebruikers van de ZA vaker winstgevende ondernemers: tussen de 92 procent en 98 procent van de ZA-gebruikers maakte in de periode 2007-2014 winst. Dit kan samenhangen met een mogelijk groter aantal gewerkte uren door ZA-gebruikers, vanwege de eis van het urencriterium. De toename van de fractie ZA-gebruikers met winst hangt samen met de voortwenteling die in 2010 is ingevoerd. Hierdoor kunnen ondernemers met verlies de ZA niet direct verzilveren, maar dienen ze het in een ander jaar te benutten. Daarmee zijn, op wat ruis in de microdata na, bijna alle ZA-gebruikers winstgevende ondernemers. De gemiddelde winst van de ZA-gebruikers was hoger dan van de gehele groep IB-ondernemers: zij maakten gemiddeld meer dan € 40.000 winst. Het kleine aantal verlieslijdende gebruikers van de ZA heeft gemiddeld grotere verliezen dan de totale groep IB-ondernemers.

Ongeveer driekwart van de populatie van IB-ondernemers bestaat uit ZZP'ers. Zij lijken in termen van gemiddelde winstgevendheid in de jaren 2011 en 2014 behoorlijk op de totale groep IB-ondernemers. Zo'n 85 procent van de ZZP'ers maakt winst. De gemiddelde winst van deze ZZP'ers is met bijna € 35.000 in 2011 wel lager dan de gemiddelde winst van de hele populatie IB-ondernemers. Verlieslijdende ZZP'ers maken gemiddeld minder verlies dan de totale groep verlieslijdende IB-ondernemers. Winstgevende ondernemers met personeel lijken op basis hiervan gemiddeld meer winst te maken dan ZZP'ers. Maar als er verlies geleden wordt, blijkt de pijn gemiddeld ook groter voor IB-ondernemers met personeel.

⁵⁴ De omzetgegevens en de daarvoor vereiste koppeling van ondernemers aan hun onderneming zijn niet van voldoende kwaliteit om een compleet beeld te geven van de omzetontwikkeling van IB-ondernemers (zie paragraaf 3.2 en Bijlage A voor details). De focus ligt daarom op de winstgevendheid.

⁵⁵ Het betreft nominale bedragen, in reële termen is het verschil tussen 2007 en 2014 nog iets groter.

Tabel 3.3 Winstgevendheid van IB-ondernemers

	IB-ondernemers			Startende IB-ondernemers		
	2007	2011	2014	2007	2011	2014
% met winst	87%	85%	87%	74%	75%	78%
gemiddelde winst (€)	38.929	38.800	36.179	21.156	23.081	19.439
% met verlies	13%	15%	13%	26%	25%	22%
gemiddeld verlies (€)	-10.632	-11.961	-9.663	-8.105	-8.941	-5.780
Aantal IB-ondernemers	840.198	968.950	1.049.650	95.893	127.012	114.238
	Gebruikers ZA			ZZP'ers		
	2007	2011	2014	2007	2011	2014
% met winst	92%	98%	98%	Nb	84%	86%
gemiddelde winst (€)	43.283	43.345	41.387	Nb	34.841	32.724
% met verlies	8%	2%	2%	Nb	16%	14%
gemiddeld verlies (€)	-16.317	-16.108	-17.111	Nb	-8.923	-7.242
Aantal IB-ondernemers	660.673	707.455	763.493	Nb	742.624	775.492

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS-microdata (2017).

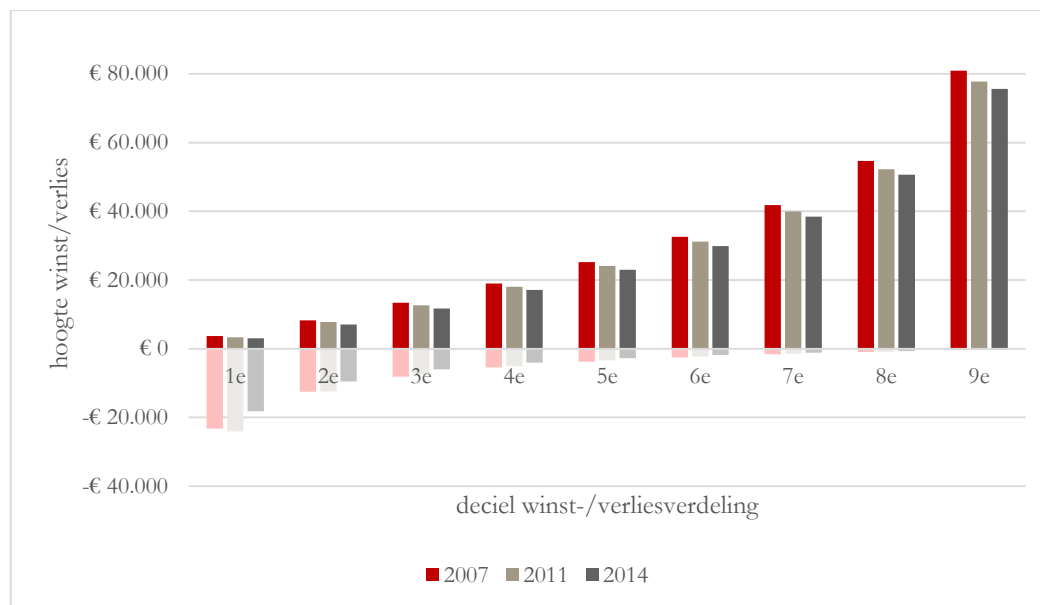
Toelichting: De gemiddelde winst en het gemiddelde verlies betreffen nominale bedragen. ZZP'ers kunnen pas vanaf 2011 worden geïdentificeerd, zodat voor 2007 geen cijfers beschikbaar zijn. In 2014 is voor een relatief groter deel van de IB-ondernemers niet geobserveerd of zij ZZP'er zijn. Het aantal observaties over ZZP'ers is daardoor in 2014 naar verhouding wat lager. Zie Bijlage B voor details.

Figuur 3.3 tot en met Figuur 3.6 geven meer gedetailleerde informatie over de winsten en verliezen van IB-ondernemers. De hoogte van winsten en verliezen zijn niet gecorrigeerd voor het aantal gewerkte uren. Voor de gehele groep winstgevende IB-ondernemers geldt dat de winstverdeling tussen 2007 en 2014 flink naar beneden (lagere winsten) is verschoven. Procentueel gezien is deze daling met name vanaf 2010 het sterkst aan de onderkant van de winstverdeling (in 2014: 18 procent afname in het eerste deciel tegenover een 7 procent afname van het negende deciel). Over de periode 2007-2014 dalen de winsten onderin de winstverdeling tot het vierde deciel) met meer dan 10 procent, terwijl bovenin de winstverdeling vanaf het achtste deciel) de winsten met zeven tot acht procent teruglopen. IB-ondernemers met winsten in de eerste vier decielen van de winstverdeling betalen niet of nauwelijks belasting. Die grens ligt op € 14.664 voor ondernemers die gebruikmaken van de ZA en de MWV.⁵⁶ Voor startende IB-ondernemers geldt dit ongeveer tot het zesde deciel. De gehele verdeling van verliezen ligt voor starters meer naar rechts (kleinere verliezen) dan voor de totale groep IB-ondernemers. Gebruikers van de ZA zijn beduidend winstgeven-der dan de gehele populatie IB-ondernemers. Dit kan enerzijds worden veroorzaakt door het uren-criterium waar gebruikers aan moeten voldoen: een groter aantal uren actief zijn in de onderneming zal waarschijnlijk samenhangen met het uiteindelijke bedrijfsresultaat. Bovendien is het, voor de jaren 2011 en 2014 ook het gevolg van de ingevoerde voortwenteling en de wijziging in de registra-

⁵⁶ Deze grens is bepaald door de ZA, de MWV en heffingskortingen. Wanneer ook de Zvw-premie en zorg-toeslag worden meegerekend ligt deze grens op € 16.528.

tie die daarmee gepaard gaat: verlieslijdende ondernemingen kunnen de ZA niet daadwerkelijk benutten in het jaar dat zij verlies maken, maar moeten dit doorschuiven naar volgende jaren. Verlieslijdende ondernemingen realiseren in het jaar van verlies dus nauwelijks de ZA.

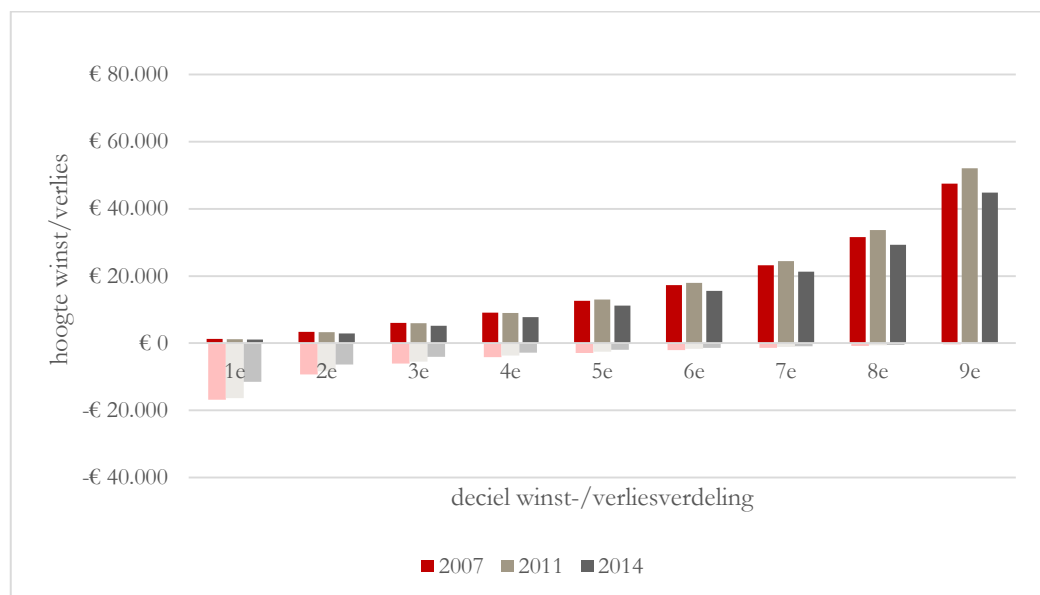
Figuur 3.3 Winst- en verliesverdeling van IB-ondernemers



Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

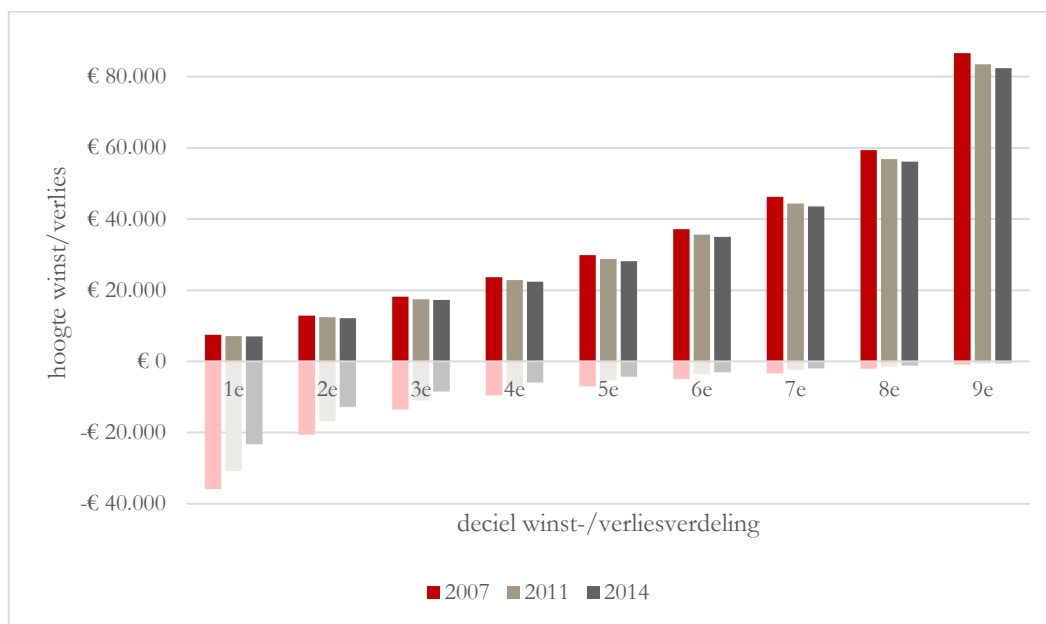
Toelichting: De decielen verdelen de groep IB-ondernemers met winst (verlies), na ordening naar hoogte van de winst (verlies), in decielen. De winst van de ondernemer met de hoogste winst (verlies) in zo'n deciel is weergegeven. Het betreft de bruto winst/het bruto verlies voor ondernemersaftrek en voor investeringsaftrek dat aan de betreffende ondernemer is toegewezen. Ongeveer 85 procent van de gehele populatie IB-ondernemers is winstgevend.

Figuur 3.4 Winst- en verliesverdeling van startende IB-ondernemers



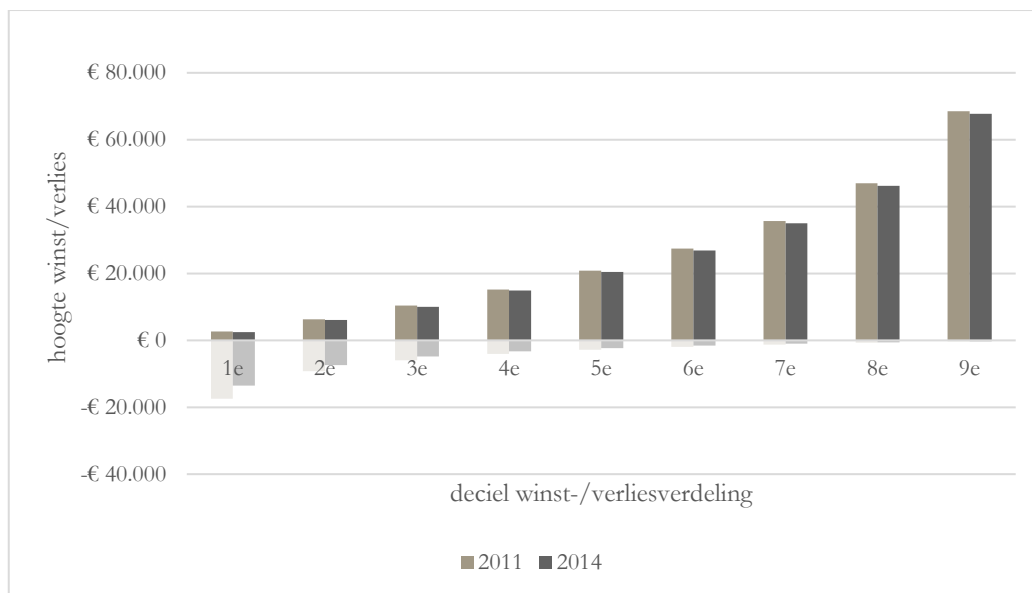
Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Toelichting: Zie voorgaande figuur voor uitleg.

Figuur 3.5 Winst- en verliesverdeling van de ZA-gebruikers

Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Toelichting: De decielen verdelen de groep IB-ondernemers met winst (verlies), na ordening naar hoogte van de winst (verlies), in tien gelijke delen (decielen). De winst van de ondernemer met de hoogste winst (verlies) in zo'n deciel is weergegeven in de figuur. Het betreft de bruto winst/het bruto verlies voor ondernemersaftrek en voor investeringsaftrek dat aan de betreffende ondernemer persoonlijk is toegewezen. Ruim 90 procent van de IB-ondernemers met gebruik van de ZA is winstgevend.

Figuur 3.6 Winst- en verliesverdeling van ZZP'ers

Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Toelichting: De decielen verdelen de groep IB-ondernemers met winst (verlies), na ordening naar hoogte van de winst (verlies), in tien gelijke delen (decielen). De winst van de ondernemer met de hoogste winst (verlies) in zo'n deciel is weergegeven in de figuur. Het betreft de bruto winst/het bruto verlies voor ondernemersaftrek en voor investeringsaftrek die aan de betreffende ondernemer persoonlijk is toegewezen. Ongeveer 85 procent van de ZZP'ers is winstgevend.

De vorm van de winst- en verliesverdeling van ZZP'ers lijkt op die van de gehele ondernemerspopulatie, mede doordat het een groot deel van de totale groep IB-ondernemers betreft. Ook al is de vorm vergelijkbaar, over de gehele winstverdeling geldt dat zowel de winsten als de verliezen voor ZZP'ers kleiner zijn. Deze verschillen zijn aan de onderkant van de verdeling wat groter. 40 tot 50 procent van de ZZP'ers maakt tot € 14.664 winst en betaalt daardoor geen belastingen uitgaande van de belastingtarieven in 2015. Naar verhouding, ten opzichte van de totale groep IB-ondernemers, betreft dit een relatief groot deel van de ZZP'ers.

De voorgaande figuren laten een jaarlijkse doorsnede van de winstgevendheid van de ondernemerspopulatie zien. Naast een verschuiving in de verdeling is ook van belang of ondernemers in de verdeling opschuiven. De stabiliteit van de positie van ondernemers in de winst- en verliesverdeling kan met zogenaamde rangcorrelatiecoëfficiënten⁵⁷ worden gekwantificeerd voor verschillende tijdsperiodes. Zijn deze correlaties hoog (bijvoorbeeld groter dan 0,7), dan bevinden ondernemers zich na de betreffende periode nog relatief vaak in hetzelfde deel van de winstverdeling. Wanneer we kijken naar ondernemers in 2007 zien we dat de correlatie in de rangorde van de winsten in 2007 en 2008 sterk is met een correlatiecoëfficiënt gelijk aan 0,8. Ook als in latere jaren gekeken wordt naar de correlatie met de rangorde een jaar later, is de mate van stabiliteit vergelijkbaar. Anders gesteld zitten ondernemers onderin de winstverdeling het jaar daarop vaak ook onderin de winstverdeling, en zitten ondernemers bovenin de winstverdeling het jaar daarop vaak ook bovenin de winstverdeling. Wanneer naar een periode van vijf tot zeven jaar wordt gekeken, is de correlatie in de rangorde van de winst wat lager met een correlatiecoëfficiënt van 0,5. Voor startende ondernemers is de stabiliteit in de rangorde in de winstverdeling iets beperkter. Dat is met name voor de eerste jaren het geval. De correlatie blijft voor deze groep startende IB-ondernemers wel boven 0,4. Al met al is de positie van IB-ondernemers in de winstverdeling vrij stabiel over de tijd, met name wanneer drie tot vijf jaar vooruit wordt gekeken.

3.3.3 Kenmerken van IB-ondernemers

In deze sectie wordt de volgende vraag beantwoord: *Wat zijn de demografische kenmerken, zoals leeftijd, geslacht en opleidingsniveau van ondernemers?*

Ondernemers zijn een heterogene groep van wie de compositie over de periode 2007 tot en met 2014 kan zijn gewijzigd. Tabel 3.4 illustreert hoe de persoonskenmerken van IB-ondernemers verschillen van die van de rest van de beroepsbevolking, zowel in 2007 als in 2014.

In 2014 was 36 procent van de IB-ondernemers vrouw tegenover 48 procent van de werkenden in loondienst en bijna 50 procent van de uitkeringsgerechtigden. 18 procent van de IB-ondernemers had in 2014 een migratieachtergrond. Dit is vergelijkbaar met de groep werkenden in loondienst en arbeidsongeschikten, maar voor de groep ontvangers van een WW- of Bijstandsuitkering is dit percentage aanzienlijk hoger (39 procent). Zowel onder IB-ondernemers als onder werkenden in loondienst is het aandeel vrouwen en het aandeel allochtonen in 2007 iets hoger dan in 2014.

Ook de leeftijdscompositie van de ondernemers is veranderd. Zowel in 2007 als in 2014 is meer dan de helft van de IB-ondernemers tussen de 35 en 55 jaar oud is. Het aandeel IB-ondernemers

⁵⁷ In de literatuur staat dit bekend als *Spearman rank order correlation coefficients*. Zie Corder en Foreman (2014) voor verdere uitleg.

dat jonger dan 35 jaar is, blijft constant. De groep ondernemers van 35 tot 45 jaar oud is gekrompen van 30 procent tot 23 procent van alle IB-ondernemers. Het aandeel IB-ondernemers van 45 jaar of ouder is daarentegen gegroeid van 54 procent tot 60 procent. Deze veroudering van de groep IB-ondernemers is in gelijke mate terug te zien bij de werkenden in loondienst. In vergelijking met de groep werkenden in loondienst is echter een relatief groot aandeel IB-ondernemers 35 jaar of ouder: van de werkenden in loondienst was in 2007 60 procent ouder dan 35, terwijl dat voor 84 procent van de IB-ondernemers gold.

Het opleidingsniveau van IB-ondernemers is tussen 2007 en 2014 nauwelijks gewijzigd. De verschuivingen die in de tabel te zien zijn, worden veroorzaakt door de afname van het aantal ondernemers voor wie de opleiding niet geobserveerd is. Doordat het ontbreken van gegevens over opleiding samenhangt met leeftijd en de populatie werkenden in loondienst jonger is dan de IB-ondernemers, is geen betrouwbare vergelijking te maken van het opleidingsniveau van beide groepen.

De verdeling van het huishoudinkomen van de totale ondernemerspopulatie is nauwelijks gewijzigd in de periode 2007-2014. Ten opzichte van werkenden in loondienst ligt het huishoudinkomen van IB-ondernemers iets lager. Waar in 2014 16 procent van de werkenden in loondienst een huishoudinkomen beneden € 35.000 heeft, geldt dat voor 23 procent van de IB-ondernemers. Bovendien hebben ook relatief weinig IB-ondernemers een huishoudinkomen boven € 100.000.

Uit de voorgaande beschrijvende statistieken komt naar voren dat de populatie IB-ondernemers in termen van persoonskenmerken afwijkt van de rest van de beroepsbevolking. Deze karakteristieken van (startende) IB-ondernemers kunnen in onderlinge samenhang worden bekeken om een scherper beeld te krijgen van de verklarende factoren van ondernemerschap.

Allereerst is gekeken naar de kans op ondernemerschap en de kenmerken van IB-ondernemers. Het gaat hier om de externe marge, dus het al dan niet IB-ondernemer zijn. Er is een model geschat dat de kans om IB-ondernemer te zijn verklaart uit kenmerken van personen in de beroepsbevolking in ieder jaar in de periode 2007-2014.⁵⁸ Vanwege beperkte databeschikbaarheid is een beperkt aantal kenmerken in het model opgenomen, te weten geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en het bruto inkomen van een huishouden in het voorgaande jaar. Om rekening te houden met het groeiend aantal ondernemers over de tijd zijn indicatoren opgenomen voor het jaar waarin iemand wordt geobserveerd. De invloed van de persoonskenmerken op de kans op ondernemerschap is eveneens per jaar geschat, om zo iets te kunnen zeggen over veranderingen in de populatie IB-ondernemers. Om de omvang van de verschillen te illustreren zijn doorrekeningen met het geschatte model gemaakt, waarin de voorspelde kans op ondernemerschap uit het model is berekend voor een referentiepersoon en voor personen met een afwijkend kenmerk. Figuur 3.7 laat de resultaten zien voor 2007, Figuur 3.8 doet dat voor 2014.

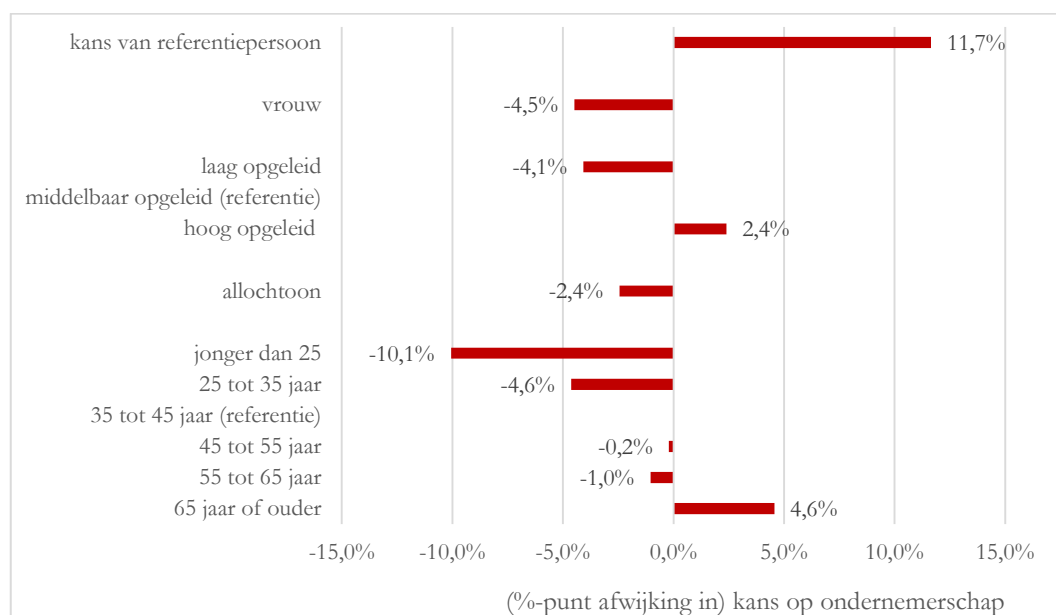
⁵⁸ Er is een zogenaamd pooled logit-model geschat met als uitkomstmaat een indicator voor IB-ondernemer en als verklarende variabelen indicatoren voor de verschillende kalenderjaren waarop de gegevens betrekking hebben, interacties tussen het kalenderjaar en persoonskenmerken (leeftijd dummy's, geslacht, migratieachtergrond) en dummy's voor opleidingsniveau. Dit is geschat op een willekeurige steekproef van de beroepsbevolking, gedefinieerd als de populatie 15- tot 75-jarigen die in het betreffende jaar werkzaam zijn of een WW-, AO- of bijstandsuitkering ontvangt. De schattingsresultaten zijn opgenomen in Tabel B.1 in Bijlage B.

Tabel 3.4 De populatie IB-ondernemers wijkt af van de rest van de beroepsbevolking

	IB-ondernemers		Werkenden in loon- dienst		WW- & bijstands- ontvangers		AO-ontvangers	
	2007	2014	2007	2014	2007	2014	2007	2014
vrouw	33%	36%	46%	48%	54%	50%	46%	49%
allochtoon	15%	18%	19%	20%	42%	39%	19%	22%
<i>leeftijd</i>								
jonger dan 25	2%	2%	18%	17%	4%	5%	5%	7%
25 tot 35 jaar	14%	14%	21%	21%	17%	22%	8%	12%
35 tot 45 jaar	30%	23%	24%	20%	25%	21%	14%	13%
45 tot 55 jaar	28%	30%	22%	23%	24%	24%	24%	23%
55 tot 65 jaar	20%	21%	13%	17%	22%	21%	41%	35%
ouder dan 65	6%	9%	1%	3%	7%	6%	8%	9%
<i>opleidingsniveau</i>								
laag	5%	7%	15%	16%	27%	28%	13%	26%
middelbaar	13%	20%	21%	30%	21%	33%	9%	16%
hoog	13%	21%	15%	20%	8%	12%	4%	5%
onbekend	69%	52%	48%	34%	44%	26%	75%	52%
<i>bruto huishoudinkomen</i>								
< € 15.000	7%	7%	4%	4%	9%	8%	3%	3%
€ 15.000 - € 35.000	14%	16%	10%	12%	49%	43%	36%	42%
€ 35.000 - € 55.000	19%	20%	18%	18%	16%	17%	24%	22%
€ 55.000 - € 80.000	22%	22%	27%	25%	13%	15%	19%	17%
€ 80.000 - € 100.000	12%	12%	16%	15%	6%	7%	8%	7%
€ 100.000 - € 150.000	15%	14%	18%	18%	5%	6%	7%	6%
> € 150.000	11%	9%	6%	7%	1%	2%	2%	2%
onbekend	0%	1%	1%	1%	1%	2%	1%	1%
ontvangt AO-uitkering	4%	2%	3%	2%	7%	3%	100%	100%
ontvangt WW-uitkering	3%	5%	4%	8%	48%	59%	5%	2%
ontvangst bijstandsuitkering	1%	1%	2%	2%	55%	45%	2%	2%
volgt onderwijs	1%	2%	7%	13%	2%	4%	1%	3%
# personen	840.198	1.049.650	7.822.742	7.813.862	884.711	1.416.386	857.251	820.715

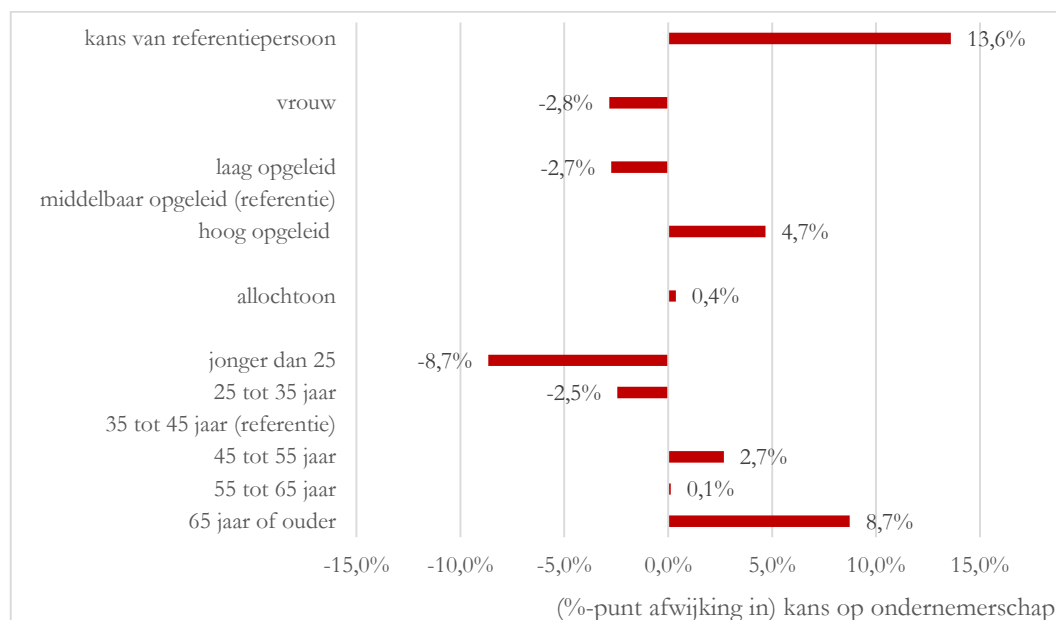
Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Toelichting: De indeling naar huishoudinkomen is gemaakt na inflatiecorrectie. Opleidingsniveau is voor een groot deel van de populatie onbekend. De ontbrekende informatie is selectief: dit hangt af van leeftijd en laagopgeleid is minder vaak geobserveerd dan hoogopgeleid. De cijfers geven daarom geen inzicht in verschillen in opleidingsniveau van IB-ondernemers ten opzichte van werkenden.

Figuur 3.7 De kans om IB-ondernemer te zijn verschilt naar persoonskenmerken (in 2007)

Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Toelichting: De modelschattingen uit Tabel B.1 in Bijlage B zijn toegepast op een aantal fictieve personen met kenmerken die op één punt afwijken van de referentiepersoon. De verschillen in kans om IB-ondernemer te zijn naar persoonskenmerken, zijn in de figuur weergegeven. Onbekend opleidingsniveau is uit de figuur gelaten, maar hier corrigeert het model wel voor. Ter referentie is de voorspelde kans op ondernemerschap voor de referentiepersoon weergegeven. De referentiepersoon is een man van 35 tot 45 jaar oud, middelbaar opgeleid en autochtoon.

Figuur 3.8 De kans om IB-ondernemer te zijn verschilt naar persoonskenmerken (in 2014)

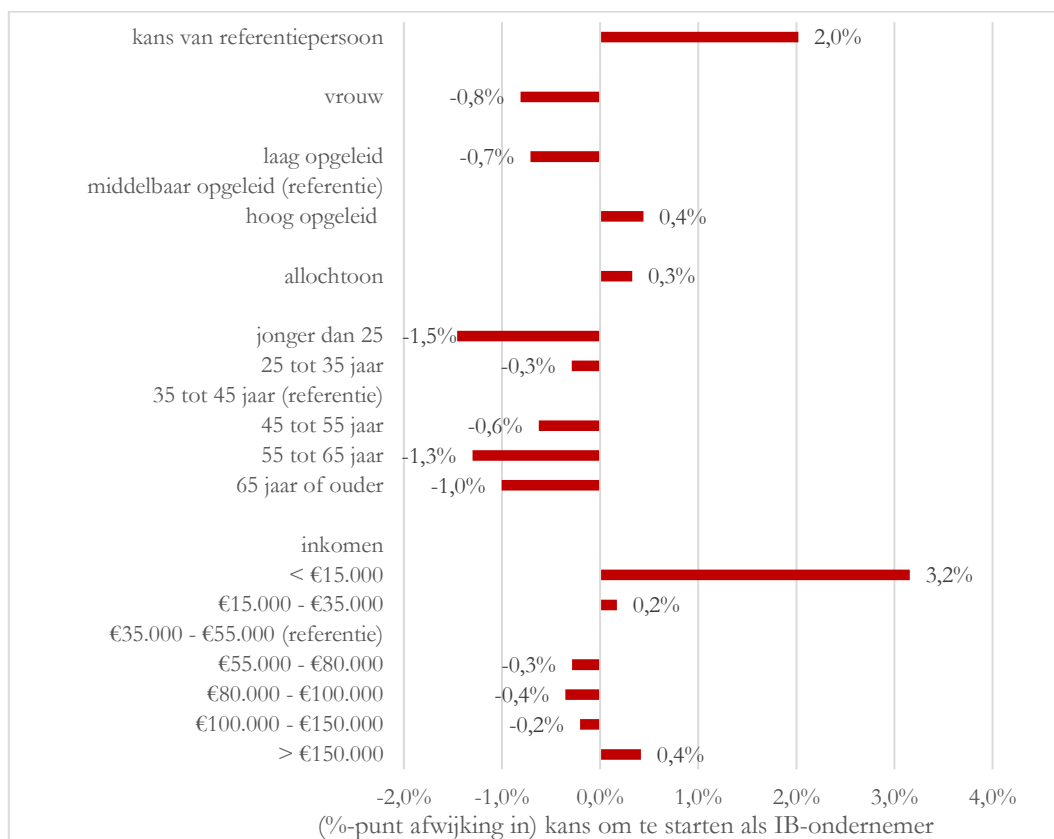
Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Toelichting: De modelschattingen uit Tabel B.1 in Bijlage B zijn toegepast op een aantal fictieve personen met kenmerken die op één punt afwijken van de referentiepersoon. De verschillen in kans om IB-ondernemer te zijn naar persoonskenmerken, zijn in de figuur weergegeven. Onbekend opleidingsniveau is uit de figuur gelaten, maar hier corrigeert het model wel voor. Ter referentie is de voorspelde kans op ondernemerschap voor de referentiepersoon weergegeven. De referentiepersoon is een man van 35 tot 45 jaar oud, middelbaar opgeleid en autochtoon.

Uit de figuur blijkt dat de (voorspelde) kans om IB-ondernemer te zijn in 2007 4,5 procentpunt lager is voor vrouwen. Ook in 2014 is de kans voor vrouwen lager. De kans is eveneens lager voor laagopgeleiden, maar juist wat hoger voor hoogopgeleiden. Dat geldt zowel in 2007 als in 2014. Dit sluit aan bij de bevindingen in Bosch et al. (2012). Wanneer voor andere persoonskenmerken is gecorrigeerd, hebben personen met een migratieachtergrond een iets lagere kans op IB-ondernemerschap in 2007, maar dit verschil is niet meer zichtbaar in 2014.

Voor jongeren (jonger dan 25 jaar) is de voorspelde kans op IB-ondernemerschap in 2007 10,1 procentpunt lager dan voor de referentiepersoon van 35 tot 45 jaar oud. Voor de groep in de leeftijd van 25 tot 35 jaar is de voorspelde kans ook lager, maar het verschil is kleiner. Deze patronen gelden ook in 2014 nog. Daarentegen hebben personen in de leeftijd van 45 tot 65 jaar in 2007 nog een verlaagde kans op ondernemerschap ten opzichte van de referentiepersoon, terwijl zij in 2014 juist een iets hogere kans op ondernemerschap hebben. Ouderen (65 jaar of ouder) die behoren tot de beroepsbevolking, gedefinieerd als werkenden en WW, AO- of bijstandsontvangers, hebben ten opzichte van de referentiepersoon een verhoogde kans op ondernemerschap.

Figuur 3.9 Ook de kans om te starten als IB-ondernemer hangt samen met persoonskenmerken (in 2007)

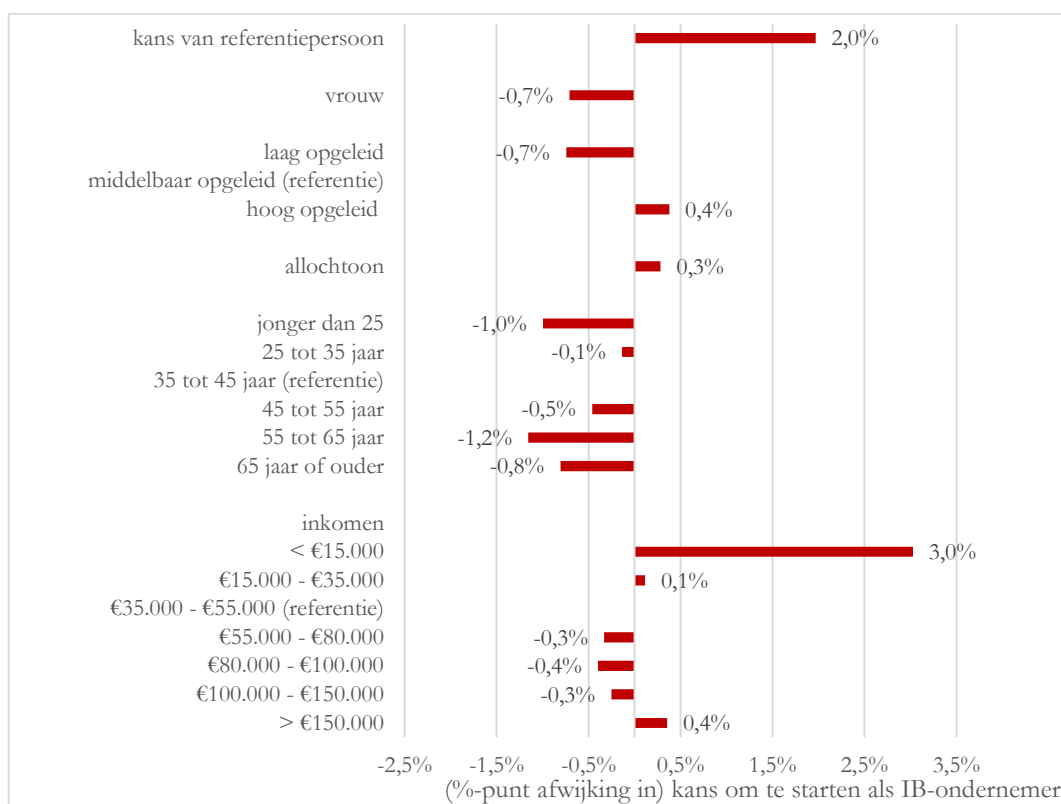


Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Toelichting: De modelschattingen uit Tabel B.1 in Bijlage B zijn toegepast op een aantal fictieve personen met kenmerken die op één punt afwijken van de referentiepersoon. De verschillen in kans om te starten als IB-ondernemer zijn in de figuur weergegeven. Onbekend opleidingsniveau is uit de figuur gelaten, maar hier corrigeert het model wel voor. Ter referentie is de voorspelde startkans voor de referentiepersoon weergegeven. De referentiepersoon is een man van 35 tot 45 jaar oud, middelbaar opgeleid en autochtoon met een bruto huishoudinkomen van € 35.000 tot € 55.000.

Om specifiek in te zoomen op de groep startende IB-ondernemers, is een tweede model geschat dat de kans om te beginnen als IB-ondernemer verklaart uit enkele persoonskenmerken. Veranderingen in de samenstelling van de groep IB-ondernemers kunnen namelijk mede veroorzaakt worden door een gewijzigde samenstelling van de instroom. Het model is daarom geschat op de personen die in het betreffende jaar geen gevestigde IB-ondernemer zijn maar wel tot de beroepsbevolking behoren.⁵⁹ De schattingsresultaten van dit model zijn in Figuur 3.9 en Figuur 3.10 samengevat voor 2007 en 2014, respectievelijk. De patronen zijn in beide jaren gelijk. De omvang van de verschillen in voorspelde kansen zijn aanzienlijk kleiner, maar dit moet worden bekeken in relatie tot de lagere voorspelde kans op startend ondernemerschap ten opzichte van de voorspelde kans op IB-ondernemerschap uit het voorgaande model.

Figuur 3.10 In 2014 doen zich vergelijkbare verschillen naar persoonskenmerken voor in de kans om te starten als IB-ondernemer



Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Toelichting: De modelschattingen uit Tabel B.1 in Bijlage B zijn toegepast op een aantal fictieve personen met kenmerken die op één punt afwijken van de referentiepersoon. De verschillen in kans om te starten als IB-ondernemer zijn in de figuur weergegeven. Onbekend opleidingsniveau is uit de figuur gelaten, maar hier corrigeert het model wel voor. Ter referentie is de voorspelde startkans voor de referentiepersoon weergegeven. De referentiepersoon is een man van 35 tot 45 jaar oud, middelbaar opgeleid en autochtoon met een bruto huishoudinkomen van € 35.000 tot € 55.000.

De patronen in Figuur 3.9 zijn veelal vergelijkbaar met die in Figuur 3.7. Zo is ook de kans om te starten als ondernemer lager onder vrouwen en laag opgeleiden en hoger onder hoogopgeleiden. Ouderen hebben een lagere startkans dan de referentiepersoon in de leeftijd van 35 tot 45 jaar, een bevinding die aansluit bij de resultaten van Bosch (2014). In tegenstelling tot de verlaagde kans op

⁵⁹ Conform de eerdere definitie van startende IB-ondernemer is gevestigde IB-ondernemer gedefinieerd als personen die in jaar t IB-ondernemer zijn en dat in jaar $t - 1$ ook al waren.

IB-ondernemerschap onder personen met een migratieachtergrond, is de kans om te starten als ondernemer juist iets hoger voor personen met zo'n migratieachtergrond. Tot slot laat de figuur zien dat, ten opzichte van de referentiepersoon met een bruto huishoudinkomen van € 35.000 tot € 55.000, personen met een laag inkomen een hogere startkans hebben, terwijl personen met een hoger inkomen een iets lagere startkans hebben. Uitzondering hierop vormt de hoogste inkomenscategorie.

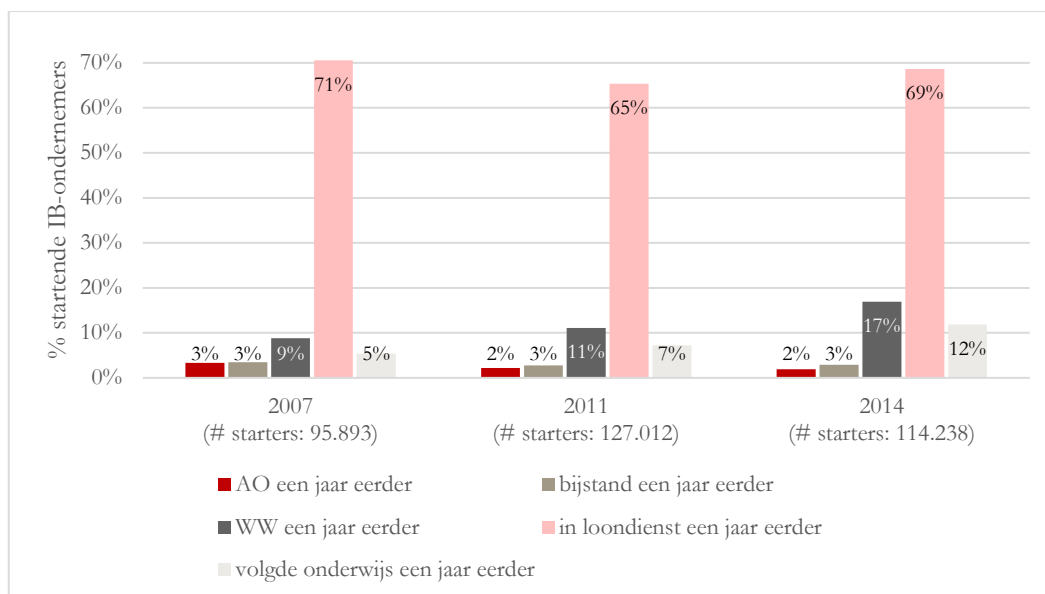
Al met al is de groep IB-ondernemers een selecte subgroep van de totale populatie Nederlanders in termen van leeftijd (relatief vaak 35 tot 45 jaar oud), geslacht (relatief vaak man) en migratieachtergrond (vaker personen zonder migratieachtergrond).

3.3.4 Herkomst van IB-ondernemers

In deze sectie wordt de volgende vraag beantwoord: *Hoe waren de gebruikers van de regelingen tewerkgesteld voordat ze gebruikmaakten van de regelingen?*

Figuur 3.11 illustreert de herkomst van startende IB-ondernemers per kalenderjaar. In 2007, 2011 en 2014 kwam 65 tot 70 procent van de starters uit loondienst. Het aandeel starters dat vanuit arbeidsongeschiktheid start is iets afgenomen, van 3,3 procent in 2007 naar 1,9 procent in 2014. Opvallend is dat naar verhouding wat meer starters uit een WW-uitkering starten, wat te maken kan hebben met de laagconjunctuur in deze periode. Deze fractie is toegenomen van bijna 9 procent in 2007 tot bijna 17 procent in 2014. Het feit dat het aandeel starters vanuit loondienst niet afneemt, kan te maken hebben met snelle doorstroom: wanneer een starter in het jaar voor start als ondernemer eerst in loondienst was en vervolgens een WW-uitkering ontving, telt hij in beide categorieën mee in onderstaande figuur.

Figuur 3.11 Veel starters komen uit loondienst, aandeel uit WW is toegenomen (2007-2014)



Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Een toenemend aantal IB-ondernemers stopt jaarlijks met ondernemen (zie Tabel 3.1). Wanneer deze ondernemers stoppen, keert iets meer dan de helft terug in loondienst. Dit zijn vaak de jongere en hoger opgeleide ondernemers. Ook waren deze ondernemers relatief vaak actief in de logistiek of zakelijke dienstverlening. Het effect van de economische crisis is duidelijk zichtbaar in de uitstroomcijfers. In de periode 2009-2013 kwamen stoppende ondernemers minder vaak in loondienst dan in 2007 en 2008.⁶⁰

Uitstroom naar een uitkeringssituatie (een AO-, WW- of bijstandsuitkering) komt voor bij 15 procent van de ondernemers. Dit komt relatief vaak voor onder ondernemers in de horeca (vooral bijstandsuitkering) en de bouw en landbouw (vooral AO-uitkering). Opvallend is dat ondernemers ook instromen in de WW. Dit zijn ondernemers die slechts kort ondernemer zijn geweest en daarvoor ofwel in een uitkeringssituatie zaten ofwel in loondienst waren. IB-ondernemers die instromen in een Bijstandsuitkering zijn vaak oudere, lager opgeleide ondernemers.

Een deel van de stoppende ondernemers is in 2007 of later pas gestart, zodat voor deze ondernemers kan worden bepaald wat voor én na hun periode als IB-ondernemer hun arbeidsmarktsituatie was. In totaal kan voor ruim 200.000 ondernemers zo'n 'start-stoptraject' tussen 2007 en 2013 bepaald worden. Tabel 3.5 laat de verdeling zien. De tabel laat zien dat het grootste deel van deze ondernemers uit loondienst afkomstig is. De groepen die van of naar een uitkeringssituatie stromen zijn relatief klein. Wel valt op dat ondernemers die uit een uitkeringssituatie komen en vervolgens weer stoppen, net zo vaak in loondienst terechtkomen als dat zij terugkeren naar een uitkeringssituatie.

Tabel 3.5 De helft van de IB-ondernemers die tussen 2007-2013 start en stopt is zowel voor als na het ondernemerschap in loondienst.

In- en uitstroom	% startende en stoppende IB-ondernemers
Loondienst naar uitkering	12%
Uitkering naar uitkering	8%
Loondienst naar loondienst	51%
Uitkering naar loondienst	8%
Overig	22%
Totaal aantal startende en stoppende IB-ondernemers	206.713

Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

3.3.5 Gebruik van fiscale ondernemersregelingen

In deze sectie worden de volgende vragen beantwoord: *Wie maakt gebruik van de verschillende regelingen? Wat zijn de aantallen en bestaat er een samenhang tussen gebruikers en regelingen? Op welke wijze investeren ondernemers en is dit te koppelen aan kenmerken als omvang, groei, winst etc. en de fiscale ondernemersregelingen?*

⁶⁰ Voor deze statistieken is een logitmodel geschat van de kans dat een stoppende ondernemer terugkeert in loondienst, gegeven allerlei kenmerken van de ondernemer, zoals geslacht, leeftijd, sector en opleidingsniveau. Voor verschillende uitkeringssituaties zijn vergelijkbare modellen geschat.

Tabel 3.6 vat het gebruik van de verschillende fiscale ondernemersregelingen samen voor de jaren 2007-2014. Voor elke regeling wordt weergegeven welk percentage van alle IB-ondernemers gebruik maakt van de regeling.

Tabel 3.6 Gebruik van de fiscale regelingen door IB-ondernemers in de periode 2007-2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
# IB-ondernemers	840.198	878.147	892.067	910.752	968.950	996.304	1.017.428	1.049.650
Percentage gebruikers per regeling								
ZA (gerealiseerd, excl. SA)	79%	79%	79%	73%	73%	72%	72%	73%
Al dan niet gerealiseerd (incl. SA)				78%	78%	78%	77%	77%
Niet-gerealiseerd				13%	13%	11%	11%	10%
Voort gewenteld					3%	4%	4%	4%
MWV	79%	80%	80%	92%	91%	92%	92%	92%
KIA	31%	30%	26%	26%	25%	23%	22%	22%
SA	21%	22%	22%	17%	16%	15%	15%	15%
SAO	0,17%	0,08%	0,08%	0,06%	0,07%	0,07%	0,07%	0,06%
WAS	2%	2%	3%	5%	6%	4%	4%	3%
MA	4%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
FOR (toevoeging)	11%	11%	9%	8%	8%	7%	7%	7%
Mediane gebruikshoogte (€) per regeling								
ZA (gerealiseerd, excl. SA)	6.916	6.968	7.087	7.222	7.266	7.280	7.280	7.280
MWV	1.861	1.880	1.715	1.632	1.665	1.498	1.730	1.872
KIA	1.750	1.816	1.625	1.857	1.997	1.955	2.100	1.868
SA	2.019	2.035	2.070	2.110	2.123	2.123	2.123	2.123
SAO	Nb	Nb	Nb	Nb	Nb	Nb	Nb	Nb
WAS	Nb	Nb	Nb	Nb	Nb	Nb	Nb	Nb
MA	587	578	522	495	504	468	467	508
FOR (toevoeging)	6.138	6.275	6.076	6.037	6.051	6.042	5.958	5.768

Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Toelichting: Vanwege het kleine aantal gebruikers van de SAO is de mediane gebruikshoogte niet weergegeven. De microdata bevatten geen informatie over de hoogte van de WAS. Het weergegeven gebruik van de ZA is vanaf 2010 uitsluitend gerealiseerde ZA, IB-ondernemers die de ZA niet kunnen verzilveren worden daarbij niet als gebruiker geteld. De rij 'al dan niet gerealiseerd (incl. SA)' betreft IB-ondernemers met gerealiseerde of niet-gerealiseerde ZA of met SA. 'De rij 'niet-gerealiseerd' geeft aan welk deel van de IB-ondernemers (een deel van de) ZA in het jaar niet kan verzilveren. Tot slot laat de rij 'voort gewenteld' zien welk aandeel ondernemers een eerder niet-gerealiseerde ZA in een later jaar alsnog verzilveren.

Ongeveer een kwart van de IB-ondernemers maakt geen gebruik van de ZA. In 2007 tot en met 2009 is dit waarschijnlijk te wijten aan het urencriterium: als een ondernemer daar niet aan voldoet, kan geen aanspraak worden gemaakt op de ZA. Het percentage ondernemers dat de ZA in het betreffende kalenderjaar gebruikt, ligt vanaf 2010 iets lager. Dat heeft waarschijnlijk te maken met de ingevoerde voortwenteling en de daarmee gepaard gaande wijziging in de registratie: ondernemers die te weinig winst maken om de ZA te realiseren, doen geen beroep op de ZA van het

betreffende jaar (zie Bijlage B voor details). De fractie ondernemers dat in het jaar ZA realiseert is over de hele periode 2007-2014 ongeveer constant.

In 2010 maakt het aandeel gebruikers van de MWV een sprong, van 80 procent naar 92 procent van de IB-ondernemers.. Dit kan toegeschreven worden aan het feit dat op dat moment het uren-criterium voor de MWV werd losgelaten. Ondanks het afschaffen van het uren-criterium gebruiken volgens de registraties van CBS niet alle ondernemers de MWV. Dat komt voor het grootste gedeelte doordat een deel van de ondernemers na gebruik van de ZA en eventueel de SA en na aftrek van andere aftrekposten en heffingskortingen op nul belastbare winst uitkomen. Zij worden niet geregistreerd als gebruikers van de MWV. Wettelijk geldt echter dat het gebruik van de MWV geen keuze is, maar voor alle ondernemers verplicht. Hier lijkt dus sprake van een registratiefout in de CBS-data. Dit kan ook vóór 2010 al het geval zijn, de gebruiksfracties dienen dus met enige voorzichtigheid te worden gelezen. De mediane gebruikshoogte van de MWV daalt eerst van € 1.800 in 2007 tot ongeveer € 1.500 in 2012, waarna het weer oploopt tot ruim € 1.800 in 2014.

De tabel laat verder zien dat het gebruik van de KIA door de jaren heen gedaald is. Mogelijkerwijs hangt dit samen met de verminderde winstgevendheid van IB-ondernemers (zie Tabel 3.3) en de economische crisis wat mogelijk een verminderde investeringsbereidheid tot gevolg heeft. De mediane hoogte van het gebruik is echter toegenomen van € 1.750 in 2007 tot een piek van € 2.100 in 2013. Het KIA-gebruik door IB-ondernemers is een relatief groot deel van het totale KIA-gebruik. In 2007 gebruikten ruim 105.000 ondernemingen die Vpb-winstaangifte doen de KIA, waarbij de gemiddelde gebruikshoogte € 4.760 bedroeg (zie Tabel A.4 in Bijlage A). Dit betekent een totale gebruikshoogte van ruim € 500 miljoen. In datzelfde jaar maakten ruim 260.000 IB-ondernemers gebruik van de KIA, wat met een gemiddelde gebruikshoogte van € 2.780 een totaal gebruik van bijna € 725 miljoen betekent. Ruim 55 procent van het totale gebruik is daarmee toe te wijzen aan IB-ondernemers. Dat geldt ook voor latere jaren.

Het separate gebruik van de SA is pas sinds 2010 geregistreerd. Voor 2007-2009 bevat de tabel afgeleide cijfers, welke hoger liggen dan de percentages vanaf 2010. Vanaf 2010 maakt jaarlijks ruim 15 procent van de IB-ondernemers gebruik van de SA. Het gebruik van de SAO is miniem. Met name in de eerste jaren na invoering van de regeling werd er gebruik van gemaakt.

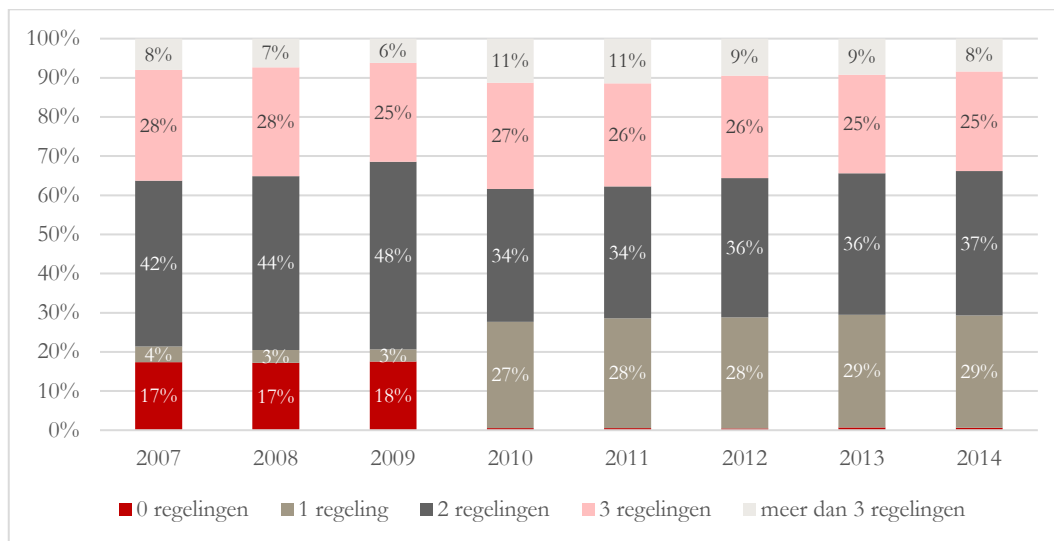
Het gebruik van de WAS ligt in 2010 fors hoger dan in 2009. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door de crisismaatregel die het gebruik van de willekeurige afschrijving sinds 2009 tijdelijk opstelde voor alle bedrijven. In 2014 was het gebruik weer terug op het oorspronkelijke niveau.

De MA wordt jaarlijks door ongeveer 3 procent van de IB-ondernemers gebruikt. Tot slot is het aantal IB-ondernemers dat een toevoeging doet aan de FOR gedaald, van 11 procent in 2007 tot 7 procent in 2014. Ook dit kan samenhangen met de ontwikkelingen in de winstgevendheid van IB-ondernemers. Net als het aantal gebruikers is ook de mediane hoogte van het gebruik van de FOR teruggelopen, met name in de laatste jaren.

Ondernemers kunnen gelijktijdig van meerdere regelingen gebruikmaken. In veel gevallen gebeurt dat, zoals blijkt uit Figuur 3.12. Het aantal ondernemers dat van geen enkele regeling gebruikmaakt daalt van 17 procent in 2007 tot 1 procent in 2014. Het relatief grote aandeel IB-ondernemers zonder gebruik van een regeling in 2007 tot en met 2009 hangt waarschijnlijk samen met het niet

voldoen aan het urencriterium. Het loslaten van dat urencriterium voor de MWV in 2010 maakt dat vanaf 2010 eigenlijk alle IB-ondernemers ten minste één regeling gebruiken.

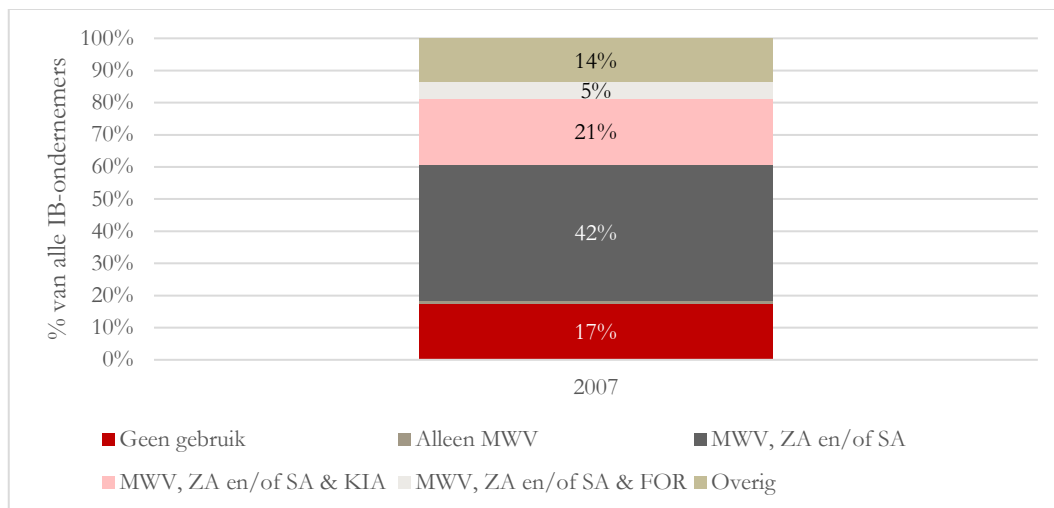
Figuur 3.12 Het merendeel van de IB-ondernemers gebruikt gelijktijdig meerdere regelingen



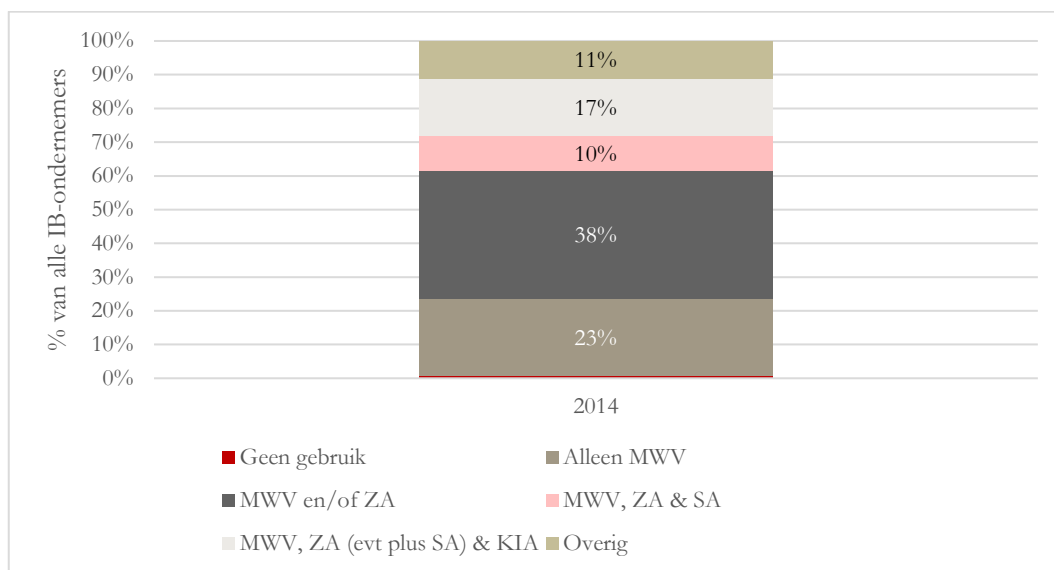
Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS microdata (2017).

Om meer zicht te krijgen op de manier waarop regelingen worden gestapeld, laten Figuur 3.13 en Figuur 3.14 voor 2007 en 2014 zien welke combinaties van gebruik van de regelingen door de meeste IB-ondernemers worden genoten. Een groot deel van de IB-ondernemers gebruikt in 2007 geen regeling of maakt gebruik van de MWV eventueel in combinatie met de ZA (en SA). 20 procent van de IB-ondernemers maakt daarboven ook gebruik van de KIA. Ook in 2014 geldt dat, wanneer uitsluitend naar de MWV, de ZA (en SA) en de KIA wordt gekeken, het merendeel van de IB-ondernemers uitsluitend van deze regelingen gebruikmaakt.

Figuur 3.13 Samenloop van gebruik van de fiscale regelingen in 2007



Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

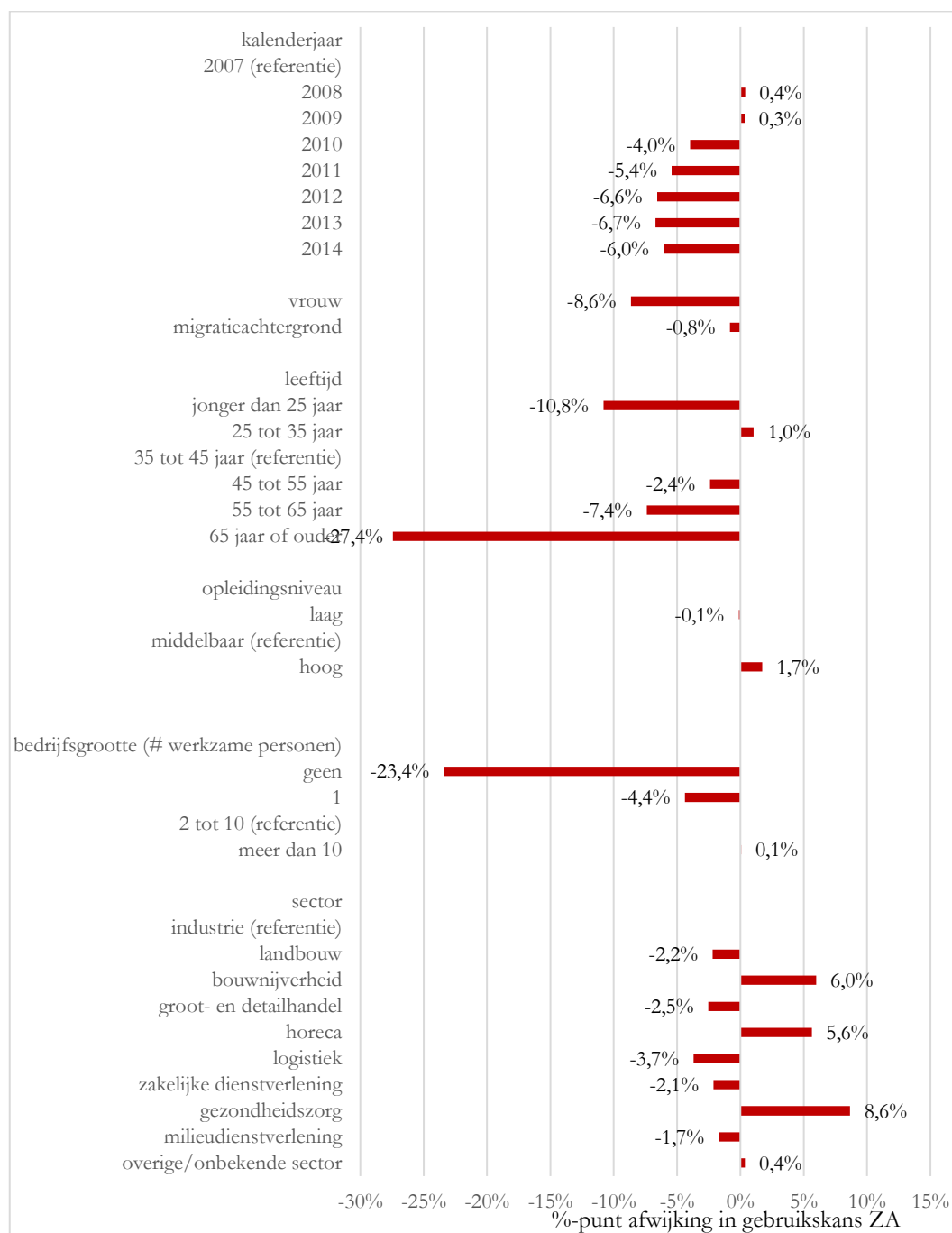
Figuur 3.14 Samenloop van gebruik van de fiscale regelingen in 2014

Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Het voorgaande bracht in beeld met welke frequentie de fiscale ondernemersregelingen worden gebruikt en welke combinaties van regelingen veelvoorkomend zijn. Daarmee is nog niet beantwoord of er samenhang bestaat tussen gebruikers en regelingen. Om hier inzicht in te geven is voor iedere regeling een model geschat dat de kans om de regeling te gebruiken relateert aan persoonskenmerken van de ondernemer en kenmerken van zijn onderneming. De resultaten van deze modelschattingen zijn weergegeven in Figuur 3.15 tot en met Figuur 3.21.⁶¹ Dit is uitsluitend voor de individuele regelingen gedaan, niet voor de mogelijke combinaties uit de voorgaande figuren. De SAO is hierbij, vanwege het geringe aantal gebruikers, buiten beschouwing gelaten.

⁶¹ Er zijn pooled logitmodellen geschat op gegevens over IB-ondernemers in de jaren 2007 tot en met 2014. De uitkomstmaat is telkens de indicator die aangeeft of een IB-ondernemer in een bepaald jaar gebruikmaakt van een specifieke regeling. De geschatte logit-coëfficiënten kunnen worden gebruikt om gemiddelde marginale effecten te berekenen. Dit geeft de procentpunt verandering in de gebruikskans die samenhangt met het betreffende kenmerk weer. Deze gemiddelde marginale effecten zijn weergegeven in de figuren. De modelschattingen zijn opgenomen in Tabel B.1 in Bijlage B.

Figuur 3.15 Geschatte relatie tussen gebruik van de ZA en kenmerken van de ondernemer en zijn onderneming



Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Toelichting: De figuur geeft de geschatte gemiddelde marginale effecten van ondernemers- en ondernemingskenmerken op de gebruikskans van de ZA in de gehele populatie IB-ondernemers weer. De modelschattingen zijn opgenomen in Tabel B.1 in Bijlage B. De gemiddelde kans om ZA te gebruiken in de populatie over de periode 2007-2014 is 72,7 procent.

Figuur 3.15 illustreert dat het gerealiseerde ZA-gebruik als gevolg van de voortwenteling en de manier van registratie daarvan lager ligt sinds 2010. De verschillen in gebruik van de ZA naar be-

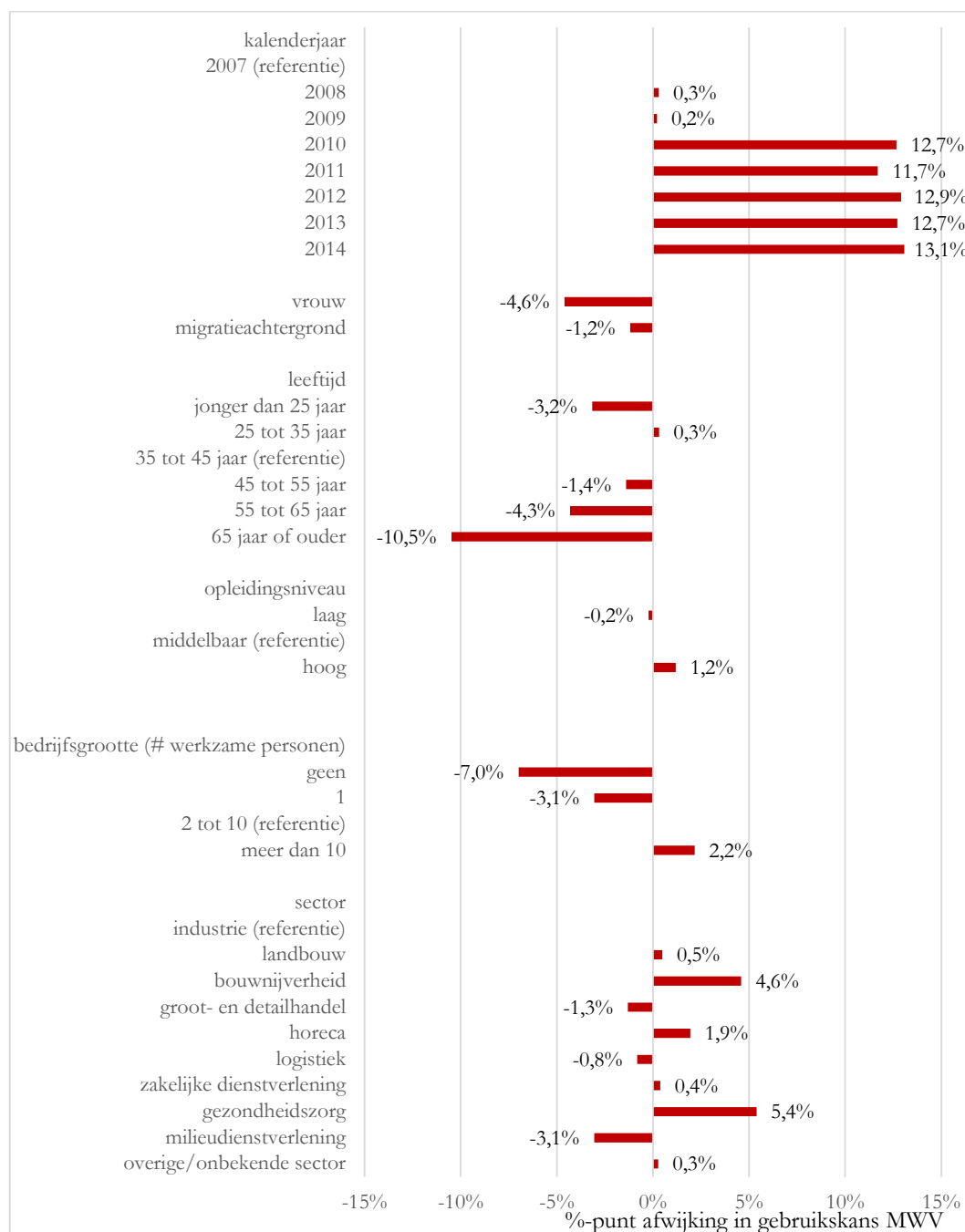
drijfsgrootte zijn fors, waarbij met name eenmanszaken (met geen of één werkzame persoon) minder vaak gebruikmaken van de ZA. Ondernemers in de bouw, horeca en gezondheidszorg maken vaker gebruik van de ZA, terwijl met name ondernemers in de logistiek de ZA minder vaak weten te benutten. Vrouwen maken minder vaak gebruik van de ZA, wat gerelateerd kan zijn aan een lager aantal gewerkte uren (niet voldoen aan het urencriterium) of een beperktere winstgevendheid (vanaf 2010). Datzelfde geldt voor ondernemers jonger dan 25 en ouder dan 45 (en in sterkere mate voor ondernemers ouder dan 55). De verschillen in gebruik naar opleidingsniveau zijn beperkt, maar hoogopgeleiden maken gemiddeld iets vaker gebruik van de ZA. De beschreven verschillen naar kenmerken van de ondernemer en de onderneming zijn waarschijnlijk toe te schrijven aan een tweetal factoren. Enerzijds kan dit worden verklaard uit verschillen in het aantal gewerkte uren en dus het al dan niet voldoen aan het urencriterium. Anderzijds kunnen er verschillen zijn in winstgevendheid en dus de mogelijkheden om de ZA te realiseren. Dit laatste speelt met name vanaf de invoering van de voortwenteling in 2010 een rol.

De gemiddelde marginale effecten van de kalenderjaren laten de invloed van het loslaten van het urencriterium op het gebruik van de MWV duidelijk zien: vanaf 2010 ligt de gebruikskans ruim 11 procentpunt hoger (Figuur 3.16). Doordat niet-gebruik van de MWV uitsluitend kan worden veroorzaakt door het niet voldoen aan het urencriterium, geven de geschatte gemiddelde marginale effecten op de ondernemerskenmerken mogelijk een beeld van hoe het voldoen aan het urencriterium verschilt in de populatie IB-ondernemers.⁶² Vrouwen en IB-ondernemers met een migratieachtergrond voldoen relatief minder vaak aan het urencriterium. Ondernemers in de leeftijd van 25 tot 45 jaar maken naar verhouding vaker gebruik van de MWV dan jongeren en ondernemers van 45 jaar of ouder. Dit effect is het sterkst voor de 65-plussers. De verschillen naar opleidingsniveau zijn beperkt, maar hoog opgeleiden lijken iets vaker aan het urencriterium te kunnen voldoen.

Figuur 3.17 laat allereerst de afname in het gebruik van de KIA in de periode 2007-2014 zien die ook al in de beschrijvende statistieken in Tabel 3.6 naar voren kwam. Deze trend blijft bestaan wanneer wordt gecorrigeerd voor ondernemers- en ondernemingskenmerken, zodat de verandering in gebruik niet toegeschreven kan worden aan een verschuiving in deze geobserveerde kenmerken in de populatie IB-ondernemers. Vrouwen en in sterkere mate ondernemers met een migratieachtergrond maken opnieuw fors minder gebruik van de KIA. Dat kan duiden op een verminderde investeringsbereidheid onder deze groep. IB-ondernemers jonger dan 45 jaar maken relatief vaak gebruik van de KIA, terwijl degenen ouder dan 45 jaar juist minder vaak aanspraak maken op deze regeling. Het gebruik van de KIA is onder hoogopgeleiden iets minder voorkomend dan onder middelbaar opgeleiden. Mogelijkerwijs investeren hoogopgeleiden minder (voor zover het investeringen betreft die aanspraak op de KIA mogelijk maken). Ook eenmanszaken maken veel minder gebruik van de KIA, terwijl IB-ondernemers met grote ondernemingen juist vaker aanspraak maken op de regeling. Tot slot valt het verhoogde gebruik in de landbouw op, terwijl met name in de zakelijke en milieudienstverlening juist minder vaak KIA wordt gebruikt.

⁶² Hier speelt ook doorheen dat de registraties aangeven dat de MWV niet wordt gebruikt wanneer de ondernemer na ondernemersaftrek op een winst van € 0 uit komt. De geschatte marginale effecten pakken daarom ook mogelijke verschillen in winstgevendheid op.

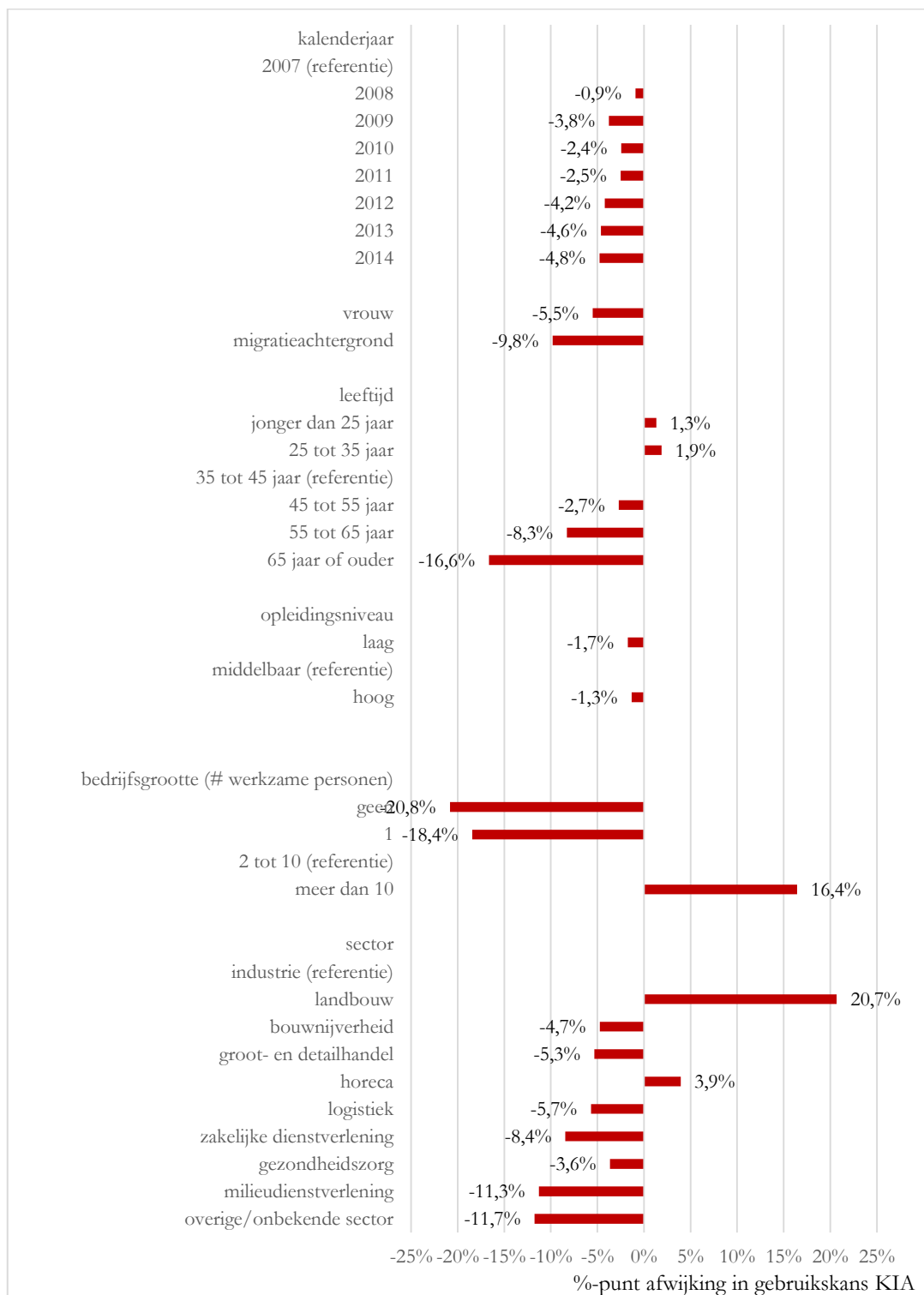
Figuur 3.16 Geschatte relatie tussen gebruik van de MWV en kenmerken van de ondernemer en zijn onderneming



Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Toelichting: De figuur geeft de geschatte gemiddelde marginale effecten van ondernemers- en ondernemingskenmerken op de gebruikskans van de MWV in de gehele populatie IB-ondernemers weer. De modelschattingen zijn opgenomen in Tabel B.1 in Bijlage B. De gemiddelde kans om MWV te gebruiken in de populatie over de periode 2007-2014 is 87,7 procent.

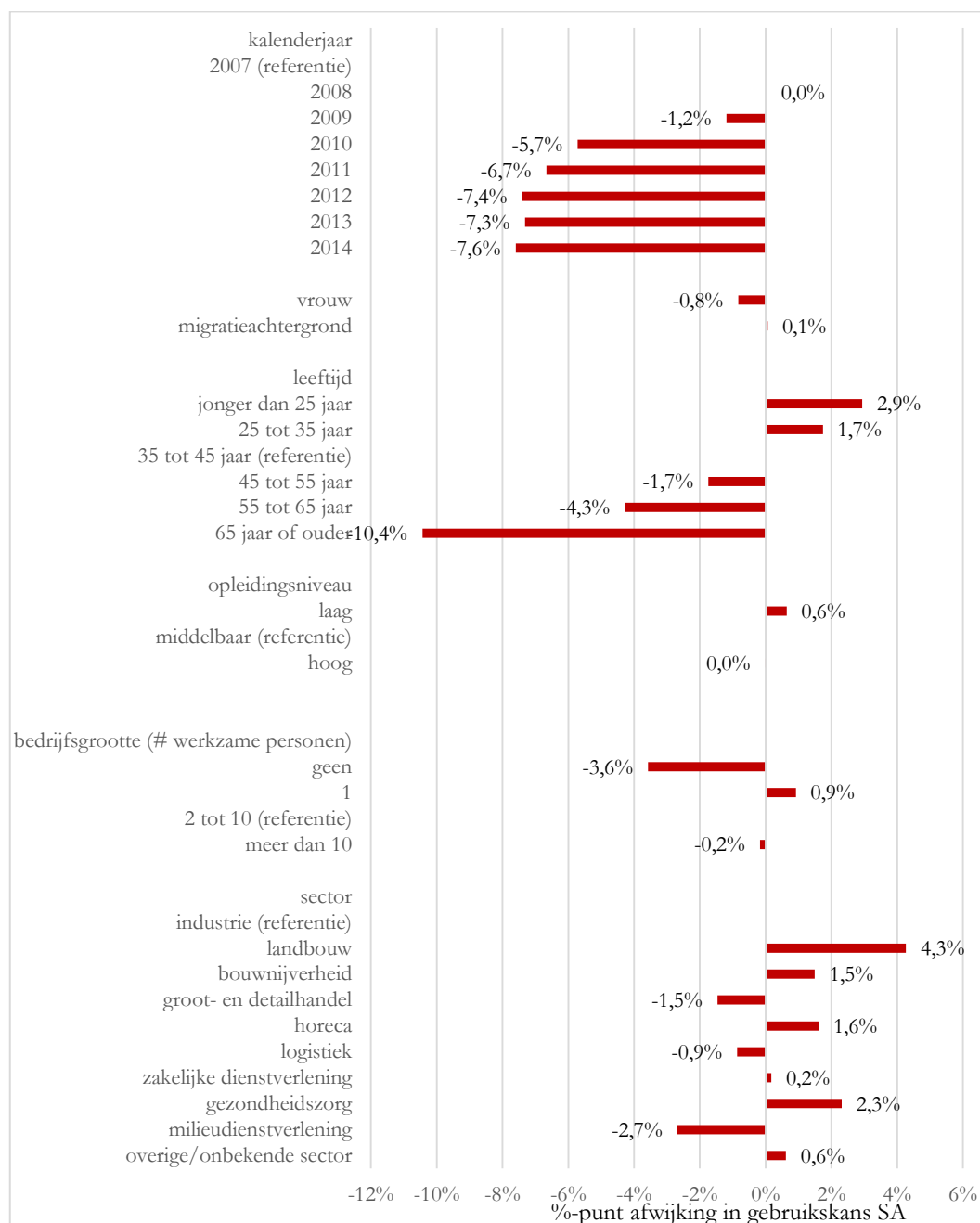
Figuur 3.17 Geschatte relatie tussen gebruik van de KIA en kenmerken van de ondernemer en zijn onderneming



Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Toelichting: De figuur geeft de geschatte gemiddelde marginale effecten van ondernemers- en ondernemingskenmerken op de gebruikskans van de KIA in de gehele populatie IB-ondernemers weer. De modelschattingen zijn opgenomen in Tabel B.1 in Bijlage B. De gemiddelde kans om KIA te gebruiken in de populatie over de periode 2007-2014 is 25,4 procent.

Figuur 3.18 Geschatte relatie tussen gebruik van de SA en kenmerken van de ondernemer en zijn onderneming



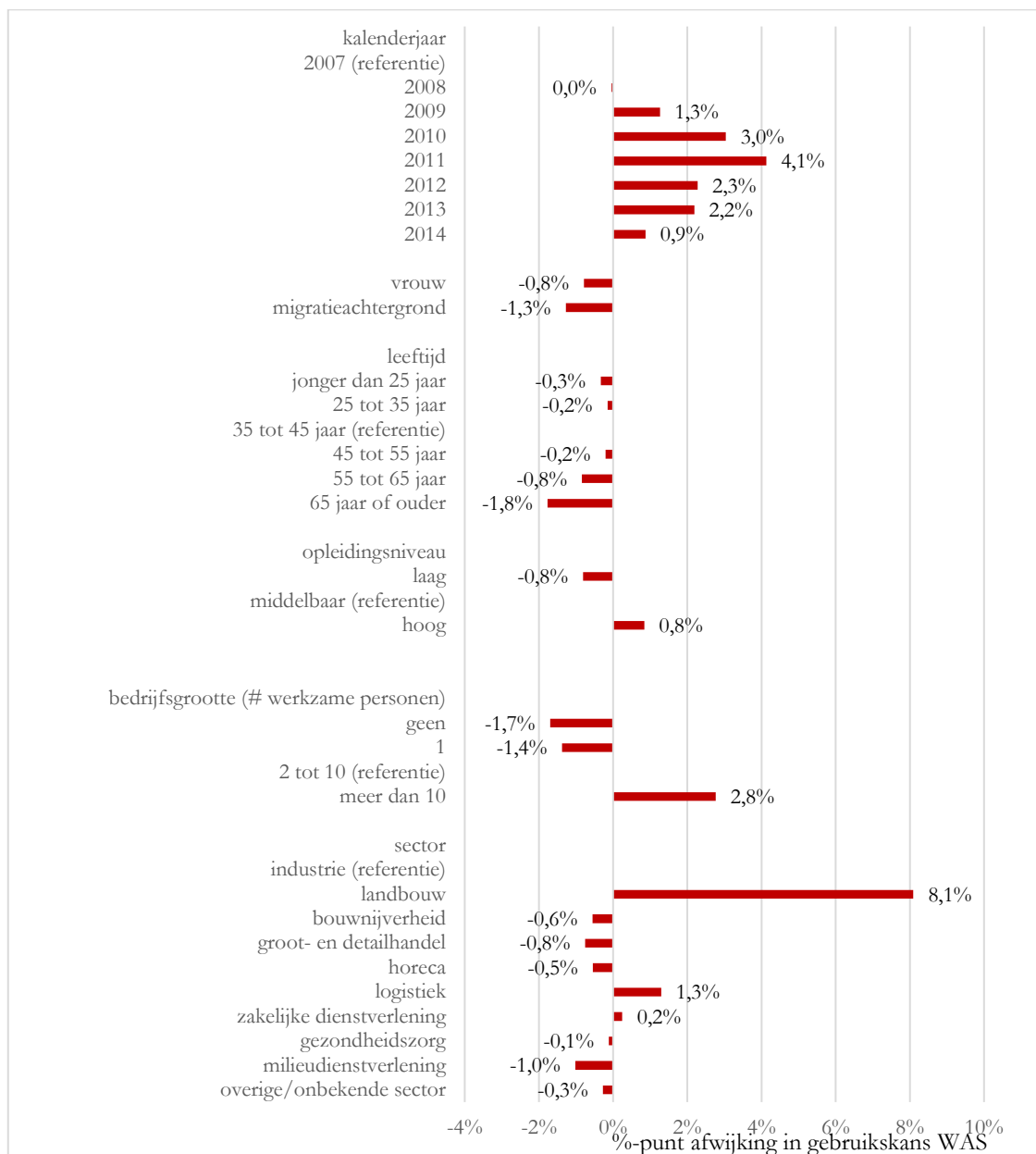
Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Toelichting: De figuur geeft de geschatte gemiddelde marginale effecten van ondernemers- en ondernemingskenmerken op de gebruikskans van de SA in de gehele populatie IB-ondernemers weer. De modelschattingen zijn opgenomen in Tabel B.1 in Bijlage B. De gemiddelde kans om SA te gebruiken in de populatie over de periode 2007-2014 is 17,6 procent.

Figuur 3.18 geeft aan hoe het gebruik van de SA samenhangt met ondernemers- en ondernemingskenmerken. De patronen over tijd stemmen overeen met die voor het gebruik van de ZA, wat waarschijnlijk het gevolg is van de introductie van de voortwenteling en de verandering in de hoogte van de ZA. De patronen naar leeftijd wijken iets af van die bij het gebruik van de ZA: jongeren tot

35 jaar hebben een verhoogde kans om de SA te gebruiken. Dit kan komen doordat de samenstelling van de populatie startende ondernemers afwijkt van de totale populatie. Verschillen in het gebruik van de SA naar opleidingsniveau zijn niet afwijkend. Ten slotte gebruiken ondernemers in de landbouw en gezondheidszorg de SA relatief vaak, terwijl ondernemers in de milieudienstverlening minder vaak een beroep erop doen. Dit wordt veroorzaakt door verschillen in de fractie IB-ondernemers die voldoet aan het urencriterium en de verdeling van IB-ondernemers over sectoren.

Figuur 3.19 Geschatte relatie tussen gebruik van de WAS en kenmerken van de ondernemer en zijn onderneming



Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Toelichting: De figuur geeft de geschatte gemiddelde marginale effecten van ondernemers- en ondernemingskenmerken op de gebruikskans van de WAS in de gehele populatie IB-ondernemers weer. De modelschattingen zijn opgenomen in Tabel B.1 in Bijlage B. De gemiddelde kans om WAS te gebruiken in de populatie over de periode 2007-2014 is 3,8 procent.

De geschatte gemiddelde marginale effecten van de kalenderjaren op de kans om de WAS te gebruiken weerspiegelen de trend die ook al in Tabel 3.6 was weergegeven: vanaf 2009 loopt het gebruik op, er is een piek in het gebruik van de WAS in 2011 en in 2014 is de fractie IB-ondernemers met gebruik van de regeling weer ongeveer terug op het oude niveau. De verschillen in gebruik van de WAS (Figuur 3.19) naar ondernemerskenmerken lijken sterk op de verschillen die uit de analyse van gebruik van de ZA en MWV naar voren kwamen. Opvallend is de relatief sterk verhoogde kans op gebruik van de WAS in de landbouw en logistiek en juist de verlaagde kans in de horeca, bouwnijverheid en gezondheidszorg. Deze patronen wijken af van die bij het gebruik van de MWV.

Het gebruik van de MA is in de periode 2007-2014 iets afgenomen, zoals ook de schattingen in Figuur 3.20 bevestigen. In vergelijking met de patronen in de voorgaande figuren valt op dat ouderen juist iets vaker gebruikmaken van de MA, dat geldt voor ondernemers in de leeftijd van 45 tot 65 jaar. Dit kan samenhangen met de verschillen in burgerlijke staat naar leeftijd, hier is namelijk niet voor gecorrigeerd in het model. Laagopgeleiden zetten de MA iets vaker in de middelbaar opgeleiden, terwijl voor hoogopgeleiden het tegenovergestelde geldt. Opvallend is dat de MA vooral relatief veel gebruikt wordt in de horeca.

Tot slot illustreert Figuur 3.21 de geschatte marginale effecten van ondernemers- en ondernemingskenmerken op het gebruik van de FOR.⁶³ Ook voor deze regeling geldt een lagere kans op gebruik voor vrouwen en ondernemers met een migratieachtergrond. De groep 35- tot 45-jarigen maakt naar verhouding relatief vaak gebruik van de FOR, net als hoogopgeleiden. Bovendien is de regeling met name in gebruik door ondernemers met een bedrijf waarin geen of één persoon werkzaam is. De resultaten laten tot slot zien dat de FOR relatief vaak gebruikt wordt door ondernemers in de landbouw en zakelijke dienstverlening.

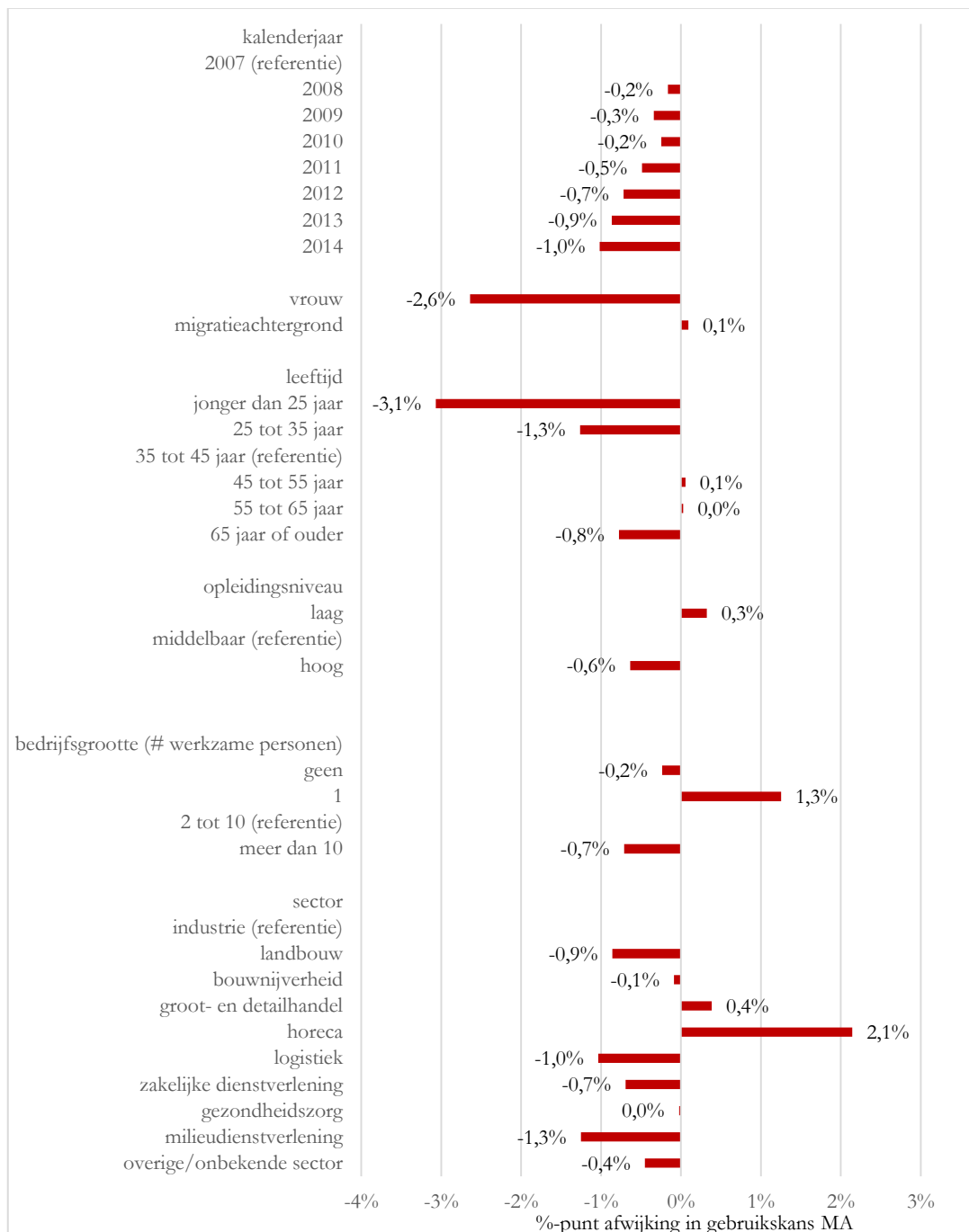
De voorgaande modelschattingen relateren het gebruik aan kenmerken van de ondernemer en zijn onderneming. Anderzijds hangt het gebruik van de regelingen ook direct af van de winstgevendheid van de ondernemer. Tabel 3.7 laat zien hoeveel procent van de IB-ondernemers binnen een bepaalde winstklasse in 2007 gebruikmaakt van de diverse ondernemersregelingen. In 2007 gold het urencriterium zowel voor de ZA als de MWV. Aan de hand van de gebruikpercentages lijkt het erop dat de IB-ondernemers met lagere winsten minder vaak aan dit criterium voldoen. Met name bij winst tot aan de hoogte van de ZA ligt de fractie gebruikers laag (50 procent voor beide regelingen). Bijna alle ondernemers met winsten vanaf € 20.000 maken gebruik van de ZA en MWV. De mediane hoogte van gebruik van de ZA volgt de wettelijk vastgestelde winstafhankelijkheid. Voor de MWV loopt de mediane gebruikshoogte geleidelijk op naarmate de winst toeneemt. De negatieve gebruikshoogte in de eerste twee winstcategorieën hangt samen met het feit dat de eventuele ZA voor de MWV gaat en de MWV bij verliezen negatief uitpakt.

Het gebruik van de KIA loopt meer geleidelijk op met de winsthoogte. Zo'n 20 procent van de IB-ondernemers met winsten tot de hoogte van de maximale ZA en SA maakt gebruik van de KIA, maar onder de ondernemers met winsten tot € 50.000 is deze fractie al opgelopen tot 40 procent om bij de hoogste winstcategorie uit te komen op 47 procent van alle IB-ondernemers. Dit hangt, net als bij de ZA en MWV deels samen met het voldoen aan het urencriterium, maar kan ook

⁶³ Wanneer een model wordt geschat waarin dummy's zijn opgenomen voor verschillende winstklassen, blijft sprake van een significante afname in de kans op gebruik van de FOR over de tijd.

duiden op lagere investeringsbereidheid of beperktere investeringsmogelijkheden bij ondernemers met lagere winsten. De mediane hoogte van het gebruik van de KIA loopt maar geleidelijk op met de winsthoogte.

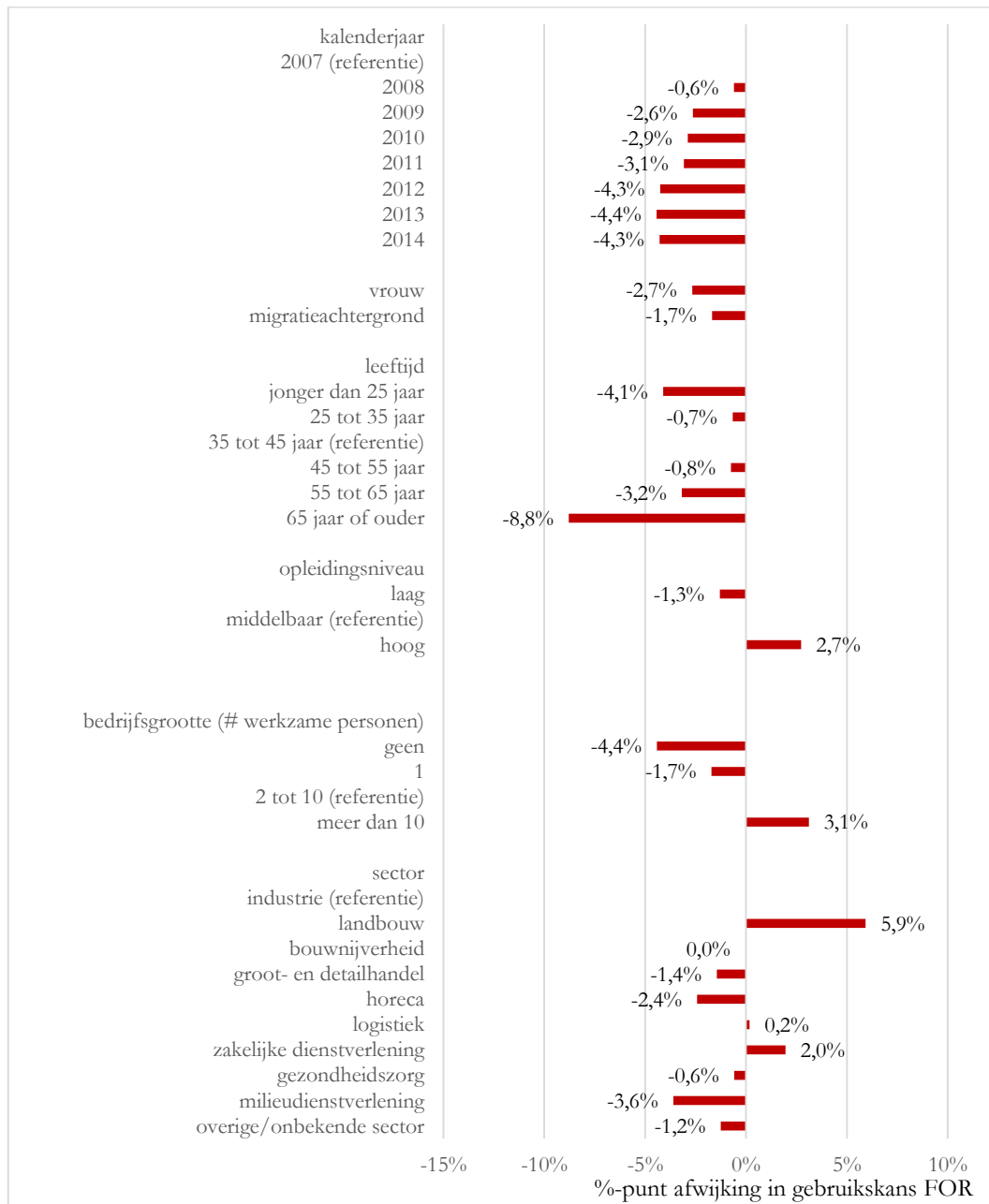
Figuur 3.20 Geschatte relatie tussen gebruik van de MA en kenmerken van de ondernemer en zijn onderneming



Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Toelichting: De figuur geeft de geschatte gemiddelde marginale effecten van ondernemers- en ondernemingskenmerken op de gebruikskans van de MA in de gehele populatie IB-ondernemers weer. De modelschattingen zijn opgenomen in Tabel B.1 in Bijlage B. De gemiddelde kans om MA te gebruiken in de populatie over de periode 2007-2014 is 3,1 procent.

Figuur 3.21 Geschatte relatie tussen gebruik van de FOR en kenmerken van de ondernemer en zijn onderneming



Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata(2017).

Toelichting: De figuur geeft de geschatte gemiddelde marginale effecten van ondernemers- en ondernemingskenmerken op de gebruikskans van de FOR in de gehele populatie IB-ondernemers weer. De modelschattingen zijn opgenomen in Tabel B.1 in Bijlage B. De gemiddelde kans om FOR te gebruiken in de populatie over de periode 2007-2014 is 8,3 procent.

Het gebruik van de SA naar winsthoogte volgt een iets grilliger verloop, dit kan samenhangen met het feit dat het gebruik afgeleid is in de data (uitsluitend gecombineerd gebruik met de ZA is geregistreerd). De fractie gebruikers van de WAS is in alle winstklassen laag, maar ligt wel iets hoger bij ondernemers met hogere winsten. De relatief hoge fractie gebruikers in de categorie met verlies kan voortkomen uit het feit dat het doen van een willekeurige afschrijving de winst drukt.

De MA wordt in alle winstklassen in beperkte mate gebruikt. De mediane hoogte van gebruik loopt, vanwege het feit dat het een percentage van de winst betreft, op met winsthoogte. Het gebruik van de FOR is relatief laag onder ondernemers met winsten tot € 20.000, maar ligt met name bij winsten vanaf € 35.000 hoger met 20 tot 35 procent gebruikers. Ook voor deze regeling loopt de gebruikshoogte op met winst. Het hoge bedrag bij verlieslijdende IB-ondernemers lijkt een uitschieter vanwege de kleine gebruiksfractie.

Tabel 3.7 Voor de meeste ondernemersregelingen hangt het gebruik in 2007 sterk samen met winstgevendheid

Fractie gebruikers in 2007								
Winsthoogte (€)	% IB-ondernemers	ZA	MWV	KIA	SA	WAS	MA	FOR
winst < 0	13%	45%	47%	22%	11%	2,7%	0,8%	0,1%
winst 0 - ZA-max	19%	50%	51%	16%	12%	1,5%	1,2%	0,8%
winst ZA-max - ZA+SA-max	3%	78%	78%	22%	18%	1,7%	2,1%	1,8%
winst ZA+SA-max - 20.000	11%	86%	87%	26%	29%	1,7%	2,8%	3,4%
winst 20.000 - 35.000	18%	94%	94%	34%	25%	2,0%	3,9%	8,7%
winst 35.000 - 50.000	12%	97%	97%	40%	21%	2,2%	5,5%	17,3%
winst 50.000 - 80.000	13%	97%	97%	45%	37%	2,4%	6,7%	27,3%
winst > 80.000	11%	96%	97%	47%	18%	3,0%	6,5%	34,8%

Mediane gebruikshoogte in 2007 (€)								
Winsthoogte (€)	% IB-ondernemers	ZA	MWV	KIA	SA	WAS	MA	FOR
winst < 0	13%	9028	-1.626	2.028	2019	Nb	0	5.036
winst 0 - ZA-max	19%	9028	-426	1.262	2019	Nb	80	657
winst ZA-max - ZA+SA-max	3%	9028	55	1.362	2019	Nb	134	1.192
winst ZA+SA-max - 20.000	11%	8393	548	1.416	2019	Nb	212	1.758
winst 20.000 - 35.000	18%	6916	1.631	1.595	2019	Nb	365	2.997
winst 35.000 - 50.000	12%	6916	2.904	1.875	2019	Nb	517	4.428
winst 50.000 - 80.000	13%	4982	4.619	2.031	2019	Nb	744	6.576
winst > 80.000	11%	4379	9.227	2.058	2019	Nb	1.469	11.227

Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Toelichting: Het betreft gegevens over kalenderjaar 2007. De eerste kolom geeft het percentage van alle IB-ondernemers met winst in de betreffende winstklasse. De indeling naar winstklasse is aan de onderkant gedefinieerd op basis van de maximale ZA hoogte en de maximale hoogte van ZA en SA samen. In totaal is de tabel gebaseerd op alle 840.198 IB-ondernemers in 2007. De kolommen rechts daarvan laten per winstcategorie zien welk percentage van die IB-ondernemers gebruikmaakt van de betreffende regeling. Het tweede deel van de tabel laat per regeling zien wat de mediane hoogte van gebruik is. Dit is niet in de microdata beschikbaar voor de WAS. De SAO is vanwege de kleine aantallen gebruikers weggelaten uit deze tabel.

Tabel 3.8 laat soortgelijke cijfers zien voor 2014. De meeste wijzigingen in gebruik naar winstklasse ten opzichte van 2007 hangen samen met veranderingen in de regelgeving. Omdat de tabel alleen

gerealiseerde ZA laat zien en de voortwenteling in 2010 is geïntroduceerd ligt het aandeel IB-ondernemers dat de ZA daadwerkelijk benut met name in de laagste winstklasse aanzienlijk lager dan in 2007. Bij hogere winsten liggen de gebruiksfracties in 2014 op hetzelfde niveau als in 2007. Wel is de mediane gebruikshoogte als gevolg van de wijziging in de hoogte van de aftrek per 2012 lager voor IB-ondernemers in de laagste winstklassen en hoger voor IB-ondernemers in de hoogste winstklassen.

Tabel 3.8 De patronen in gebruik wijzigen in 2014 (ten opzichte van 2007) met name als gevolg van wijzigingen in de regelgeving

Fractie gebruikers in 2014								
Winsthoogte (€)	% IB-ondernemers	ZA	MWV	KIA	SA	WAS	MA	FOR
winst < 0	13%	10%	98%	14%	9%	2,7%	0,8%	0,1%
winst 0 – 7.280	18%	42%	69%	9%	11%	1,5%	0,9%	0,3%
winst 7.280 – 9.403	4%	71%	84%	12%	17%	1,7%	1,4%	0,7%
winst 9.403 - 20.000	18%	86%	95%	16%	19%	2,1%	2,1%	1,6%
winst 20.000 - 35.000	19%	95%	99%	25%	18%	3,1%	3,2%	5,9%
winst 35.000 - 50.000	11%	97%	100%	31%	15%	3,4%	4,4%	12,7%
winst 50.000 - 80.000	9%	98%	100%	37%	14%	3,8%	5,0%	19,5%
winst > 80.000	7%	96%	99%	40%	13%	5,2%	4,9%	26,1%

Mediane gebruikshoogte in 2014 (€)								
Winsthoogte (€)	% IB-ondernemers	ZA	MWV	KIA	SA	WAS	MA	FOR
winst < 0	13%	7.280	-449	2.071	2.123	Nb	0	4.554
winst 0 – 7.280	18%	5.121	227	1.313	2.123	Nb	53	493
winst 7.280 – 9.403	4%	7.280	226	1.348	2.123	Nb	108	928
winst 9.403 - 20.000	18%	7.280	1.127	1.511	2.123	Nb	210	1.698
winst 20.000 - 35.000	19%	7.280	2.733	1.806	2.123	Nb	391	3.114
winst 35.000 - 50.000	11%	7.280	4.775	2.105	2.123	Nb	562	4.575
winst 50.000 - 80.000	9%	7.280	7.431	2.257	2.123	Nb	826	6.748
winst > 80.000	7%	7.280	14.124	2.239	2.123	Nb	1.540	9.542

Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Toelichting: Het betreft gegevens over kalenderjaar 2014. De eerste kolom geeft het percentage van alle IB-ondernemers met winst in de betreffende winstklasse. De indeling naar winstklasse is aan de onderkant gedefinieerd op basis van de maximale ZA hoogte en de maximale hoogte van ZA en SA samen. In totaal is de tabel gebaseerd op alle 1.049.650.198 IB-ondernemers in 2014. De kolommen rechts daarvan laten per winstcategorie zien welk percentage van die IB-ondernemers gebruikmaakt van de betreffende regeling. Het tweede deel van de tabel laat per regeling zien wat de mediane hoogte van gebruik is. Dit is niet in de microdata beschikbaar voor de WAS. De SAO is vanwege de kleine aantallen gebruikers weggelaten uit deze tabel.

Sinds 2010 is het urencriterium losgelaten voor de MWV. Dit vertaalt zich in een groter aandeel gebruikers van de MWV in 2014 ten opzichte van 2007. Het gebruik ligt iets lager bij winsten tussen

€ 0 en € 7.280. Dat komt waarschijnlijk doordat een deel van de IB-ondernemers in deze categorie na aftrek van de ZA en eventueel SA uitkomt op een winst van € 0, waarbij dus een hoogte van € 0 van de MWV hoort. Deze ondernemers zijn in de data niet als gebruiker geteld. Verschillen in de bedragen, ten opzichte van 2007 komen voort uit een wijziging van het geldende percentage van de winst en fluctuaties in de hoogte van de winst door de tijd.

Het gebruik van de KIA is in alle winstklassen in 2014 lager dan in 2007. Net als in 2007 geldt ook in 2014 dat de ondernemers met de hoogste winst relatief vaak gebruikmaken van de KIA. De mediane hoogte van de gebruik is nauwelijks gewijzigd.

De fractie gebruikers van de SA ligt in alle winstklassen wat lager in 2014 dan in 2007 het geval was. De cijfers zijn echter niet helemaal goed vergelijkbaar vanwege wijzigingen in de manier van registratie. De mediane gebruikshoogte is conform de verandering in de regelgeving gewijzigd tussen 2007 en 2014. Het gebruik van de WAS is met name aan de bovenkant van de winstverdeling wat opgelopen. Waar in 2007 nog 2,4 tot 3 procent van de gebruikers met winst boven € 50.000 de willekeurige afschrijving inzette, gebeurt dat in 2014 door 3,8 tot 5,2 procent van de IB-ondernemers in deze winstklassen.

In 2014 wordt de MA door IB-ondernemers in nagenoeg alle winstklassen iets minder vaak ingezet dan in 2007. De mediane hoogte van het gebruik is niet sterk gewijzigd. Tot slot wordt de FOR door een kleiner aandeel IB-ondernemers gebruikt in 2014. Dat geldt over de gehele winstverdeling, waardoor het patroon van gebruik naar winstklasse vergelijkbaar is met 2007: met name IB-ondernemers met winsten boven € 35.000 doen in 2014 een toevoeging aan de FOR. De mediane gebruikshoogte is in de bovenste winstklasse toegenomen, maar de mediane reservering door IB-ondernemers met lagere winsten is niet gewijzigd.

3.4 Conclusie

Het aantal IB-ondernemers is toegenomen van ongeveer 840.000 in 2007 naar ruim 1 miljoen in 2014. In deze periode was in geen enkel jaar sprake van krimp van de IB-ondernemerspopulatie.

Starters maken minder vaak en ook minder hoge winsten dan de gehele populatie IB-ondernemers. Ongeveer 75 procent van de startende IB-ondernemers maakt winst. In 2011 was hun gemiddelde winst € 23.000. In andere jaren lag de winst voor starters lager, wat mogelijk wordt veroorzaakt door de economische crisis die zowel de hoogte van de winst beïnvloedt als de kans dat iemand als IB-ondernemer start. De vorm van de winst- en verliesverdeling van ZZP'ers lijkt op die van de gehele ondernemerspopulatie. Er geldt echter wel dat over de gehele verdeling zowel de winsten als de verliezen voor ZZP'ers kleiner zijn. Deze verschillen zijn aan de onderkant van de verdeling wat groter: 40 tot 50 procent van de ZZP'ers maakt tot € 14.664 winst en betaalt dus (door de fiscale ondernemersregelingen) geen belastingen. Naar verhouding, ten opzichte van de totale groep IB-ondernemers, betreft dit een relatief groot deel van de ZZP'ers. Voor starters gaat het hier om 50 tot 60 procent van de totale starterspopulatie.

De achtergrond- en persoonskenmerken van ondernemers verschillen van de rest van de beroepsbevolking. Ondernemers zijn vaker man, iets vaker hoogopgeleid en vaker 45 tot 55 jaar. Starters

zijn relatief vaker 35 tot 45 jaar en iets vaker man. Bovendien starten personen met een huishoudinkomen tot € 35.000 een jaar voor hun start als IB-ondernemer naar verhouding iets vaker een onderneming dan personen met een hoger inkomen. Uitzondering hierop vormt de hoogste inkomenscategorie (inkomen boven € 150.000). Ongeveer 65 tot 70 procent van deze starters wordt IB-ondernemer vanuit een baan in loondienst. Het aantal ondernemers dat start vanuit een WW-uitkering of vanuit de schoolbanken is de afgelopen jaren toegenomen tot bijna 17 en ruim 8 procent, respectievelijk, in 2014.

De meeste IB-ondernemers maken gebruik van de ZA (79 procent van de IB-ondernemers in 2007) en MWV (80 procent in 2007). Het gebruik van de MWV is bovendien sterk gestegen door het loslaten van het urencriterium in 2010. Daarna volgen de KIA (31 procent van de IB-ondernemers in 2007), de SA (ruim 15 procent van de IB-ondernemers) en de FOR (7 tot 11 procent van de IB-ondernemers). Tevens lijkt het er op dat de crisis een rol heeft gespeeld in het gebruik van met name de WAS (met een piek in het gebruik in 2010 en 2011), de KIA (daling van 31 procent van de IB-ondernemers naar 22 procent in 2014) en de FOR (afname van 11 naar 7 procent over de periode 2007-2014). De WAS, MA en SAO zijn kleine regelingen: in 2014 maakte respectievelijk 3, 3 en 0,06 procent van de IB-ondernemers gebruik van deze regelingen.

Een deel van de IB-ondernemers voldoet niet aan het urencriterium. Op basis van de fractie gebruikers van de MWV lijkt het hier om 17 procent van het totaal aantal IB-ondernemers te gaan. Veel IB-ondernemers gebruiken gelijktijdig de ZA (eventueel aangevuld met de SA) en MWV. Wanneer vervolgens naar de combinatie met KIA-gebruik wordt gekeken, is het grootste gedeelte van de IB-ondernemers beschreven: ruim 80 procent van de IB-ondernemers kan op basis van deze gebruikscombinaties zowel in 2007 als in 2014 worden geclassificeerd.

De kans om gebruik te maken van een bepaalde regeling hangt af van persoons- en ondernemingskenmerken. Voor zover het gebruik van de ZA betreft, geeft dit een indicatie van verschillen in het aantal gewerkte uren en winstgevendheid van de IB-ondernemers. Vrouwen maken minder vaak gebruik van de ZA. Datzelfde geldt voor ondernemers jonger dan 25 en ouder dan 45 (en in sterkere mate voor ondernemers ouder dan 55). De verschillen in gebruik van de ZA naar bedrijfsgrootte zijn fors, waarbij vooral eenmanszaken (met geen of één werkzame persoon) minder vaak gebruikmaken van de ZA. Tot slot maken ondernemers in de bouw, horeca en gezondheidszorg vaker gebruik van de ZA, terwijl ondernemers in de logistiek de ZA minder vaak weten te benutten.

Vrouwen en in sterkere mate ondernemers met een migratieachtergrond maken minder gebruik van de KIA. Dat kan duiden op een verminderde investeringsbereidheid onder deze groep. IB-ondernemers jonger dan 45 jaar maken vaak gebruik van de KIA. Het gebruik van de KIA is onder hoogopgeleiden iets minder voorkomend dan onder middelbaar opgeleiden. Tevens valt het verhoogde gebruik in de landbouw op, terwijl de KIA in de zakelijke en milieudienstverlening juist minder vaak wordt gebruikt. De SA wordt relatief vaak gebruikt door ondernemers in de landbouw en gezondheidszorg, terwijl ondernemers in de sector milieudienstverlening minder vaak een beroep op de regeling doen. De WAS wordt relatief vaak gebruikt in de landbouw en logistiek en juist minder in de horeca, bouwnijverheid en gezondheidszorg.

Het percentage IB-ondernemers dat gebruikmaakt van de regelingen verschilt eveneens met de hoogte van de winst. Dat geldt voor de ZA, KIA, MA en FOR. Voor de WAS wordt deze relatie

wat vertekend doordat de afschrijvingen de winst drukken. De SA wordt juist iets vaker gebruikt door IB-ondernemers met relatief beperkte winsten tot € 35.000.

Box 3.1 Beantwoording van de motie Ortega-Martijn

De motie Ortega-Martijn c.s.⁶⁴ verzoekt het kabinet te onderzoeken of en, zo ja, welke mogelijkheden er zijn om de criteria voor de startersaftrek voor Wajong'ers te verruimen. Sinds 2007 bestaat de SAO. De SAO wordt door arbeidsbeperkten gebruikt in de startfase van de IB-onderneming. Er geldt een verlaagd criterium van 800 uur. De aftrekpost bedraagt € 12.000, € 8.000 en € 4.000 voor (respectievelijk) de drie jaren van gebruik. Dit hoeven niet drie aaneengesloten jaren te zijn. De aftrek kan niet hoger zijn dan de genoten winst. De SAO wordt door slechts een kleine groep IB-ondernemers gebruikt in de periode 2007-2014. Waar het totaal aantal IB-ondernemers in de periode 2007-2014 oploopt naar ruim 1 miljoen, ligt het aantal gebruikers van de SAO gemiddeld rond de 700 personen per jaar. In totaal maken 6.189 personen (één of meerdere malen) gebruik van de regeling. Van de SAO-gebruikers doet 78 procent eenmalig een beroep op de regeling, 16 procent tweemaal en slechts 6 procent driemaal. De SAO is zo vormgegeven dat het, indien mogelijk, aantrekkelijk is om slechts eenmalig gebruik te maken van de SAO en vervolgens het aantal gewerkte uren na het eerste jaar op te hogen boven het uren criterium van de ZA en SA (1.225 uur per jaar). Immers in het tweede jaar geldt een aftrekpost van € 8.000 terwijl de gecombineerde ZA en SA € 9.403 bedraagt. De motie Ortega-Martijn c.s. draait om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de SAO. Uit de motie is een aantal onderzoeksvragen af te leiden, dat hieronder puntsgewijs worden beantwoord.

Van de gebruikers van de SAO heeft 44 procent nooit een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen. De overige gebruikers komen vanuit een positie van arbeidsongeschiktheid. De meeste mensen uit een WAO-uitkering (31 procent), een WGA-uitkering (13 procent) of uit de Wajong (7 procent). Een klein aantal startende IB-ondernemers dat gebruikmaakt van de SAO komt vanuit de IVA of WAZ.

- In hoeverre biedt het starten van een eigen bedrijf voor Wajong'ers een mogelijkheid om aan een uitkeringssituatie te ontkomen?

Het doel van de SAO is om mensen met een arbeidsbeperking de kans te geven om te participeren als IB-ondernemer. Hiertoe faciliteert de SAO het starten van een eigen onderneming. In theorie heeft de SAO hetzelfde effect als de SA, namelijk het delen van het ondernemersrisico bij aanvang van de onderneming. Als gevolg van de SAO zou de economische en maatschappelijke participatie van arbeidsbeperkten via het IB-ondernemerschap kunnen stijgen. De SAO is daarmee deels gestoeld op een meer paternalistische motief ten opzichte van de SA. De overheid hecht er waarde aan dat arbeidsbeperkten kunnen deelnemen aan het arbeidsproces.

- In hoeverre is de zelfstandigenaftrek een fiscale opstap richting het zelfstandig ondernemerschap voor deze groep arbeidsongeschikten?

De SAO is in 2007 ingevoerd en de microdata geven informatie over de periode 2007-2014. Het is daarom niet mogelijk om te bekijken of de Wajong'ers en andere arbeidsbeperkten van voor

⁶⁴ Kamerstukken II 2008/2009, 31 780, nr. 34

2007 een grotere of kleinere kans hebben om IB-ondernemer te worden vergeleken met de groep die gebruik kan maken van de SAO. Na afloop van de periode waarin ondernemende arbeidsbeperkten een beroep kunnen doen op de SAO, blijft ongeveer 80 procent van de populatie actief als IB-ondernemer, van wie ongeveer een kwart het ondernemerschap combineert met een baan in loondienst en ruim de helft naast het ondernemerschap een AO-uitkering ontvangt. Het lijkt er dus op dat de SAO voor arbeidsbeperkten een opstap is om als IB-ondernemer aan de slag te gaan, waarbij moet worden aangetekend dat het hier om geringe aantallen gaat en het niet duidelijk is of deze groep zonder de SAO niet ook ondernemer zou zijn geweest (door bijvoorbeeld gebruik te maken van de SA in combinatie met de ZA). Uit de data blijkt namelijk dat bijna 60 procent van de SAO-gebruikers een jaar na het laatste gebruik een beroep doet op de ZA (en SA). Ook twee jaar na het laatste gebruik van de SAO maakt nog een zelfde fractie van de oorspronkelijke starters gebruik van de ZA.

- In hoeverre is het urencriterium een horde voor Wajong'ers om in aanmerking te komen voor deze aftrek (gegeven dat het criterium al relatief laag is voor deze groep)?

Door het ontbreken van het aantal gewerkte uren in de microdata is het niet mogelijk om empirisch te onderzoeken of het verlaagde urencriterium van 800 uur een horde is voor arbeidsbeperkten. Zoals eerder aangegeven blijkt uit de data dat bijna 60 procent van de SAO-gebruikers in staat is om (op termijn) aan het normale urencriterium te voldoen. Hiermee blijft een groep van 40 procent over die wel aan het verlaagde criterium voldoet maar niet aan het normale urencriterium. Het is onduidelijk of dit een bewuste keuze is of dat deze gebruikers niet in staat zijn om meer uren te maken.

- Wat is de doeltreffendheid van de SAO?

Een harde effectmeting is niet mogelijk met de beschikbare data. Ongeveer 40 procent van gebruikers van de SAO haalt het verlaagde urencriterium wel, maar het normale urencriterium niet. Dit betekent dat zij in het eerste jaar aanspraak kunnen maken op de SAO, waarbij het de vraag is of zij die volledig kunnen benutten. Bij 800 tot 1.200 uur werk per jaar moet de productiviteit tussen de € 10 en € 15 per uur liggen om ondernemerschap lonend te maken ten opzichte van een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Zo bedraagt een Wajong-uitkering € 1.121 per maand en € 14.528 per jaar (inclusief vakantiegeld). Netto betekent dit een inkomen van ongeveer € 12.000 per jaar, wat gelijk is aan de maximale SAO in het eerste jaar. Indien de Wajong-uitkering een reflectie is van de potentiële voltijds productiviteit is het twijfelachtig of de SAO volledig kan worden benut, bij een aantal uren dat tussen de 800 en 1.200 uren ligt. Tevens blijkt dat 60 procent is in staat om aan het normale urencriterium te voldoen. Indien zij hiertoe bij aanvang van de onderneming in staat zijn, is het in hun fiscale belang om eenmalig de SAO van € 12.000 te benutten en dan over te stappen naar de voor hen voordeligere regeling van ZA+SA voor de twee daarop volgende jaren. Indien zij slechts op termijn voldoen aan het normale urencriterium is de SAO een opstap naar het ondernemerschap voor mensen met een Wajong- of andere arbeidsongeschiktheidsuitkering, maar dit is niet aan te tonen. Ten slotte blijkt dat na afloop van de SAO dat de ondernemers vaak naast inkomen uit de eigen onderneming een baan in loondienst hebben of een uitkering ontvangen. Het lijkt er dus op dat er slechts weinig ondernemingen ontstaan die in een volledig levensonderhoud voorzien.

In termen van participatie levert de SAO nauwelijks extra IB-ondernemers op. Het is niet mogelijk om in te schatten hoeveel extra IB-ondernemers er als gevolg van de invoering van de SAO zijn gecreëerd. Gegeven het geringe gebruik van 700 personen per jaar zijn het er in absolute zin in elk geval niet veel. Daarbij moet worden aangetekend dat het alternatief niet in beeld is. Het zou namelijk zo kunnen zijn dat deze personen zonder de SAO als werknemer aan de slag zouden zijn gegaan of dat zij ook zonder de SAO als IB-ondernemer actief zouden zijn. In beide gevallen zou het effect van de SAO op participatie nihil zijn.

- Wat is de doelmatigheid van de SAO?

Het budgettair belang van de SAO bedraagt ruim € 1 miljoen per jaar. De regeling lijkt op dit moment effectief te worden uitgevoerd. Wel blijkt uit de data dat lang niet alle SAO-gebruikers voor aanvang van hun onderneming aanspraak hebben gemaakt op een AO-uitkering. Mogelijk is dat omdat zij direct vanuit de Ziektewet of loondoorbetalingsperiode IB-ondernemer zijn geworden, maar hier geven de microdata geen uitsluitsel over. Voor ongeveer de helft van de gebruikers van de SAO observeren we geen ontvangst van een uitkering in de periode van 1999 tot en met 2014. Dat geldt voor ruim 2.200 personen. Bijna 2.900 SAO-gebruikers hebben wel ooit (hetzij voorafgaand aan het IB-ondernemerschap, hetzij na afloop daarvan of in aanvulling erop) een uitkering ontvangen. Gegeven het geringe aantal gebruikers, de mogelijke overstap naar de reguliere ZA en SA vanaf het tweede jaar en de carrière na de SAO lijkt een plausibel alternatief om voor deze groep binnen de reguliere ZA en SA een verlaagd urencriterium te hanteren voor de startfase. Dit helpt om de ongeveer 20 procent van de populatie die niet aan het normale urencriterium voldoet om het ondernemersrisico dat zij lopen gecompenseerd te krijgen middels een aftrekpost onder de veronderstelling dat het ondernemerschap met een fiscaal instrument gestimuleerd zou moeten worden.

4 Doeltreffendheid

We maken gebruik van CBS-microdata over IB-ondernemers en hun onderneming in Nederland. Een deel van deze ondernemers maakt gebruik van de fiscale ondernemersregelingen. De door ons gebouwde dataset dient als input voor een empirische analyse waarmee de doeltreffendheid van de regelingen zo goed mogelijk in beeld wordt gebracht.

In dit hoofdstuk staat de econometrische analyse van de doeltreffendheid van de regelingen centraal. Het conceptuele kader geeft een drietal maten voor de evaluatie van de doeltreffendheid van het fiscale instrumentarium: economische groei, werkgelegenheid en een inclusieve samenleving. Een harde evaluatie van de doeltreffendheid van de fiscale ondernemersregelingen is niet mogelijk, zoals in paragraaf 3.1 is beschreven. Bovendien kunnen de outcome variabelen uit het conceptuele kader op basis van de beschikbare microdata niet direct worden geoperationaliseerd voor een analyse op ondernemersniveau. De vragen *op welke wijze kunnen we de directe bijdrage van de ondernemersregelingen voor de verschillende vormen van ondernemerschap in Nederland het beste meten?* en *in welke mate zijn de beoogde effecten bereikt en wat is hierbij de bijdrage geweest van de ondernemersregelingen?* kunnen daarom niet volledig worden beantwoord in deze studie.

In dit hoofdstuk een alternatieve empirische strategie gevolgd die leidt tot een indicatie van de samenhang tussen het gebruik van de fiscale ondernemersregelingen en de output variabelen die in het conceptuele kader zijn gedefinieerd (exploratie, exploitatie, flexibiliteit en participatie).

Het voorgaande hoofdstuk heeft een gedetailleerd beeld opgeleverd van de groep IB-ondernemers in Nederland, hun winstgevendheid en kenmerken en een typologie van de gebruikers van de verschillende regelingen. Hieruit volgt al een eerste beeld van met name de output variabele exploitatie. Het beschrijvende beeld wordt in dit hoofdstuk nauwkeuriger geschetst, waarbij rekening wordt gehouden met tal van ondernemerskenmerken en kenmerken van de onderneming.

Allereerst wordt de output variabele exploitatie nader uitgewerkt. Daartoe worden ten eerste analyses gedaan die de kans voor een IB-ondernemer om in een bepaalde klasse van de winstverdeling te vallen verklaren uit achtergrondkenmerken, het arbeidsmarktverleden van de IB-ondernemer, de bedrijfsgrootte en de sector waarin de ondernemer actief is (paragraaf 4.1). Het idee hierachter is dat de winstgevendheid van de IB-ondernemer een eerste aanknopingspunt biedt voor de mogelijkheden tot het draaiende houden van een bedrijf en groei. Bovendien is het een belangrijke determinant van het gebruik van de fiscale ondernemersregelingen. Ten tweede wordt exploitatie onderzocht door de kans dat de IB-ondernemer een aantal jaren later nog steeds als IB-ondernemer actief is te relateren aan onder meer het gebruik van de SA, KIA, WAS, MA en FOR (paragraaf 4.2). Deze analyse kan alleen worden gedaan voor voldoende winstgevende IB-ondernemers die gebruik kunnen maken van de ZA, omdat anders verschillen in aantal gewerkte uren en winstgevendheid de analyses mogelijk verstoren⁶⁵. Naast overlevingskansen wordt ook de kans om door te groeien richting DGA gerelateerd aan het gebruik van de fiscale ondernemersregelingen en wordt gekeken welke ondernemers doorgroeien van ZZP'er naar ZMP'er (paragraaf 4.3). Deze analyses

⁶⁵ Wanneer deze selectie niet wordt gemaakt zijn gebruikers en niet-gebruikers minder goed vergelijkbaar, waardoor het effect van de regelingen in mindere mate kan worden geïsoleerd.

schetsen een beeld van hoe het gebruik van de fiscale regelingen samenhangt met diverse operationalisaties van de output variabele exploitatie.⁶⁶

Daarnaast wordt in deze analyses gericht op exploitatie eveneens kort aandacht geschonken aan de output variabele flexibiliteit. Met de beschikbare microdata is het niet mogelijk om naar samenwerking tussen IB-ondernemers te kijken, waardoor de output variabele niet concreet geoperationaliseerd kan worden. De resultaten uit de analyses over exploitatie kunnen wel aanknopingspunten bieden om via economische redenering uitspraken te doen over de flexibiliteit die het ondernemerschap in een samenleving teweegbrengt (paragraaf 4.3).

Het voorgaande hoofdstuk heeft eveneens een eerste beeld geschetst van de participatie van IB-ondernemers voordat zij IB-ondernemer werden en indien zij stoppen ondernemer te zijn. Het is onduidelijk of een ondernemer zonder de fiscale regelingen ook ondernemer zou zijn geworden en ook kan niet worden bepaald of iemand die vanuit een uitkeringssituatie ondernemer wordt, op een andere manier zou zijn gaan participeren als hij geen ondernemer was geworden. Daardoor kunnen geen harde werkgelegenheidseffecten worden bepaald. In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de participatie van ZZP'ers en de mate waarin ondernemingen doorgroeien (paragraaf 4.3). Harde uitspraken over de relatie tussen het gebruik van de fiscale ondernemersregelingen en de participatie zijn hiermee echter niet mogelijk.

Tot slot gaat paragraaf 4.4 in op de output variabele exploratie. Dit wordt geoperationaliseerd aan de hand van het gebruik van de S&O-aftrek. Bovendien wordt de innovatie-enquête van het CBS gebruikt, waarbij innovativiteit is gedefinieerd als 'nieuwe of sterk verbeterde producten ontwikkelen' dan wel 'nieuwe of sterk verbeterde productieprocessen in gebruik nemen'. Een analyse naar de exploratie is uitsluitend op sectoraal beschrijvend niveau mogelijk, zodat is gekeken naar de relatie tussen mate van innovativiteit in een sector en aandeel IB-ondernemers in die sector.

Met deze analyses wordt de volgende vraag zoveel mogelijk beantwoord: *Welke ondernemersvormen hebben het meest baat bij de regelingen?*

4.1 Winstontwikkeling

In hoofdstuk 3 is de winstverdeling van IB-ondernemers te zien. Figuur 3.2 laat zien dat gemiddeld zo'n 35 procent van de IB-ondernemers onder de grens € 14.664 zit, en zodoende geen belasting betaalt na aftrek van de ZA en MWV⁶⁷. Een kleine 40 procent van de ondernemers die winst maken zit onder de grens van € 16.528. Bij dit bedrag is de lastendruk inclusief zorgtoeslag en zorgverzekeringspremie voor deze ondernemers precies € 0, zoals in paragraaf 2.2.2 is getoond.⁶⁸ Om te onderzoeken wat de kenmerken zijn van deze groep ondernemers, schatten we de kans dat een IB-ondernemer zich in deze winstklassen (de eerste 4 decielen van Figuur 3.2) bevindt, gegeven enkele kenmerken van de ondernemer en zijn onderneming. Vervolgens splitsen we de overige 60 procent

⁶⁶ Overlevingskansen en doorgroei worden in deze paragraaf in kaart gebracht. Onder exploitatie wordt naast deze twee operationalisaties bijvoorbeeld ook het starten van een onderneming verstaan. Deze analyses worden in paragraaf 4.2 uitgewerkt.

⁶⁷ Berekent met het lastendrukmodel met tarieven van het jaar 2015 (zie ook paragraaf 2.2.2).

⁶⁸ Het aantal gewerkte uren van de ondernemers is niet beschikbaar in de data. Voor een deel van de ondernemers kan de relatief lage winst simpelweg een gevolg zijn van parttime-ondernemerschap.

van de ondernemers in twee categorieën. Ondernemers in deciel 5 t/m 7 van de winstverdeling hebben een jaarlijks inkomen uit winst tussen ongeveer € 18.000 en € 40.000 en ondernemers in deciel 8 en hoger hebben een inkomen van meer dan € 40.000. We schatten daarnaast een model voor IB-ondernemers die verlies maken.

Tabel 4.1 laat de resultaten van deze schattingen zien. Het aantal gewerkte uren van de ondernemers is niet beschikbaar in de data. Voor een deel van de ondernemers kan de relatief lage winst bijvoorbeeld een gevolg zijn van parttime-ondernemerschap. Daarnaast kan het zo zijn dat bepaalde groepen ondernemers minder uren werken dan andere groepen ondernemers. Niettemin laat Tabel 3.4 zien dat het huishoudinkomen van IB-ondernemers lager is dan van werknemers. Bijna een kwart van de populatie IB-ondernemers heeft een huishoudinkomen van minder dan € 30.000. In de interpretatie van de effecten op de winst dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat het winstniveau deels wordt gedreven door het aantal gewerkte uren, maar dat het niveau van de winst waarschijnlijk consistent is met het inkomen.

De resultaten laten zien dat IB-ondernemers die verlies maken en ondernemers die lage winsten boeken, op elkaar lijken in de zin dat de verschillen in kansen naar kenmerken veelal dezelfde richting op gaan. Deze ondernemers maken verlies of te weinig winst om volledig gebruik te kunnen maken van de fiscale ondernemersregelingen. Middelbaar opgeleide ondernemers, ZZP'ers en ondernemers die vijf jaar eerder in loondienst of in een uitkeringssituatie zaten, hebben een hogere kans om in deze onderste winstklassen te zitten. Deze ondernemers waren naar verhouding minder vaak vijf jaar eerder ook al IB-ondernemer. Dit lijkt erop te wijzen dat ervaring met ondernemerschap van invloed is op het winstniveau. Ondernemers ouder dan 45 jaar lijden relatief vaker verlies dan 35-45-jarigen, terwijl ten opzichte van de 35-45-jarigen ondernemers in alle andere leeftijdscategorieën zich juist wat vaker in de laagste winstklasse bevinden. Bovendien hebben ondernemers in de landbouw en groot- en detailhandel een hogere kans om in de onderste winstklassen te vallen.

Het lijkt er dus op dat ondernemers die vijf jaar eerder een uitkering ontvingen, in mindere mate een winstgevend bedrijf runnen. Ook ondernemers die vijf jaar eerder in loondienst waren lijken minder winstgevend te hebben. Voor beide groepen geldt dat het gebrek aan ondernemerservaring een verklarende factor kan zijn voor de lagere winstgevendheid. Ook lijken laag- en middelbaaropgeleide ondernemers minder vaak winstgevend te creëren.⁶⁹ De ondernemers die meer winstgevend, en daarmee minder afhankelijk van de fiscale ondernemersregelingen zijn, zijn relatief jong (35-45 jaar), hoogopgeleid en hebben al enige tijd ervaring als ondernemer. Hun bedrijven zijn ook groter en bevinden zich vaker in de bouwnijverheid, gezondheidszorg en de zakelijke dienstverlening.

4.1.1 Achtergrondkenmerken

Tabel 4.1 laat zien dat vrouwen en ondernemers met een migratieachtergrond minder vaak behoren tot de groep ondernemers die veel winst maken. De kans om in de hoogste winstcategorie te zitten is voor vrouwelijke IB-ondernemers 15 procentpunt kleiner dan voor mannen, en voor onderne-

⁶⁹ Opgemerkt dient te worden dat voor een deel van de populatie het opleidingsniveau onbekend is, waardoor effecten van opleiding op de winstgevendheid van de onderneming minder goed vast te stellen zijn. Deze groep bevat relatief veel zelfstandigen in de hogere leeftijdscategorieën.

mers met een migratieachtergrond 6,2 procentpunt kleiner dan voor ondernemers met een Nederlandse achtergrond. Ook is te zien dat vrouwen en ondernemers met een migratieachtergrond vaker (respectievelijk 12,5 procentpunt en 4,2 procentpunt) een onderneming hebben met een lage winst dan mannen en ondernemers met een Nederlandse achtergrond.

Ondernemers in de leeftijd 35 tot 45 jaar zijn het meest succesvol: zij behoren vaker tot de meest winstgevende ondernemers en minder vaak tot de ondernemers in de laagste winstklasse. Daaropvolgend bevatten de categorieën 45 tot 55 jaar (1,8 procentpunt vaker in de laagste winstcategorie en 2,1 procentpunt minder vaker in de hoogste winstcategorie) en 25 tot 35 jaar (3,1 procentpunt vaker in de laagste winstcategorie en 4,3 procentpunt minder vaak in de hoogste winstcategorie) ook relatief vaak succesvolle ondernemers. Opvallend is verder dat jongeren (onder de 25 jaar) wel een relatief grote kans hebben om een weinig winstgevende ondernemer te zijn (16,6 procentpunt meer dan personen tussen de 35 en 45 jaar), Hetzelfde geldt voor oudere IB-ondernemers.

Ondernemers met een hoge opleiding maken vaker meer winst.⁷⁰ Hoogopgeleide ondernemers vallen 8,9 procentpunt vaker in de hoge winstcategorie dan middelbaar opgeleide ondernemers, terwijl laagopgeleiden 2,6 procentpunt minder vaak in deze categorie zitten. Voor de lagere winstklasse is dit andersom. Wel is het effect minder groot: 4,7 procentpunt voor hoogopgeleide ondernemers en 1,3 procentpunt voor laagopgeleiden.

⁷⁰ Dit geldt ook voor ondernemers van wie de opleiding onbekend is. Dit zijn veelal personen boven de 40 jaar, omdat voor deze personen het opleidingsniveau niet in de registraties is opgenomen. Bovendien zijn het relatief vaker laagopgeleiden omdat dit in 2014 alleen voor personen tot ongeveer 28 jaar bijna volledig is geregistreerd in de microdatabestanden.

Tabel 4.1 Kans om in verschillende winstcategorieën te zitten, naar kenmerk

Kenmerk	Verlies	Winstgroep 0-40%	Winstgroep 40-70%	Winstgroep 70-100%
Totale populatie (baseline kansen)	14,3%	34,3%	25,7%	25,7%
Persoonskenmerken				
Vrouw	2,4%	12,5%	-1,0%	-15,0%
Migratieachtergrond	1,2%	4,2%	0,4%	-6,2%
Leeftijdscategorie (t.o.v. 35 tot 45 jaar)				
jonger dan 25 jaar	-0,4%	16,6%	-2,6%	-17,3%
25 tot 35 jaar	-1,7%	3,1%	3,2%	-4,3%
45 tot 55 jaar	1,5%	1,8%	-1,3%	-2,1%
55 tot 65 jaar	3,1%	7,9%	-2,7%	-7,5%
65 jaar of ouder	11,6%	18,8%	-10,0%	-17,3%
Opleidingsniveau (t.o.v. middelbaar opgeleid)				
Laag opgeleid	-0,6%	1,3%	1,7%	-2,6%
Hoog opgeleid	-1,0%	-4,7%	-3,5%	8,9%
Opleidingsniveau onbekend	-2,2%	-2,5%	1,3%	3,4%
Arbeidsmarktverleden				
Zelfstandige op t-5	-3,4%	-3,0%	2,0%	4,4%
In loondienst op t-5	6,1%	4,1%	-4,2%	-5,4%
DGA op t-5	3,9%	-4,2%	-1,6%	-0,5%
Ontving een AO-uitkering op t-5	7,8%	10,3%	-8,4%	-16,7%
Ontving een WW-uitkering op t-5	0,6%	2,5%	1,9%	-6,1%
Ontving een bijstandsuitkering op t-5	4,0%	12,2%	-5,4%	-24,3%
Volgde onderwijs op t-5	0,9%	8,3%	-0,3%	-9,7%
Omvang (t.o.v. 2-10 werkzame personen)				
geen werkzame personen	8,9%	12,7%	-8,7%	-14,0%
1 werkzaam persoon	3,9%	7,0%	-2,3%	-8,1%
meer dan 10 werkzame personen	1,6%	-13,8%	-10,1%	18,4%
Onbekend	9,4%	3,3%	-8,4%	-5,2%
Sector (t.o.v. industrie)				
landbouw	7,3%	-3,0%	0,0%	-2,9%
bouwnijverheid	-8,8%	-7,9%	8,8%	5,5%
groot- en detailhandel	7,6%	2,5%	-2,0%	-7,3%
horeca	0,7%	3,0%	5,5%	-8,5%
logistiek	-1,0%	1,1%	-0,1%	0,0%
zakelijke dienstverlening,	-2,1%	-1,5%	-1,6%	5,5%
gezondheidszorg	-7,6%	-12,3%	-2,7%	25,5%
milieudienstverlening	-0,7%	13,9%	-3,7%	-12,5%
overige/onbekende sector	-3,3%	3,4%	1,7%	-2,0%
Loglikelihood	-720.514	-1.136.194	-1.049.867	-946.898
Aantal observaties	7.553.496	7.553.496	7.553.496	7.553.496

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017).

Toelichting: De tabel bevat geschatte gemiddelde marginale effecten uit pooled logitmodellen voor de kans om in verschillende winstklassen terecht te komen. Gecorrigeerd voor jaareffecten (niet opgenomen in tabel). Elke kolom bevat een model. De uitkomstmaat is steeds de kans om in de betreffende winstklasse terecht te komen. Dit wordt gerelateerd aan ondernemers- en ondernemingskenmerken. Per kenmerk is aangegeven hoeveel procentpunt hoger (+) of lager (-) de kans is om in de betreffende winstcategorie terecht te komen *ten opzichte van de referentiecategorie*.

4.1.2 Arbeidsmarktverleden

Een ondernemer die vijf jaar eerder al als IB-ondernemer actief was, heeft 3 procentpunt minder kans om in de lagere winstcategorie te vallen en 4,4 procentpunt meer kans op in de hoogste winstklasse te zitten, dan ondernemers die nog niet als ondernemer actief waren. Voor ondernemers die vijf jaar eerder in loondienst waren, geldt dat zij juist 4,1 procentpunt meer kans hebben om in de lagere winstklasse te zitten. Zij hebben 6,1 procentpunt meer kans om verlies te lijden in vergelijking met ondernemers die niet in loondienst waren vijf jaar eerder. Ondernemers die vijf jaar eerder DGA waren hebben een lagere kans om winst te maken: voor alle winstklassen maken zij minder kans dan ondernemers die vijf jaar eerder niet DGA waren, terwijl zij 3,9 procentpunt meer kans maken om verlies te maken. Wellicht hangt dit samen met een kortere bestaansduur van de IB-onderneming.

Ondernemers die vijf jaar eerder een AO-, WW- of bijstandsuitkering ontvingen zitten ook relatief vaker in de lagere winstklasse ten opzichte van ondernemers die geen vijf jaar eerder geen uitkering ontvingen. Zij hebben respectievelijk 10,3 procentpunt, 2,5 procentpunt en 12,2 procentpunt meer kans om in deze klasse terecht te komen, en respectievelijk 7,8 procentpunt, 0,6 procentpunt en 4 procentpunt meer kans om verlies te maken. Dit geldt ook voor personen die vijf jaar eerder onderwijs volgden. Zij maken 8,3 procentpunt meer kans om in de lage winstklasse te zitten en 9,7 procentpunt minder kans in de hoge winstklasse.

4.1.3 Bedrijfsgrootte

Ondernemers met een lage winst zijn vaak actief als ZZP'er: een ondernemer die 0 of 1 werknemer in dienst heeft, heeft respectievelijk 12,7 procentpunt en 7 procentpunt meer kans om in de lagere winstklasse terecht te komen en respectievelijk 8,9 procentpunt en 3,9 procentpunt meer kans om verlies te lijden dan ondernemers met 2 tot 10 werknemers. Opvallend is dat verlieslatende ondernemingen in de periode 2007-2014 wel iets vaker meer dan 10 personen in dienst hebben dan 2 tot 10 werknemers. In de hoogste winstklasse is de kans op het in dienst hebben van 10 of meer werknemers 18,4 procentpunt hoger t.o.v. van het hebben van 2 tot 10 werknemers, terwijl de kans op het hebben van 0 werknemers en 1 werknemer respectievelijk 14 en 8,1 procentpunt lager is. Het lijkt er dus op dat er een groep ZZP'ers, die immers ook minder verdiencapaciteit hebben dan een ondernemer met werknemers in dienst, zich aan de onderkant van de winstverdeling bevindt

4.1.4 Sectoren

Sectoren waarin relatief veel winstgevende ondernemers actief zijn, zijn vooral de gezondheidszorg, en in mindere mate de bouw. Ten opzichte van de industrie hebben IB-ondernemers in de gezondheidszorg een 25,5 procentpunt hogere kans om in de hoogste winstklasse te zitten. Voor de bouw en voor de zakelijke dienstverlening is dit 5,5 procentpunt. Verlieslatende ondernemers zijn relatief vaker actief in de landbouw (7,3 procentpunt t.o.v. de industrie) en de groot- en detailhandel (7,6 procentpunt t.o.v. de industrie). Voor de lagere winstklasse is dit weer anders. Milieudienstverlening zit hier weer 13,9 procentpunt vaker in ten opzichte van de industrie. Ook ondernemers in de groot- en detailhandel, horeca en logistiek zitten iets vaker in deze categorie, terwijl een grote uitschieter aan de onderkant ondernemers in de gezondheidszorg zijn. Zij hebben 12,3 procentpunt minder kans om in de laagste winstklasse te zitten.

4.2 Overlevingskans

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 heeft een aantal fiscale ondernemersregelingen ten doel om ondernemerschap te stimuleren en de bereidheid om startersrisico te lopen te vergroten (zie Tabel 2.10). Ten dele zijn deze regelingen tijdelijk en gericht op startende ondernemers (SA, SAO en WAS), anderzijds bieden enkele andere regelingen een blijvende stimulans (ZA, MWV, KIA). Daarmee kunnen deze regelingen niet alleen een opstap bieden richting ondernemerschap, maar maken ze het mogelijk(erwijs ook denkbaar dat ondernemers het langer kunnen volhouden, met name bij relatief lage winsten. Dit zou zich kunnen vertalen in een toename van het aantal IB-ondernemers dat actief blijft als IB-ondernemer, oftewel een groei van de overlevingskans.

Een deel van het doeltreffendheidsvraagstuk betreft dus de vraag of de beschikbaarheid en het gebruik van de regelingen de overlevingskans voor IB-ondernemers vergroot. Het beantwoorden van deze vraag is niet mogelijk, omdat de in paragraaf 3.1 beschreven ideale empirische strategie niet kan worden gevolgd. Doordat de mogelijkheden tot gebruik van de regelingen direct afhangen van de winstgevendheid en het aantal gewerkte uren van een ondernemer en ook de overlevingskans sterk samenhangt met de winstgevendheid,⁷¹ is bij gebrek aan exogene variatie het schatten van een causaal effect op de overlevingskans niet mogelijk.

Om toch een indicatie te krijgen van de mate waarin het gebruik van de regelingen samenhangt met de overlevingskans van een onderneming, moet worden geprobeerd om de groepen gebruikers en niet-gebruikers zo vergelijkbaar mogelijk te maken in termen van andere factoren die samenhangen met de overlevingskans. Als de hele populatie IB-ondernemers wordt gebruikt, bepalen onder meer het aantal gewerkte uren en de winstgevendheid zowel het gebruik van de regelingen als de overlevingskans. Om de invloed van gewerkte uren te beperken, wordt in de analyse van overlevingskansen uitsluitend gekeken naar de gebruikers van de ZA. Zij moeten immers voldoen aan het uren criterium om de ZA te kunnen gebruiken. Door bovendien uitsluitend de ondernemers te selecteren die voldoende winst maken om de gehele aftrek van ZA te kunnen gebruiken, wordt eveneens geprobeerd de invloed van winstgevendheid op de overlevingskans te beperken.

Door de selectie op het gebruik van de ZA is het met deze methode niet mogelijk om een uitspraak te doen over de relatie tussen gebruik van de ZA en de overlevingskans. Ook voor de MWV kan deze aanpak niet worden gevolgd: er bestaan in theorie geen niet-gebruikers, omdat gebruik van deze regeling geen keuze voor de ondernemer is. De SAO heeft een zodanig gering aantal gebruikers dat deze regeling zich niet leent om in verband te brengen met de overlevingskans op basis van de geselecteerde groep IB-ondernemers. De overige regelingen kunnen wel met deze methode

⁷¹ Om de samenhang tussen winstgevendheid en overlevingskans te bekijken zijn per kalenderjaar logitmodellen geschat die de kans om één, twee, drie, vier of vijf jaar later nog steeds IB-ondernemer te zijn verklaren uit kenmerken van de ondernemer (geslacht, herkomst, leeftijd en opleidingsniveau), kenmerken van de onderneming (bedrijfsgrootte en -sector) en indicatoren voor verschillende winstklassen (conform de indeling in Tabel 3.7). Voor elk kalenderjaar waarop de modellen worden geschat en voor elk van de overlevingsduren geldt dat verlieslijdende ondernemers een significant lagere kans hebben om te overleven. Naarmate verder vooruit wordt gekeken, is het verschil met de overlevingskans van ondernemers met winst tot de maximale ZA steeds groter. Ondernemers met winsten daarboven hebben juist een significant hogere kans om te overleven. Des te hoger de winstklasse waarin een ondernemer zich bevindt, des te groter is het verschil met overlevingskans van degenen die winst beneden de maximale ZA hebben. Ook deze verschillen lopen op naarmate verder vooruit wordt gekeken. Een uitzondering is in sommige gevallen de overlevingskans één jaar later voor IB-ondernemers die meer dan € 80.000 winst maken, mogelijk omdat zij doorgroeien richting DGA (zie verder paragraaf 4.3).

worden bekeken. In deze paragraaf wordt dat allereerst gedaan voor de SA. Omdat de SA zich richt op startende ondernemers is voor deze analyses aanvullend een selectie gemaakt op bestaansduur: alleen de IB-ondernemers die in de afgelopen vijf jaar zijn gestart, worden meegenomen. Vervolgens worden de KIA, de WAS, de MA en de FOR op soortgelijke wijze geanalyseerd, maar dan op zowel gevestigde als startende IB-ondernemers.

4.2.1 Startersaftrek

De doeltreffendheid van de SA hangt sterk samen met de vraag of deze aftrek kleine, beperkt winstgevende bedrijven in eerste instantie ondersteunt bij het opzetten van een onderneming. Dit is ook één van de expliciete doelen van de SA, zoals blijkt uit de inventarisatie in hoofdstuk 2: ondernemerschap bevorderen en risicobereidheid stimuleren. Een tweede belangrijke vraag is welk deel van de startende IB-ondernemers standhoudt nadat de gebruikperiode voorbij is. Omdat de SA in een periode van vijf jaar maximaal drie keer gebruikt kan worden, is een analyse van de overlevingskans als IB-ondernemer tot drie en/of vijf jaar vooruit, gerelateerd aan het gebruik van de SA, inzichtelijk om dit doeltreffendheidsvraagstuk te onderbouwen.⁷² Vanwege de beperkte periode waarover het gebruik van de SA op eenduidige wijze in de microdata is geobserveerd (vanaf 2010) is het slechts mogelijk drie jaren vooruit te kijken en de jaren 2010 en 2011 als uitgangspunt te nemen.⁷³

De relatie tussen SA-gebruik en de kans op overleving is voor verschillende kalenderjaren apart geschat. Dat betekent dat bijvoorbeeld voor startende IB-ondernemers in 2010 wordt gekeken wat de kans is om één jaar later (in 2011), twee jaar later en drie jaar later nog als IB-ondernemer actief te zijn. Om te compenseren voor verschillen in ondernemerskenmerken in de populaties gebruikers en niet-gebruikers, wordt in deze schatting gecorrigeerd voor geslacht, leeftijd en herkomst. Bovendien wordt rekening gehouden met mogelijke verschillen in overlevingskans naar sector en naar grootteklasse van de onderneming. Tot slot is gecorrigeerd voor verdere afhankelijkheid van de winst en bestaansduur van de onderneming. Hiermee wordt zoveel mogelijk gecorrigeerd voor verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers, maar vanwege het ontbreken van een vergelijkbare controlegroep kunnen selectie-effecten nog altijd een rol spelen. De schattingsresultaten zijn opgenomen in Tabel B.3 in Bijlage B.

De resultaten laten een positief verband zien tussen gebruik van de SA en overleving één, twee of drie jaar later. Zowel met een keuze voor 2010 als het basisjaar als 2011 volgt uit het model dat SA-gebruikers gemiddeld een 1 procentpunt hogere overlevingskans hebben. Gemiddeld overleeft van de groep startende ondernemers met winst boven de maximale ZA en gebruik van de ZA 93 procent één jaar, 88 procent twee jaar en 83 procent drie jaar. Een verhoging van één procentpunt als gevolg van het gebruik van de SA lijkt in die context gering. Bovendien laten de schattingsresultaten

⁷² Een analyse van de invloed van de SA op het starten van een onderneming is niet mogelijk. De analyses in deze paragraaf hebben daarom betrekking op de overleving van ondernemers, nadat zij hun onderneming zijn gestart.

⁷³ Idealiter zou in deze analyses rekening gehouden moeten worden met het aantal keren dat de SA al is gebruikt. IB-ondernemers die de SA voor de eerste keer gebruiken worden nu net zo behandeld als IB-ondernemers die al vijf jaar bestaan en de SA voor de derde en laatste keer gebruiken. Bovendien worden al deze SA-gebruikers vergeleken met startende ondernemers die in het betreffende jaar geen SA gebruiken, maar zij kunnen dat in een later jaar wel doen of in voorgaande jaren al hebben gedaan. Vanwege de beperkte lengte van consistente tijdreeksgegevens van SA-gebruik is het echter niet mogelijk deze verfijning aan te brengen in de analyse.

een verhoogde overlevingskans zien voor ondernemers met één werkzaam persoon (ten opzichte van 2 tot 10 werkzame personen), terwijl ondernemers met een groter aantal werkzame personen juist een iets lagere overlevingskans hebben. Deze uitkomst is consistent met de uitkomst van de analyse in paragraaf 4.1, waaruit bleek dat ondernemers met meer dan tien werkzame personen (ten opzichte van 2 tot 10 werkzame personen) meer kans hebben om verlies te maken.

Tevens bestaan er verschillen naar sector: de overlevingskans van ondernemers in de landbouw, gezondheidszorg en milieudienstverlening ligt iets hoger, terwijl startende ondernemers in de logistiek en zakelijke dienstverlening een significant lagere overlevingskans hebben.

4.2.2 Overige regelingen

Het gebruik van de KIA, de WAS, de MA en de FOR wordt op soortgelijke wijze gerelateerd aan de overlevingskans van IB-ondernemers die voldoen aan het urencriterium, benaderd als degenen die gebruikmaken van de ZA of de SA en een winst van ten minste de maximale ZA-hoogte hebben. Net als in de voorgaande analyse van de SA wordt, in ieder kalenderjaar, de overlevingskans één, twee en drie jaar later verklaard uit ondernemerskenmerken (geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en migratieachtergrond), kenmerken van de onderneming (grootteklasse en sector) en indicatoren voor het gebruik van de vier regelingen. Deze analyse levert geen uitspraak op over de causale effecten van het gebruik van de regelingen op de overlevingskans maar geeft uitsluitend een beeld van de relatie tussen overlevingskans en gebruik. Er kunnen dus andere oorzaken ten grondslag liggen aan relaties die worden gevonden, zoals de visie van de ondernemer op de toekomst van zijn onderneming en de manier waarop dit zich vertaalt in bijvoorbeeld investeringen en innovativiteit. De schattingsresultaten met 2011 als basisjaar zijn opgenomen in Tabel B.4 in Bijlage B.

De overlevingskans van KIA-gebruikers ligt significant hoger dan voor niet-gebruikers van de KIA. Dat geldt ongeacht de overlevingsduur waarnaar wordt gekeken. Naarmate verder vooruit wordt gekeken, neemt de omvang van de verhoging toe: met basisjaar 2011 ligt de overlevingskans één jaar later gemiddeld 2,9 procent hoger onder KIA-gebruikers en de kans om drie jaar te overleven ligt 5,1 procentpunt hoger. Deze patronen komen ook terug wanneer een ander jaar als basisjaar wordt genomen.

Gebruikers van de WAS hebben eveneens een iets verhoogde overlevingskans, alhoewel de omvang van het verschil kleiner is dan bij de KIA. De overlevingskans één jaar later is voor WAS-gebruikers gemiddeld 0,6 procentpunt hoger, drie jaar later is de geschatte relatie nog steeds positief maar niet langer significant. De resultaten hangen af van het basisjaar dat wordt bekeken: in sommige gevallen is geen sprake van een significant verschil in overlevingskans en als 2007, 2008 of 2009 als basisjaar worden genomen is sprake van een verlaagde overlevingskans voor WAS-gebruikers.

De relatie tussen het gebruik van de MA en overlevingskans is niet eenduidig. Dit hangt samen met het gekozen basisjaar (positief voor de eerdere jaren in de periode 2007-2014 maar regelmatig insignificant voor latere jaren) en de periode dat vooruit wordt gekeken. Het gebruik van de MA houdt overall bekeken geen verband met de overlevingskans, ongeacht de periode waarover overleving wordt bekeken.

Tot slot hebben gebruikers van de FOR een significant hogere overlevingskans. Het gaat om een geschatte verhoging van gemiddeld 1,3 procentpunt één jaar later en gemiddeld 1,8 procentpunt drie jaar later. Wanneer eerdere jaren als basisjaar voor de overlevingskans worden genomen, is de verhoging in de overlevingskans beperkter van omvang. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de samenhang met winstgevendheid hier ook een rol speelt. De verhoogde overlevingskans dient dus niet te worden geïnterpreteerd als zijnde het gevolg van het gebruik van de FOR.

Al met al lijkt de overlevingskans van IB-ondernemers, met voldoende winst en voldoende gewerkte uren, die gebruikmaken van de FOR of de KIA gemiddeld iets hoger te liggen dan voor niet-gebruikers van deze regelingen. Voor gebruikers van de MA en de WAS zijn de conclusies omtrent het al dan niet verhogen of verlagen van de overlevingskans veel minder eenduidig.

4.3 Werkgelegenheid

De analyse van werkgelegenheidseffecten richt zich met name op de korte termijn. Op lange termijn wordt de structurele werkgelegenheid bepaald door het arbeidsaanbod. Het arbeidsaanbod kan door ondernemerschap stijgen. Hier is een aantal redenen voor. Ten eerste zijn IB-ondernemers niet gebonden aan arbeidsmarktinstituties, zoals het minimumloon, cao's, de werknemersverzekeringen en de arbeidstijdenwet. Stimuleren van ondernemerschap kan via deze route leiden tot meer arbeidsaanbod als mensen als (zelfstandig) ondernemer aan de slag gaan aan de onderkant van de markt. In loondienst knelt mogelijk voor een deel van hen (bijvoorbeeld arbeidsbeperkten) het minimumloon en andere instituties, waardoor ze niet als werknemer aan de slag kunnen gaan. Een andere route die voorstelbaar is, is dat mensen (met verdien capaciteit boven het minimumloon) vanuit een uitkering of inactiviteit als ondernemer wel – en in een baan in loondienst niet – aan de slag kunnen of willen of als ondernemer in staat zijn meer uren te werken dan zij in loondienst zouden doen.⁷⁴ Ten tweede kan er werkgelegenheid ontstaan indien de belastingverlaging die de ZA en de MWV tot gevolg hebben, besteed wordt aan extra arbeid of aan andere bedrijfsactiviteiten die in de toekomst groei in werkgelegenheid met zich meebrengen. Deze mogelijke effecten op de werkgelegenheid moeten worden afgewogen tegen het beleid op andere terreinen. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt is het bijvoorbeeld de vraag of ondernemers aan de slag gaan tegen een tarief dat onder het minimumloon valt waardoor een deel van het arbeidsmarktbeleid wordt ondergraven.

Hieronder trachten we in te schatten hoe groot deze effecten zouden kunnen zijn. Vanwege de beperkte mogelijkheden om een zuivere effectmeting te verrichten kan de additionele werkgelegenheid van de relevante fiscale regelingen niet worden aangetoond. De mogelijke effecten aan de onderkant bekijken we door verschillende groepen ondernemers te onderscheiden.

⁷⁴ Bijvoorbeeld omdat zij eraan hechten om eigen baas te zijn of omdat in het ondernemerschap een individueel passend arbeidsvoorwaardenpakket (geld en sociale verzekeringen) kan worden gekozen dat wel boven hun reserveringsloon ligt. Het kan ook liggen in mogelijkheden, bijvoorbeeld omdat het ondernemerschap meer flexibiliteit biedt in het combineren van werk en privé.

4.3.1 Participatie van ZZP'ers

Uit de schatting van de kans om in de laagste winstcategorie te zitten (Tabel 4.1) blijkt dat dit doorgaans ondernemingen zijn die geen werknemers in dienst hebben.⁷⁵ Gegeven de mate van stabiliteit in positie van ondernemers in de winstverdeling (zie paragraaf 3.3) is de kans tevens klein dat een ondernemer in deze winstklasse extra werkgelegenheid zal creëren in de toekomst. Wel heeft deze ondernemer een baan voor zichzelf gecreëerd als hij uit een situatie van niet-participatie komt, onder voorwaarde dat hij in een situatie van niet-participatie was gebleven als hij niet als zelfstandig ondernemer actief was geworden.

Een deel (circa 20 procent) van de IB-ondernemers die we observeren in de microdata is afkomstig uit een niet-werkende situatie.⁷⁶ Gegeven dat de ZA voor deze groep ondernemers een relatief belangrijke positieve bijdrage levert aan het inkomen, zou het met name in de laagste winstcategorieën zo kunnen zijn dat een deel van de ondernemers zonder de mogelijkheid om gebruik te maken van de ZA geen ondernemer zou zijn. Een indicatief rekenvoorbeeld: stel dat dit zou gelden voor 10 procent van de ondernemers in de laagste winstcategorie (de eerste vier decielen in paragraaf 4.1), dan gaat het om 36.000 werkzame personen in 2014. Een deel van deze ondernemers zou naar alle waarschijnlijkheid geen werk hebben gevonden buiten hun ondernemersbestaan. Volgens deze indicatieve berekening zou de ZA de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt in positieve zin kunnen beïnvloeden, zij het tegen een relatief laag inkomen. Hierbij is echter niet vast te stellen in hoeverre deze extra (bruto) werkgelegenheid uit verschuivingen op de arbeidsmarkt bestaat. Ook gaat het hierbij in eerste instantie om kortetermijneffecten op de arbeidsmarkt. Mocht het zo zijn dat ondernemers zonder de regelingen niet actief zouden zijn op de arbeidsmarkt, dan kan ook sprake zijn van (lange termijn) creatie van banen en draagt de ZA bij aan een inclusieve samenleving.

4.3.2 Doorgroei ZZP'ers naar ZMP'ers

Om te onderzoeken in hoeverre ondernemers via hun eigen onderneming banen creëren⁷⁷, wordt gekeken naar de doorgroei van ZZP'ers naar ZMP'ers⁷⁸. Uit Tabel 4.2 blijkt dat het jaarlijks om 2 à 3 procent van alle ZZP'ers gaat; zo'n 15.000 tot 20.000 ondernemers.

Winstgevende ZZP'ers groeien naar verhouding vaker door. Tabel 4.3 laat zien dat het vaak gaat om laagopgeleide, jonge ondernemers, ook relatief vaak met een migratieachtergrond. Sectoren waarin de doorgroei van ZZP'er naar ZMP'er het meest voorkomt zijn de horeca en de detailhandel. In de bouw zijn er juist relatief weinig ZZP'ers die iemand in dienst nemen.

ZZP'ers die doorgroeien maken relatief vaak gebruik van de KIA, en in mindere mate van de MA en de FOR. Gebruikers van de SA groeien eveneens relatief vaak door van ZZP'er naar ZMP'er.

⁷⁵ In hoeverre deze ondernemers opereren in nieuwe organisatievormen door een groep ZZP'ers te vormen, is niet uit de beschikbare data te halen.

⁷⁶ Zie hiervoor ook bijvoorbeeld de beschrijvende statistieken over de arbeidsmarktsituatie van startende en stoppende IB-ondernemers in paragraaf 3.3.

⁷⁷ Het gaat hierbij wederom nadrukkelijk om bruto werkgelegenheid op de korte termijn. Door verschuiving op de arbeidsmarkt gaat deze werkgelegenheid voor een deel ten koste van werkgelegenheid elders. Op de lange termijn wordt de werkgelegenheid bepaald door het arbeidsaanbod.

⁷⁸ In deze analyse is een ZZP'er een *IB-ondernemer* zonder personeel, en een ZMP'er een *IB-ondernemer* met personeel (zie ook Bijlage A).

Het arbeidsmarktverleden speelt ook een rol in de kans om door te groeien richting ZMP'er.⁷⁹ Een ZZP'er die vanuit loondienst is gestart, groeit vaker door naar ZMP'er dan een ZZP'er die vanuit een uitkeringssituatie is gestart.

Tabel 4.2 Het aantal ZZP'ers dat jaarlijks doorgroeit naar ZMP'er is laag, maar licht toegenomen

Doorgroei ZZP'er naar ZMP'er	Na 1 jaar ZMP'er	Na 2 jaar ZMP'er	Na 3 jaar ZMP'er
ZZP'er in 2011	2,3%	3,8%	5,2%
ZZP'er in 2012	2,5%	4,3%	
ZZP'er in 2013	2,9%		

Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Dat beeld wordt bevestigd door de schattingsresultaten voor de kans om door te groeien en DGA te worden over één jaar, twee jaar of drie jaar, zoals gepresenteerd in Tabel B.5 in Bijlage B.⁸⁰ De resultaten laten zien dat de kans om na een jaar door te groeien in de bouw en de landbouw relatief klein zijn en in de zakelijke dienstverlening groter t.o.v. andere sectoren. Deze verschillen tussen sectoren blijven bestaan wanneer verder vooruit wordt gekeken. Daarnaast zijn ook vergelijkbare schattingen uitgevoerd die laten zien dat de kans om over een aantal jaar DGA te zijn hoger is naarmate de winsthoogte van de IB-ondernemer hoger is.⁸¹ Dat is al het geval vanaf een winst van € 35.000 of hoger, maar treedt met name op bij winsten boven € 50.000. Opmerkelijk is dat de resultaten ook laten zien dat verlieslijdende IB-ondernemers een hogere kans hebben om in de daaropvolgende jaren DGA te zijn. Dit kan te maken hebben met het feit dat de schattingsresultaten op persoonsniveau zijn en het een jaar later dus ook een andere onderneming voor dezelfde persoon kan betreffen.

In lijn met het bovenstaande laat de analyse van de winstcategorieën zien dat ondernemers die werknemers in dienst hebben vaker winstgevend zijn. In Tabel 4.1 is af te lezen dat ondernemers met 2 tot 10 werknemers een 8,7 en 14 procentpunt hogere kans hebben om respectievelijk in de middelste en hoogste winstcategorie te zitten dan ondernemers met geen werknemers in dienst. Het winstniveau van ondernemers in de hoogste winstcategorie bedraagt minstens € 40.000 per jaar. Voor hen is de ZA waarschijnlijk minder van belang op de marge, dan voor ondernemers met een lager winstniveau.

⁷⁹ Berekend met een vergelijkbare logitanalyse voor alleen de startende ZZP'ers, met kenmerken voor de arbeidsmarktpositie voordat zij ondernemer werden. Hiermee is voor alle startende ZZP'ers te bepalen wat het effect is van verschillen in arbeidsverleden op de kans om door te groeien tot ZMP'er.

⁸⁰ Logitschattingen voor alle IB-ondernemers met een winst boven de ZA-grens.

⁸¹ Dit betreft soortgelijke modellen als geschat voor de overlevingskans in paragraaf 4.2.

Tabel 4.3 Doorgroei van de gehele populatie ZZP'ers in 2011 naar ZMP'er 1, 2 of 3 jaar later

Kenmerk	ZMP'er na 1 jaar	ZMP'er na 2 jaar	ZMP'er na 3 jaar
Gehele populatie (baseline kansen)	2,3%	3,8%	5,2%
Persoonskenmerken			
Vrouw	-0,1%	0,1%	-0,2%
Migratie-achtergrond	1,1%	1,4%	1,3%
Leeftijdscategorie (t.o.v. 35 tot 45 jaar)			
jonger dan 25 jaar	1,1%	1,9%	2,7%
25 tot 35 jaar	1,3%	2,2%	2,7%
45 tot 55 jaar	-0,7%	-1,2%	-1,2%
55 tot 65 jaar	-1,5%	-2,5%	-3,0%
65 jaar of ouder	-2,1%	-3,5%	-4,4%
Opleidingsniveau (t.o.v. middelbaar opgeleid)			
Laag opgeleid	0,6%	0,8%	0,7%
Hoog opgeleid	-0,6%	-0,9%	-0,9%
Opleidingsniveau onbekend	0,1%	0,1%	0,1%
Winst (t.o.v. € 0 tot ZA-grens)			
Winst < € 0	0,7%	1,2%	1,5%
ZA-grens tot ZA+SA-grens	0,3%	0,5%	0,6%
ZA+SA-grens tot € 20.000	0,6%	1,0%	1,1%
€ 20.000 tot € 35.000	1,2%	2,0%	2,2%
€ 25.000 tot € 50.000	1,5%	2,4%	2,8%
€ 50.000 tot € 80.000	1,9%	3,0%	3,7%
> € 80.000	2,1%	3,3%	4,3%
Gebruik KIA	2,3%	3,7%	4,3%
Gebruik SA	0,8%	1,3%	1,8%
Gebruik WAS	-0,1%	0,1%	0,1%
Gebruik MA	0,2%	0,2%	0,2%
Gebruik FOR	0,2%	0,2%	0,0%
Sector (t.o.v. industrie)			
landbouw	0,2%	0,6%	1,4%
bouwnijverheid	-0,9%	-1,7%	-2,1%
groot- en detailhandel	2,7%	4,2%	5,1%
horeca	5,4%	8,2%	10,1%
logistiek	0,3%	0,1%	0,2%
zakelijke dienstverlening.	0,1%	0,1%	0,2%
gezondheidszorg	1,1%	1,9%	2,6%
milieudienstverlening	0,0%	-0,4%	-0,6%
overige/onbekende sector	2,4%	3,6%	3,5%
Aantal observaties	489.671	465.804	425.294

Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Toelichting: De tabel bevat geschatte gemiddelde marginale effecten uit pooled logitmodellen voor de kans voor ZZP'ers om ZMP'er te worden. Hierbij zijn alleen de ZZP'ers meegenomen die nog actief zijn na 1, 2 of 3 jaar. De schattingen zijn uitgevoerd voor het jaar 2011. Schattingen voor de jaren 2012 en 2013 laten vergelijkbare resultaten zien.

4.3.3 Flexibiliteit zelfstandigen

Uit de analyse van de doorgroei van ZZP'ers naar ZMP'ers volgt dat de kans om door te groeien kleiner is voor hoogopgeleide ondernemers. Dat zou kunnen betekenen dat zij in mindere mate bijdragen aan eventuele kortetermijneffecten op de werkgelegenheid. Wel komt uit de analyse naar de verschillende winstklassen naar voren dat hoogopgeleide ondernemers vaak meer winst maken. Deze hoogopgeleide ondernemers hebben blijkbaar toegevoegde waarde, bijvoorbeeld vanwege hun specialistische kennis. De vraag is wel of deze groep IB-ondernemers zonder de fiscale regelingen niet ook als ondernemer actief zou zijn. Zij zijn blijkbaar in staat om een hoog tarief te hanteren en waarschijnlijk zonder de regelingen ook een hoge winst te behalen. De MWV stimuleert deze ondernemers om meer winst te behalen, maar blijkbaar zijn ze terughoudend om mensen aan te nemen en banen te creëren.

Specialisten kunnen als ondernemer de vraag naar hun kennis flexibel vervullen. Niet alle bedrijven zullen de capaciteit of de behoefte hebben specialisten in loondienst te nemen, maar hebben wel baat bij het inhuren van specialisten op flexibele basis. Op deze manier kunnen deze specialisten de vraag naar hun kennis en vaardigheden op de arbeidsmarkt invullen als IB-ondernemer. In loondienst komt hun specialisme mogelijk minder vaak van pas waardoor ze minder productief zijn en waarschijnlijk ook minder zullen verdienen dan als IB-ondernemer. Ook is het mogelijk dat hierdoor nieuwe organisatievormen ontstaan. Opnieuw is het van belang te bezien in hoeverre deze groep IB-ondernemers zou moeten worden gestimuleerd middels de fiscale ondernemersregelingen.

Daarnaast speelt mogelijk een rol dat deze hoogopgeleide IB-ondernemers een bewuste keuze voor het ondernemerschap hebben gemaakt op basis van hun voorkeuren. De vraag of fiscale ondernemersregelingen bijdragen aan het stimuleren en aan de slag houden van dit type ondernemer is moeilijk te beantwoorden, maar de MWV zou een rol kunnen spelen in de keuze om IB-ondernemer te worden.⁸² Via de MWV is het marginale tarief lager, wat vanuit een economische invalshoek te verklaren is om hen te stimuleren hogere winsten te behalen. Daar staat tegenover dat deze groep ondernemers terughoudend is in het aannemen van mensen. De ZA is voor ondernemers met hogere winsten waarschijnlijk een minder grote factor om op de marge te kiezen voor het ondernemerschap.

4.4 Innovatie

Innovatie is geen direct doel van de fiscale ondernemersregelingen. In de 'entrepreneurial economy' leidt ondernemerschap echter wel tot meer innovatie als basis voor de lange termijn groei van een economie. Het is daarom relevant om te kijken of IB-ondernemers gebruikmaken van innovatieregelingen en actief zijn in sectoren die als innovatief aangemerkt kunnen worden.

Om te bepalen in hoeverre IB-ondernemers innoveren, kan worden gekeken in welke mate zij gebruik maken van de S&O-aftrek. Dit is een benadering, want het gebruik van dit formele instrument om innovatie te bevorderen meet niet per se alle innovatieactiviteit. Ondernemers die jaarlijks

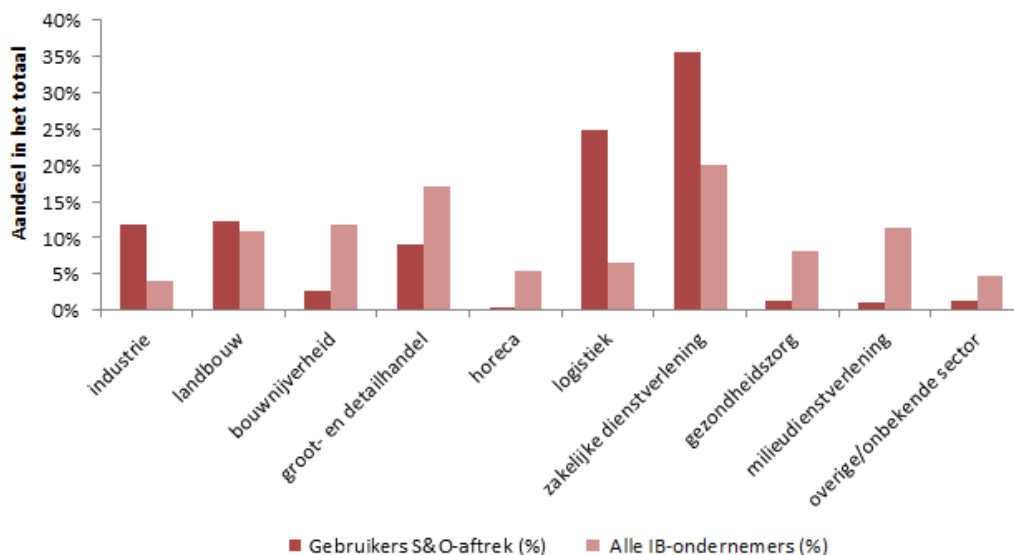
⁸² Hoe vaak ondernemers de afweging maken tussen loondienst en ondernemerschap zal per ondernemer verschillen, en hangt onder andere af van de risicobereidheid van de ondernemer.

meer dan 500 uur van hun werkzaamheden besteden aan seur- en ontwikkelingswerk komen in aanmerking voor de S&O-aftrek.⁸³ Het aantal ondernemers dat hiervan gebruikmaakt is beperkt. De S&O-aftrek werd gemiddeld door bijna 1.500 ondernemers gebruikt in de periode 2012-2014.⁸⁴

Ten opzichte van het gebruik van de S&O-aftrek is het gebruik van vergelijkbare regeling voor inhoudingsplichtigen aanzienlijk groter: ruim 15.000 Vpb-plichtige ondernemingen maken hier jaarlijks gebruik van. Mits beide regelingen voor alle groepen in gelijke mate toegankelijk zijn, kan hieruit worden geconcludeerd dat IB-ondernemers relatief minder vaak innoveren in vergelijking met andere ondernemingen.⁸⁵

Voor de gebruikers van de S&O-aftrek kunnen op basis van CBS-gegevens kenmerken worden onderscheiden.⁸⁶ Hieruit blijkt dat IB-ondernemers die gebruikmaken van deze aftrek vaker personeel in dienst hebben: 59 procent van deze ondernemers is ZZP'er ten opzichte van 78 procent in de gehele populatie in de periode 2012-2014. Ondernemers die gebruikmaken van de S&O-aftrek zijn relatief vaak actief in de industrie, logistiek en zakelijke dienstverlening, en minder vaak in de horeca, bouw, gezondheidszorg en milieudienstverlening (zie Figuur 4.1).

Figuur 4.1 Ondernemers die gebruikmaken van de S&O-aftrek zijn relatief vaak actief in de industrie, logistiek en zakelijke dienstverlening



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS-microdata (2017).

⁸³ Ondernemers die geen winst maken, gebruiken geen aftrekpost. Naast het feit dat de S&O-aftrek niet alle niet per se alle innovatieactiviteit meet, is er mogelijk ook een groep bezig geweest met innoveren, die wel gebruik had willen maken van de aftrek, maar geen winst maakt. Deze groep wordt ook niet geobserveerd.

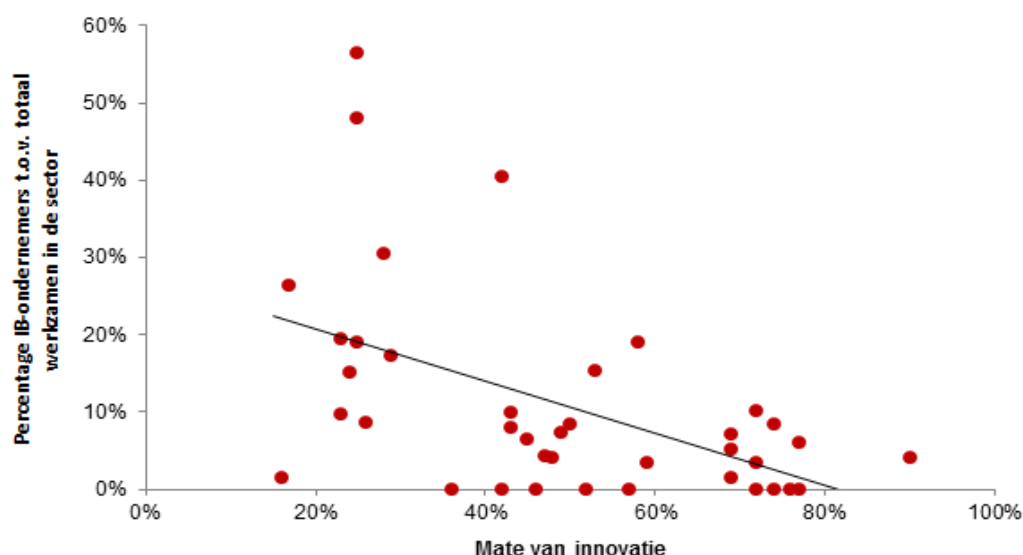
⁸⁴ Er is voor deze periode gekozen, omdat in eerdere jaren ofwel geen uitsplitsing te maken is tussen de S&O-aftrek voor IB-ondernemers en andere regelingen binnen de WBSO, ofwel geen indicator beschikbaar is in de CBS-gegevens die aangeeft om welk type IB-ondernemer het gaat.

⁸⁵ Dit gaat niet per definitie op wanneer de S&O-aftrek beperkt toegankelijk is voor IB-ondernemers. In dat geval bestaat er de mogelijkheid dat een grotere groep ondernemers wel S&O-activiteiten verricht, maar geen gebruikmaakt van de S&O-aftrek.

⁸⁶ Naast de S&O-aftrek is er ook een kleiner deel van de IB-ondernemers dat geen gebruikmaakt van de S&O-aftrek, maar wel van de afdrachtvermindering voor inhoudingsplichtigen. Dit zijn ondernemers die werknemers in dienst hebben en op die manier van de aftrek gebruik kunnen maken.

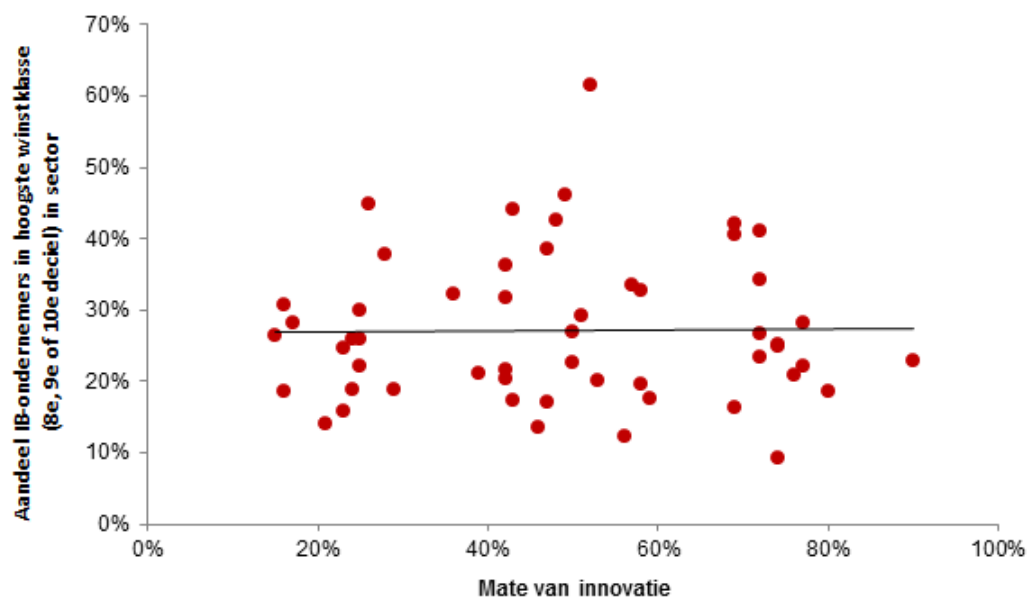
Een alternatieve manier om innovatie te beschouwen is door verschillende sectoren met elkaar te vergelijken met behulp van de innovatie-enquête van het CBS. Innoveren wordt in deze enquête gedefinieerd als ‘nieuwe of sterk verbeterde producten ontwikkelen’ dan wel ‘nieuwe of sterk verbeterde productieprocessen in gebruik nemen’. Aan de hand van enquête wordt onderzocht of sectoren waarin veel innovatie plaatsvindt, ook sectoren zijn met veel zelfstandig ondernemers.

Figuur 4.2 Innovatie vindt met name plaats in sectoren waar relatief weinig IB-ondernemers actief zijn



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Statline (2017).

Figuur 4.3 In sectoren waar veel winstgevende IB-ondernemers actief zijn, is niet significant meer innovatie



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS Statline (2017).

Een alternatieve manier om innovatie te beschouwen is door verschillende sectoren met elkaar te vergelijken met behulp van de innovatie-enquête van het CBS. Innoveren wordt in deze enquête gedefinieerd als ‘nieuwe of sterk verbeterde producten ontwikkelen’ dan wel ‘nieuwe of sterk verbeterde productieprocessen in gebruik nemen’. Aan de hand van enquête wordt onderzocht of sectoren waarin veel innovatie plaatsvindt, ook sectoren zijn met veel zelfstandig ondernemers. Figuur 4.2 laat zien dat juist het tegenovergestelde geldt: er is een negatief verband tussen het aandeel IB-ondernemers en de mate van innovatie in de sector (correlatiecoëfficiënt is -0,51). Ook als de mate van innovatie wordt afgezet tegen winstgevendheid van IB-ondernemers in de sector (Figuur 4.3) is er geen verband zichtbaar (correlatiecoëfficiënt is 0,01).

Uit zowel de gegevens over de S&O-af trek als de innovatie-enquête blijkt niet dat de ZA en de MWV innovatie stimuleren. Gegevens over de S&O-af trek laten zien dat innovatie relatief weinig voorkomt bij IB-ondernemers, en dat ook binnen de groep van deze ondernemers het vaker de meer winstgevende ondernemers zijn die innoveren, oftewel ondernemers waarbij de ZA en de MWV een kleinere rol spelen met betrekking tot hun winstgevendheid en voortbestaan. Ook de enquêtegegevens laten zien dat innovatie minder voorkomt bij IB-ondernemers.

4.5 Conclusie

Een harde evaluatie van de doeltreffendheid van de fiscale ondernemersregelingen is niet mogelijk. Op basis van de relatie tussen winst en verschillende kenmerken van de populatie IB-ondernemers⁸⁷ is daarom gekeken naar de relatie tussen het gebruik van de fiscale ondernemersregelingen en indicatoren als groei, overlevingskans en werkgelegenheid. Uit deze analyses komt het volgende beeld naar voren.

Een analyse van de winst van ondernemers laat zien dat er onderscheid kan worden gemaakt tussen meerdere types ondernemers. 40 procent van de ondernemers die winst maken verdient € 18.000 of minder met hun onderneming. Deze groep bestaat voor een groot deel uit ZZP'ers en geniet een relatief groot voordeel van de ZA – en in mindere mate de MWV – ten opzichte van hun totale nettowinst uit de onderneming. Mogelijkerwijs geldt voor een deel van deze ondernemers dat zij zonder de ZA geen ondernemer zouden zijn, bijvoorbeeld wanneer voor hen de drempel van het minimumloon te hoog is.

Doorgroei van ZZP'ers tot ZMP'er komt weinig voor. Jaarlijks groeit zo'n twee tot drie procent van de ZZP'ers door tot ZMP'er. Dit zijn vaker recent gestarte ondernemers die relatief veel winst maken. Bovendien geldt voor de gehele populatie IB-ondernemers dat ze relatief weinig van positie wisselen in de winstverdeling: ondernemers die zich aan de onderkant (bovenkant) van de winstverdeling bevinden, blijven vaak aan de onderkant (bovenkant) van de winstverdeling.

Een tweede groep ondernemers bestaat uit de meer winstgevende ondernemers die minder afhankelijk zijn van de fiscale ondernemersregelingen. Ondernemers met personeel zitten vaker in deze winstcategorie. Een effect op de werkgelegenheid is echter niet hard vast te stellen en een deel van de ZZP'ers bevindt zich bovendien aan de bovenkant van de winstverdeling. De MWV is voor

⁸⁷ Voor de selectie van deze populatie, zie Bijlage A.

deze ondernemers van groter financieel belang. Het is aannemelijk dat deze ondernemers ook zonder de MWV ondernemer zouden zijn, maar dan waarschijnlijk relatief vaker als DGA. Voor een deel van deze ondernemers is een bestaan als DGA namelijk fiscaal aantrekkelijker dan IB-ondernemerschap wanneer de MWV er niet zou zijn, terwijl dit met de MWV andersom is.

De kans om door te groeien en ZMP'er te worden is lager voor hoogopgeleide ondernemers. Bovendien hebben deze hoogopgeleide ondernemers een hogere kans om in de bovenste winstklasse te zitten. Zij hebben als ondernemer bijvoorbeeld toegevoegde waarde vanwege hun specialistische kennis. De vraag of fiscale ondernemersregelingen bijdragen aan het stimuleren en aan de slag houden van dit type ondernemer is moeilijk te beantwoorden, maar de MWV zou een rol kunnen spelen in de keuze om IB-ondernemer te worden. De ZA is voor ondernemers met hogere winsten waarschijnlijk een minder grote factor om op de marge te kiezen voor het ondernemerschap.

Overige regelingen

Voor de overige regelingen is gekeken naar gebruik en niet-gebruik door de ondernemers die minimaal gebruikmaken van de (volledige) ZA en dus voldoen aan het urencriterium. Hieruit blijkt dat de overlevingskans van SA-gebruikers gemiddeld één procentpunt hoger ligt dan voor niet-gebruikers van de SA. Gemiddeld overleeft van de groep startende ondernemers met winst boven de maximale ZA en gebruik van de ZA 93 procent één jaar, 88 procent twee jaar en 83 procent drie jaar. Een verhoging van één procentpunt als gevolg van het gebruik van de SA lijkt in die context gering.

Het gebruik van de KIA, WAS, MA en FOR wordt op soortgelijke wijze gerelateerd aan de overlevingskans van IB-ondernemers die voldoen aan het urencriterium. Al met al lijkt de overlevingskans van IB-ondernemers, met voldoende winst en voldoende gewerkte uren, die gebruikmaken van de FOR of de KIA gemiddeld iets hoger te liggen dan voor niet-gebruikers van deze regelingen. Voor gebruikers van de MA en de WAS zijn de conclusies omtrent het al dan niet verhogen of verlagen van de overlevingskans veel minder eenduidig.

De kans om door te groeien van ZZP'er naar ZMP'er is voor gebruikers van de KIA iets hoger dan voor niet-gebruikers. In mindere mate geldt dat voor gebruikers van de MA en de FOR. De relatief hogere mate van gebruik van deze regelingen hangt echter samen met de hogere winsten die zij behalen. Gebruikers van de SA groeien eveneens relatief vaak door van ZZP'er naar ZMP'er.

5 Doelmatigheid

De doelmatigheid van de fiscale ondernemersregelingen wordt bekeken aan de hand van de beschikbare literatuur. Het budgettair belang, de uitvoeringskosten en de administratieve lasten worden in kaart gebracht alsmede de neven-effecten en mogelijke beleidsalternatieven.

In dit hoofdstuk wordt de doelmatigheid van de fiscale ondernemersregelingen in kaart gebracht. Onder doelmatigheid wordt verstaan dat de gerealiseerde effecten van de regelingen in een goede verhouding staan tot de gemaakte kosten. De effecten uit de doeltreffendheidsanalyse zijn hiervoor normaliter het uitgangspunt. Omdat er geen heldere effectiviteitsmeting mogelijk is, wordt in dit hoofdstuk gekeken naar het budgettair belang, de administratieve lasten voor ondernemers en de uitvoeringskosten voor de Rijksoverheid. Vervolgens worden mogelijke neveneffecten van de regelingen in kaart gebracht en wordt een aantal alternatieven voor de regelingen besproken.

5.1 Budgettair belang, uitvoeringskosten en administratieve lasten

We maken onderscheid tussen drie typen lasten en kosten: het budgettaire belang, de uitvoeringskosten en de administratieve lasten voor de ondernemer. In deze paragraaf wordt de volgende vraag beantwoord: *Welke administratieve lasten en uitvoeringskosten zijn er gemoeid met deze fiscale regelingen?*

5.1.1 Budgettair belang

Tabel 5.1 laat het budgettaire belang zien van de acht geëvalueerde fiscale ondernemersregelingen (nominaal in miljoenen euro's). Het budgettair belang is het grootst voor de ZA, de MWV en de KIA. Met name de ZA en de MWV zijn met beide een belang van circa € 1,5 miljard in 2015 forse regelingen. Uit een recente inventarisatie van de Algemene Rekenkamer (2017) van 179 belastingfaciliteiten en 34 belastinginstrumenten die de belastingontvangsten van de Rijksoverheid beperken blijkt dat de ZA en de MWV tot de 11 grootste regelingen behoren van de Rijksoverheid (in deze categorie regelingen) naar bekend budgettair belang.⁸⁸

De overige regelingen zijn beduidend kleiner: geen van deze regelingen heeft een budgettair belang van gemiddeld meer dan € 100 miljoen, en drie van deze regelingen hebben een belang van minder dan € 10 miljoen. Het budgettair belang heeft de vorm van niet-geïnde belastingen en geeft dus per

⁸⁸ Dit zijn echter niet de enige regelingen onder deze 11 grootste regelingen die raakvlak hebben met ondernemerschap: ook de Afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO), de Landbouwwijsteling, de Innovatiebox, en het Verlaagd tarief voedingsmiddelen horeca komen ook op deze lijst voor, met budgettaire belangen van respectievelijk € 1,1 miljard, € 1,3 miljard, € 1,4 miljard, en € 1,8 miljard in 2017. De indruk dat de Rijksoverheid ondernemerschap hiermee in betrekkelijk ruime mate fiscaal stimuleert wordt verder gestaafd door een andere bevinding van de Algemene Rekenkamer (2017), namelijk dat meer dan 60 van de 179 belastingfaciliteiten gericht zijn op het bevorderen van ondernemerschap. De Algemene Rekenkamer concludeert hiermee dat de meeste belastingfaciliteiten gericht zijn op het stimuleren van ondernemerschap. Dit past ook in het beeld uit hoofdstuk 2, dat Nederland samen met Frankrijk internationaal gezien de meeste fiscale ondernemersregelingen heeft om ondernemerschap te stimuleren.

regeling weer hoeveel extra belastinginkomsten de Rijksoverheid ontvangen zou hebben indien de regelingen niet bestaan hadden.

Tabel 5.1 Budgettaire belang regelingen

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>mln €, nominaal</i>											
ZA	1.445	1.525	1.437	1.533	1.613	1.672	1.760	1.647	1.733	1.494*	1.536
MWV	-	-	900	900	950	1.099	1.121	1.155	1.364	1.456	1.469
KIA	362	331	302	330	280	340	373	366	360	374	406
SA	64	73	81	93	95	98	102	101	106	78*	80
SAO	-	-	1	1	1	1	1	2	1	1	1
WAS	9	8	7	8	8	8	8	8	8	8	8
FOR**	80	81	90	80	64	62	64	54	52	51	51
MA	12	11	11	10	9	8	8	8	8	8	7

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van communicatie met het ministerie van Financiën (2017).
* Technische ramingsbijstelling. N.B.: nieuwe berekeningswijzen kunnen tot verdere reeksbreuken geleid hebben.

** Dit bedrag heeft alleen betrekking op het gedeelte dat niet wordt gebruikt om een lijfrente aan te kopen.

Het belang van de regelingen heeft over de tijd gefluctueerd, maar neemt over de tijd toe van ongeveer € 2,8 miljard in 2007 tot € 3,5 miljard in 2015. Een aantal zaken valt op. Allereerst loopt het belang van de ZA van 2005 tot en met 2013 met bijna € 300 miljoen op. Dit hangt samen met de groei van het aantal ondernemers in deze periode. In 2012 is er echter wel een kleine daling in het belang van de regeling zichtbaar. In dit jaar werd de ZA een vaste aftrekpost (in plaats van een winstafhankelijke aftrekpost, zie ook de analyse in hoofdstuk 2). De daling van het budget in 2014 wordt niet verklaard door een verandering van de regeling. Een verandering in de ramingsmethodologie van het ministerie van Financiën heeft hier een rol gespeeld. Het aantal ondernemers is in 2014 verder toegenomen en de bedragen per ondernemer zijn niet veranderd. Het is daarom aannemelijk dat onder de oude ramingsmethodologie het belang in 2014 en 2015 verder was opgelopen.

Het budgettaire belang van de SA volgt ruwweg het verloop van de ZA: er is sprake van groei van het belang tussen 2005 en 2013, en een scherpe val in 2014 die verklaard wordt door de bijstelling van de ramingsmethodiek van het ministerie van Financiën.

Het belang van een aantal regelingen loopt terug, ondanks de groei van het aantal IB-ondernemers in de evaluatieperiode. Zowel in de MA als de FOR is een daling zichtbaar. Enerzijds kan dit toegeschreven worden aan versoering van bijvoorbeeld de FOR.⁸⁹ Anderzijds is uit de beschrijvingen van het gebruik van de regelingen hierboven ook duidelijk geworden dat ondernemers in mindere mate van deze regelingen gebruik zijn gaan maken.

⁸⁹ Voor de FOR geldt ook dat er een scherpe daling in het budgettaire belang zichtbaar is in het crisisjaar 2009. De crisis speelt hier mogelijk een rol. Dit lijkt echter niet de belangrijkste factor in de terugloop van het budgettaire belang van de regeling: ook in 'hersteljaren' na de crisis loop dit belang terug.

Het budgettaire belang van de KIA is van het begin tot het eind van de evaluatieperiode gemeten geleidelijk met ongeveer € 40 miljoen opgelopen tot ruim € 400 miljoen. Wel is een markant dal in het budgettaire belang zichtbaar in crisisjaar 2009. Dat jaar was het belang van de KIA zo'n € 80 miljoen lager dan in 2005 en het duurde tot 2013 tot het belang van de KIA weer op het niveau van 2005 was. Waarschijnlijk komt dit door dalende investeringen tijdens de Grote Recessie.

Het belang van de MWV is sterk gegroeid tussen 2007 en 2015. In het jaar van introductie werd voor € 900 miljoen gebruikgemaakt van deze regeling. Aan het einde van de evaluatieperiode was het belang van deze regeling met ongeveer € 600 miljoen opgelopen tot een kleine anderhalf miljard euro. Dit wordt niet alleen verklaard uit het aantal ondernemers, maar ook uit een aantal uitbreidingen van de regeling: grote sprongen in het budgettaire belang zijn zichtbaar in de jaren dat de MWV verhoogd werd, zoals 2010 en 2013. In 2010 verviel daarbij het uren criterium.

5.1.2 Administratieve lasten en uitvoeringskosten

Een tweede punt in de analyse van doelmatigheid zijn de administratieve lasten en uitvoeringskosten van de regelingen. Administratieve lasten zijn de kosten die ondernemers maken om aanspraak te maken op de regeling. Hierin is het belangrijk onderscheid te maken tussen kosten die ondernemers hoe dan ook maken omdat zij ondernemer zijn en kosten die hier bovenop komen om aanspraak te maken op de regelingen. Ter illustratie: een IB-ondernemer doet altijd belastingaangifte en dit is dus geen administratieve last van bijvoorbeeld de ZA. Om aanspraak te kunnen maken op de ZA moet een ondernemer wel zijn gewerkte uren kunnen verantwoorden om te voldoen aan het uren criterium. Het bijhouden van deze urenregistratie kan gezien worden als een administratieve last van de ZA.⁹⁰ Daarnaast bestaan er uitvoeringskosten. Dit zijn de kosten die door de Rijksoverheid gemaakt worden om ondernemers de fiscale faciliteiten te bieden en toe te zien op geëigend gebruik.

Administratieve lasten en uitvoeringskosten per regeling

Tabel 5.2 geeft een overzicht van de administratieve lasten en uitvoeringskosten. In de regel lijken de grotere regelingen relatief efficiënt uitgevoerd te kunnen worden tegen betrekkelijk lage lasten. Hoe kleiner de regeling, hoe groter het aandeel van de administratieve lasten op het budgettaire belang. In de inventarisatie van de lasten en kosten nemen we de vorige evaluatie van Vroonhof et al. (2005) als vertrekpunt. Dit is de best voorhanden informatie over de lasten van de regelingen.

Er is een aantal lastenverhogende elementen. Administratieve lasten worden deels bepaald door het uren criterium, omdat een administratie van de gewerkte uren moet worden bijgehouden. Dit geldt voor alle regelingen, met uitzondering van de KIA en de MWV. Uit een evaluatie van de S&O-aftrek door Verhoeven et al. (2012) blijkt dat deze lasten een substantieel deel van de kosten voor de ondernemer zijn. Daarnaast geldt voor de investeringsgerelateerde regelingen dat investeringen gemotiveerd moeten worden om te bezien welke investeringen kwalificeren voor de KIA en welke kosten versneld mogen worden afgeschreven via de WAS. Hier kan discussie over ontstaan met de Belastingdienst. Voor de FOR geldt dat deze regeling relatief ingewikkeld is, omdat ondernemers een aantal beslissingen moeten nemen en deze moeten vastleggen. Dit verhoogt de

⁹⁰ Natuurlijk is het uren criterium op meerdere regelingen van toepassing. Hiermee moeten de lasten die voortvloeien uit het registreren van de gewerkte uren toegeschreven worden aan alle regelingen waar een ondernemer gebruik van maakt waarop het uren criterium van toepassing is. Zie hoofdstuk 2 voor een overzicht.

lasten. Tevens maken veel ondernemers gebruik van meerdere regelingen, wat lastenverhogend kan werken (zie hoofdstuk 3).

Tabel 5.2 Administratieve lasten relatief hoog bij ZA, KIA en FOR

	2005			2015		
	per onderne- mer	totaal	% budget	per ondernemer	totaal	% budget
ZA	€18,51	€10 mln	0,70%	~ €23	~ €18 mln	~ 1,25%
MWV		Niet geëvalueerd.		Waarschijnlijk lage lasten en uitvoeringskosten.		
KIA	€20,37	€3,8 mln	1,05%	~ €25	~ €6 mln	~ 1,5%
SA	€3,59	€0,4 mln	0,63%	~ €5	~€1 mln	~ 1%
SAO		Niet geëvalueerd.		Waarschijnlijk hoge lasten en uitvoeringskosten.		
WAS		Niet mogelijk uitspraken te doen.		Waarschijnlijk hoge lasten en uitvoeringskosten.		
FOR	€16,00 – €32,19	€10,3 mln	12,88%	~ €20 - €40	> €10 mln	> 20%
MA	€6,78	€0,5 mln	4,14%	~ €8	~€0,25 mln	~3%

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017).

Toelichting: Cijfers voor 2005 zijn Vroonhof et al. (2005). Cijfers voor 2015 zijn door SEO geëxtrapoleerde cijfers.

De uitvoeringskosten laten zich lastiger samenvatten, omdat er niet of nauwelijks concrete cijfers beschikbaar zijn. Wel zijn er in kwalitatieve zin signalen dat de uitvoeringskosten hoger liggen voor regelingen waarbij het urencriterium geldt en bij de KIA waar discussie kan ontstaan over de investeringen die onder deze regeling vallen. Het is onduidelijk of dezelfde regelingen tegen lagere uitvoeringskosten kunnen worden uitgevoerd.

Een potentieel lastenverlagend element is het toegenomen gebruik van ICT voor de administratie. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot een efficiëntere administratie van gewerkte uren. Ook het gebruik van ICT voor de belastingaangifte is mogelijk efficiency-verhogend voor de IB-ondernemer, omdat informatie uit eerdere jaren eenvoudiger kan worden overgenomen en een deel van de aangifte vooraf is ingevuld. Voor de Belastingdienst is het mogelijk ook eenvoudiger geworden om aangiftes te controleren met gebruik van ICT en eventuele onregelmatigheden eenvoudiger te signaleren. Deze effecten zijn niet te kwantificeren.

Zelfstandigenaftrek

Het bijhouden van een administratie met het oog op verantwoording van het urencriterium is de zwaarste last voor ondernemers die gebruikmaken van de ZA. Bovendien is dit potentieel conflictgevoelig. Net als voor de ondernemers lijkt ook voor de Belastingdienst de voornaamste kost van de regeling te schuilen in de urenregistratie van de ondernemer. In 2005 werden de lasten geraamd op € 18,51 per IB-ondernemer per jaar. Gegeven het totaal aan gebruikers bedroegen de administratieve lasten ongeveer € 10 miljoen. Gecorrigeerd voor inflatie zijn de geschatte administratieve lasten per gebruiker in 2015 ongeveer € 23. Dat jaar gebruikten iets meer dan 800.000 ondernemers de ZA. De totale administratieve lasten van de regeling zijn dan € 18 miljoen. Dit is ongeveer 1 procent van het budgettaire belang, wat beperkt is.

De uitvoeringskosten zijn onbekend. We veronderstellen dat de overheid minder uitgeeft aan de uitvoering van een regeling dan een ondernemer aan administratieve lasten. Daarmee kunnen we

tentatief schatten dat de uitvoeringskosten lager zijn dan 1 procent van het budget van de regeling. Dit is beperkt.

Meewerkaftrek

De voornaamste last bij de MA is het bijhouden van een urenadministratie. Deze lasten waren met gemiddeld € 6,78 per onderneming lager dan de lasten van de ZA, maar ook lager dan de lasten van de alternatieven voor de MA, zoals het uitbetalen van een reële beloning (€ 18,96) of het starten van een man-vrouwfirma (€ 18,51). Het totaal aan administratieve lasten van de MA is beperkt (Vroonhof et al., 2005).

De MA is tussen 2005 en 2015 niet aangepast. Geïndexeerd zouden de administratieve lasten anno 2014 ongeveer € 8 per ondernemer bedragen. Deze kosten vloeien voort uit het feit dat niet alleen voor de IB-ondernemer, maar ook voor de meewerkende partner een urenregistratie bijgehouden moet worden. In verhouding tot het totale budget is dit vrij veel, ongeveer 3 procent. In absolute zin is echter nog altijd sprake van beperkte lasten. Er lijkt ook geen reden om aan te nemen dat de lasten van de alternatieven voor de MA zodanig zijn teruggelopen dat zij in vergelijking met de lasten van de MA beduidend gunstiger zijn geworden. Het in dienst nemen van een werknemer lijkt gepaard te gaan met aanzienlijke kosten. Het lijkt redelijk dat dit ook voor een meewerkende partner geldt indien deze partner de werknemer is waarvoor anders gebruikgemaakt zou worden van de MA.

Het IBO ZZP (2015) en de Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2013) stellen vast dat de MA gepaard gaat met relatief hoge uitvoeringslasten. De Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2013) stelt bijvoorbeeld dat doordat de MA afhangt van het door de partner van de ondernemer aantal gewerkte uren de regeling moeilijk controleerbaar en fraudegevoelig is.

Startersaftrek

Het is onwaarschijnlijk dat de SA gepaard gaat met aanzienlijke administratieve lasten: een ondernemer die aanspraak maakt op deze regeling moet immers al voldoen aan het urencriterium voor de ZA. De marginale administratieve lasten van het gebruik van de SA zijn daarom minimaal. De enige complicerende factor is mogelijk dat in een periode van vijf jaar, drie maal een beroep mag worden gedaan op de SA. De ondernemer zal zich hiervan bewust moeten zijn bij het invullen van de IB-aangifte. Gecorrigeerd voor inflatie gaat het in 2015 om € 5 per ondernemer. Dit is beperkt.

Voor de uitvoeringskosten geldt dat er een controle moet plaatsvinden op de limiet op het gebruik in een periode van vijf jaar. Een kwantitatieve inschatting hiervan is niet voorhanden, maar zal waarschijnlijk gepaard gaan met beperkte kosten door ICT-oplossingen.

FOR

De FOR is een relatief ingewikkelde regeling, omdat de IB-ondernemer relatief veel beslissingen moet nemen en moet administreren. Dit maakt de uitvoering ook ingewikkelder vergeleken met de andere regelingen. De lasten en kosten zijn relatief hoog.

De eerste keuze is om een dotatie aan de FOR te doen. Hierna zijn er administratieve lasten verbonden aan bijvoorbeeld het overnemen van een FOR of het administreren van lijfrentepremies. De administratieve lasten variëren tussen de € 20 en € 40 per ondernemer. Het laagste bedrag heeft hier betrekking op de keuze om al dan niet een dotatie te doen. Het hoogste bedrag heeft hier

betrekking op de som van kosten die bovenop de kosten van de dotatiebeslissing komen indien een dotatie gemaakt wordt.

Het is lastig een precieze vermenigvuldiging met het aantal gebruikers uit te voeren die inzicht geeft in de totale kosten. Wel kunnen we de kosten van de keuze al dan niet een dotatie te doen vermenigvuldigen met het aantal ondernemers om zo een ondergrens te vinden voor de totale lasten. Deze kosten liggen tussen de € 10 en € 15 miljoen (gebaseerd op het laagste bedrag). Dit is ongeveer een vijfde van het totale budgettaire belang van de FOR. Het is de vraag of dit redelijke lasten zijn, gegeven het geringe aantal gebruikers en de alternatieven die voorhanden zijn om fiscaal vriendelijk voor de oude dag te sparen.

Het IBO ZZP (2015) stelt dat de uitvoeringskosten van de FOR relatief hoog zijn. De Studiecommissie Belastingstelsel (2010) noemt de regeling complex, waardoor de uitvoeringskosten relatief hoog liggen.

KIA

De administratieve lasten van de KIA zijn € 25 bij investeringen. Uitgedrukt in een percentage van het budgettaire belang is deze last beperkt, ongeveer 2 procent van het budget.

In de meest recente evaluatie is door de Belastingdienst aangegeven dat de vraag welke investeringen kwalificeren voor de KIA tot problemen en/of conflicten kan leiden in de uitvoering van de regeling. De KIA is daarom in potentie een relatief kostbare regeling.

Willekeurige Afschrijving Starters

De WAS wordt door slechts 3 procent van de IB-ondernemers gebruikt. Net als bij de KIA kan discussie ontstaan over welke onderdelen van de investeringen versneld mogen worden afgeschreven. Er is geen kwantitatieve inschatting voorhanden, maar op basis van het geringe gebruik en de mogelijk vergelijkbare problematiek in de uitvoering zijn de kosten en lasten waarschijnlijk relatief hoog.

MKB-winstvrijstelling

In kwalitatieve zin lijkt het onwaarschijnlijk dat er vanaf de afschaffing van het urencriterium in 2010 met de MWV aanmerkelijke lasten voor ondernemers gepaard gaan: zij doen hoe dan ook IB-aangifte in Box 2.1 die door de Belastingdienst wordt verwerkt. Ook van de uitvoeringskosten is daarom te verwachten dat ze betrekkelijk laag zijn. Daarbij is de MWV een eenvoudige, generieke aftrek waarvoor sinds 2010 het urencriterium is afgeschaft. Hiermee is het grootste deel van de kosten voor zowel ondernemers als de Belastingdienst, die bij de ondernemersaftrek van toepassing zijn, niet relevant. Het lijkt redelijk om te veronderstellen dat de kosten van deze regeling voor zowel ondernemers als de overheid laag zijn.

5.1.3 Context administratieve lasten en uitvoeringskosten

Een aantal studies van de Rijksoverheid biedt context bij cijfers in Tabel 5.2. De uitvoeringskosten van een dertigtal kleine subsidieregelingen van het ministerie van Economische Zaken (minder dan € 12 miljoen budget) voor de landbouw en visserij blijken sterk te verschillen: van ongeveer 1

procent van het budget tot wel 50 procent van het budget.⁹¹ Van een aantal andere, niet exclusief landbouw- en visserijsubsidies, is bekend dat de uitvoeringskosten per jaar tussen de 3 en 11 procent van het uitgekeerde bedrag liggen.⁹² Dit lijkt aan te sluiten bij de verklaarde vuistregel van het ministerie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking voor uitvoeringskosten: niet meer dan 10 procent van de totale programmakosten.⁹³ Deze inschattingen hebben echter geen betrekking op beleid gericht op het (fiscaal) stimuleren van ondernemerschap in Nederland en zijn van toepassing op vooral kleine regelingen. Het lijkt voorstelbaar dat de uitvoeringskosten voor beleid met een groter budgettair belang lager zouden moeten zijn door schaalvoordelen.

Voor een aantal specifieke regelingen die raken aan ondernemerschap zijn meer concrete cijfers beschikbaar over uitvoeringskosten en administratieve lasten. Verhoeven et al. (2012) evalueren de WBSO. Hier is expliciet aandacht geschonken aan uitvoeringskosten en administratieve lasten. De uitvoeringskosten over het jaar 2010 zijn in dit onderzoek geraamd op € 15,3 miljoen. Het leeuwendeel van de uitvoeringskosten werd gemaakt door Agentschap NL, en iets minder dan € 1 miljoen door de Belastingdienst. In verhouding tot het budget was in 2010 sprake van uitvoeringskosten van 2 procent. Dit werd door Verhoeven et al. (2012) als efficiënt aangemerkt. De administratieve lasten van de regeling lagen beduidend hoger op € 68,5 miljoen. Als percentage van het budget uitgedrukt is hiermee sprake van lasten ter waarde van 8 procent van het budget. De administratieve lasten werden vrijwel volledig opgemaakt door twee kostenposten: de helft van de lasten vloeiden voort uit de aanvraag van de S&O-verklaring met hulp van een intermediair die inherent is aan dit type regelingen en niet geldt voor de fiscale regelingen die in deze studie worden geëvalueerd, en 44 procent van de kosten werd gemaakt voor het bijhouden van een S&O-administratie. Deze administratieve kosten gelden ook voor de regelingen met een urencriterium.

5.2 Neveneffecten

De fiscale regelingen hebben tot doel ondernemerschap in Nederland te stimuleren. Zij sorteren ook een aantal andere effecten. Deze neveneffecten kunnen positief of negatief zijn. Een afweging hiervan is belangrijk voor de inschatting van de doelmatigheid van de regelingen.

De volgende vraag wordt beantwoord: *Hebben de regelingen op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn de belangrijkste positieve en negatieve neveneffecten? Welke externe factoren zijn van invloed op de realisatie van de beleidsdoelstellingen?*

5.2.1 Verstoring arbeidsmarktkeuzes – ondernemers en werknemers

Een aantal van de ondernemersregelingen, vooral regelingen als de ZA en SA, verstoren mogelijk arbeidsmarktkeuzes, bijvoorbeeld de keuze om IB-ondernemer of werknemer in loondienst te worden. Door de fiscale regelingen houden IB-ondernemers bij gelijke loonkosten voor de werkgever, of winst bij levering van goederen of diensten, méér over dan werknemers. Het is wel zo dat een ondernemer uit de winst bedrijfsinvesteringen moet doen en bedrijfskosten moet betalen. Ook

⁹¹ Kamerstukken II 2015-2016, 30 991, nr. 27, bijlagen.

⁹² Kamerstukken II 2014-2015, 34 000 IX, nr. 13.

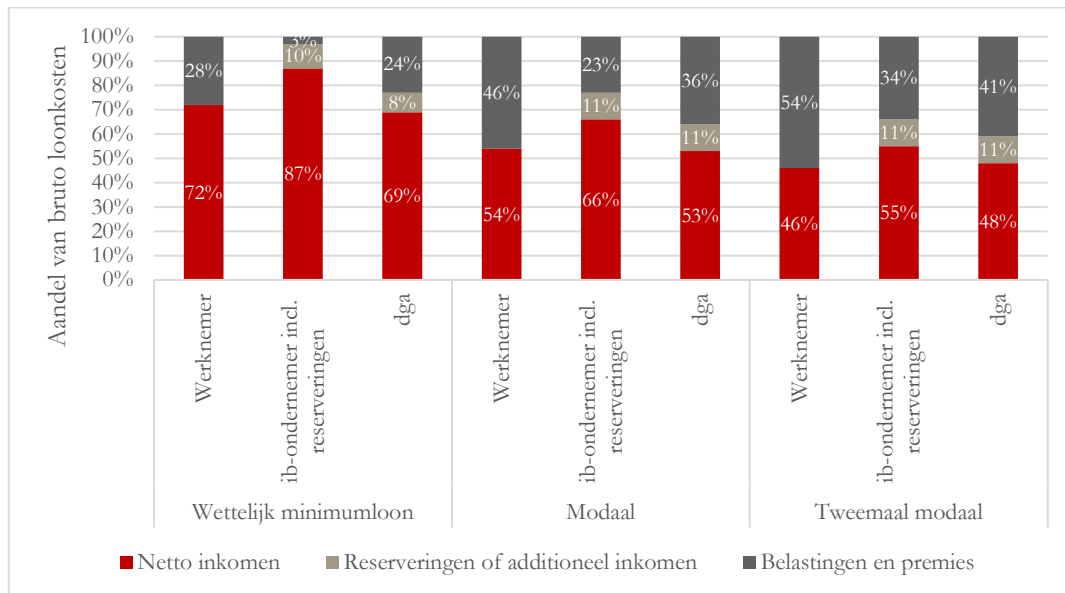
⁹³ Kamerstukken II 2015-2016, 33 625, nr. 212.

loopt de ondernemer risico en maakt hij geen aanspraak maken op sociale verzekeringen en pensioenopbouw via een werkgever.

Op minimumloonniveau houdt een werknemer 72 procent van de loonkosten van de werkgever als netto inkomen over. Door de fiscale regeling houdt een ondernemer een inkomen van 87 procent van zijn loonkosten over. Figuur 5.1 laat de figuur uit IBO ZZP (2015) zien die dit illustreert. Deze verschillen zorgen voor een prikkel te gaan ondernemen. In hoofdstuk 2 is deze prikkel preciezer in kaart gebracht met een lastendrukmodel.

Deze prikkel is vanuit de theorie van optimale belastingheffing te verdedigen als de arbeidsaanbodelasticiteit van ondernemers groter is dan die van werknemers. Een lager marginaal tarief, waartoe de MWV leidt, leidt voor deze groep dan tot meer gewerkte uren als ondernemer dan als werknemer. Dit zou dan positief bijdragen aan de Nederlandse welvaart. Er zijn indicaties dat deze elasticiteit ook daadwerkelijk groter is voor ondernemers dan voor werknemers, maar precieze cijfers zijn voor Nederland niet bekend. Het is in dit verband opvallend dat de populatie IB-ondernemers voor 64 procent bestaat uit mannen. Deze groep heeft gemiddeld een relatief lage arbeidsaanbodelasticiteit. Verder valt op dat het gemiddelde bruto huishoudinkomen van een ZZP'er lager is dan het gemiddelde bruto huishoudinkomen van een werknemer (zie hoofdstuk 3). De vraag hiermee is in hoeverre fiscale regelingen doorslaggevend zijn in de keuze voor het ondernemerschap (zie o.a. Van Vuuren, 2012). Daarnaast geldt dat als er positieve externe effecten van ondernemerschap bestaan of als marktfalen ertoe leidt dat het ondernemerschap in Nederland niet voldoende van de grond komt er redenen kunnen zijn om het ondernemerschap fiscaal te faciliteren (zie hoofdstuk 2).

Figuur 5.1 Ondernemers houden netto meer over dan werknemers



Bron: IBO ZZP (2015).

Toelichting: De figuur laat zien wat werknemers en ondernemers aan inkomen overhouden bij gelijke bruto loonkosten c.q. winst voor verschillende inkomensniveaus. Een deel van de bruto loonkosten/winst is uiteindelijk netto inkomen, en de rest wordt uitgegeven aan belastingen en reserveringen. Door het fiscale stelsel ontstaan verschillen tussen werknemers en ondernemers.

5.2.2 Verstoring arbeidsmarktkeuzes – opdrachtgevers en werkgevers

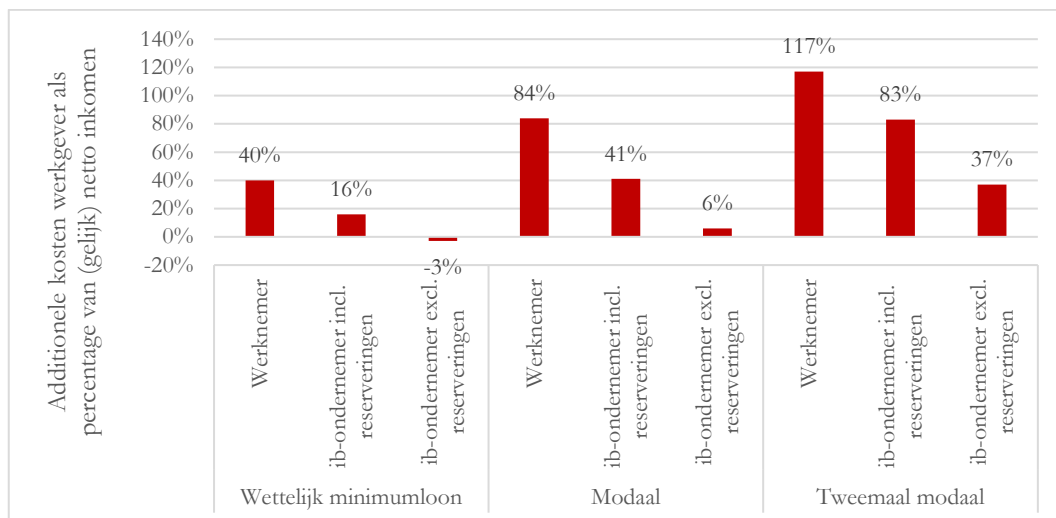
Een aantal van de ondernemersregelingen, met name een regeling als de ZA en de MWV, verstoort mogelijk de keuze voor opdrachtgevers en/of werkgevers om een werknemer in loondienst te nemen of een IB-ondernemer (vaak een ZZP'er) in te huren.

Figuur 5.2 uit het IBO ZZP (2015) laat de extra kosten voor de werkgever zien van het uitbetalen van verschillende typen werknemers, voor een aantal gelijke netto inkomens. Bij een gelijk netto inkomen op minimumloonniveau blijkt bijvoorbeeld een werknemer ruim 40 procent duurder dan een IB-ondernemer die niet reserveert voor zijn pensioen, ziekte, arbeidsongeschiktheid of leegloop. Voor hogere gelijke netto inkomens zijn de verschillen groter. De prikkel voor de werkgever is om een IB-ondernemer in te huren als deze niet in staat is zijn werkelijke kostprijs in rekening te brengen.

Er zijn positieve neveneffecten in de zin dat werkgevers en opdrachtgevers IB-ondernemers kunnen inhuren waardoor bedrijven flexibeler zijn. Zij kunnen eenvoudiger en goedkoper al dan niet tijdelijk personen inhuren voor meerwerk tijdens pieken of voor specialistisch werk dat slechts op bepaalde momenten nodig is. Dit vergroot het aanpassingsvermogen van het Nederlandse bedrijfsleven. Het biedt tevens flexibiliteit voor de IB-ondernemer die op basis van voorkeuren zijn aanbod kan inzetten door bijvoorbeeld een eigen afweging te maken over het aantal gewerkte uren.

Een keerzijde van deze flexibiliteit is dat risico's verschuiven van grote ondernemingen naar IB-ondernemers. Het risico op arbeidsongeschiktheid wordt bijvoorbeeld gedragen door de IB-ondernemer. Ook kan het op macro-economisch niveau leiden tot fragmentatie en een minder stabiele economie (zie hoofdstuk 2).

Figuur 5.2 ZZP'ers goedkoper dan werknemers voor werkgevers



Bron: IBO ZZP (2015).

Toelichting: Een werkgever heeft extra kosten bovenop het netto inkomen wat een werknemer dan wel ondernemer uiteindelijk heeft. Deze kosten zijn verschillend voor werk- en ondernemers door de fiscale behandeling van beide groepen. Deze kosten en de verschillen hierin zijn hier weergegeven als een percentage van het uiteindelijke netto inkomen bij verschillende inkomensniveaus.

5.2.3 Groei risicogroep m.b.t. sociale zekerheid

IB-ondernemers zijn zelf verantwoordelijk voor hun pensioenopbouw of inkomen in geval van ziekte – anders gesteld, ondernemers hebben minder sociale zekerheid van staatswege. Mogelijk ontstaat hierdoor frictie tussen de overheidswens ondernemerschap te stimuleren en om een goed pensioen en een sterk sociaal vangnet voor alle burgers te bieden. Voor sterk winstgevende IB-ondernemers schuilt hier waarschijnlijk een minder groot probleem: zij maken waarschijnlijk voldoende winst om zichzelf te kunnen verzekeren voor loondoorbetaling bij ziekte of arbeidsongeschiktheid en kunnen een pensioen opbouwen. Gemiddeld doen ondernemers het wat dit betreft ook vrij goed: de vrije vermogens van ondernemers zijn gemiddeld hoog en ook beduidend hoger dan die van werknemers.⁹⁴

Er is echter ook een groep die risico loopt, namelijk de groep ondernemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt en winstverdeling: zij maken niet genoeg winst om zichzelf dergelijke zekerheden te bieden en mogelijk misprijzen zij hun eigen arbeid, wat te maken kan hebben met geringere onderhandelingsmacht. Echter, deze verantwoordelijkheid is inherent aan het ondernemerschap. Het IBO ZZP (2015) laat zien dat de premies als percentage van de loonsom voor een verzekering tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen tussen de 8 en 17 procent kunnen liggen. Dit is beduidend hoger dan de 2 tot 6 procent die werknemers kwijt zijn voor ziekte, en rond de 5 procent voor arbeidsongeschiktheid. Het is voorstelbaar dat het feit dat volgens het IBO ZZP (2015) twee derde van de ondernemers zich niet verzekert tegen arbeidsongeschiktheid hiermee samenhangt. Zelf noemt het IBO ZZP (2015) echter ook nog andere factoren, zoals het inkomen van een partner, de vermogenspositie van de zelfstandige of gedragseconomische aspecten.⁹⁵ Indien het fiscale instrumentarium invloed heeft op een groei van deze groep is dat een belangrijk neveneffect. In hoofdstuk 3 blijkt dat ondernemers die vanuit loondienst IB-ondernemer worden vaker een onderneming voeren die een laag winstniveau kent.

De omvang van deze groep hangt af van de onderhandelingsmacht van de groep IB-ondernemers. Hierboven is duidelijk geworden dat enerzijds ondernemers mogelijk kunnen profiteren van de fiscale regelingen: bij gelijke loonkosten hebben zij een groter netto inkomen dan werknemers. Anderzijds is er sprake van een prikkel voor werkgevers en opdrachtgevers om IB-ondernemers in te huren in plaats van werknemers aan te stellen: bij een gelijk netto inkomen zijn de kosten voor IB-ondernemers lager. In welke mate de werkgever c.q. opdrachtgever of de ondernemer het profijt heeft van de fiscale regelingen hangt af van zijn onderhandelingsmacht. Een ondernemer met veel onderhandelingsmacht kan zijn tarieven zo stellen dat hij veel aan de fiscale regelingen overhoudt. Een ondernemer met minder onderhandelingsmacht moet de tarieven van de werkgever of opdrachtgever accepteren en de kans bestaat dat de opdrachtgever deze tarieven zo stelt dat het verschil in kosten tussen een IB-ondernemer en een werknemer door de werkgever wordt geïnd. Dit leidt tot *deadweight loss* in de zin dat middelen die bedoeld zijn voor de factor arbeid van de IB-ondernemer naar de factor kapitaal (opdrachtgever) vloeien.

Er blijkt samenhang te zijn tussen de hoogte van het uurtarief en de mate waarin een IB-ondernemer zelf zijn of haar tarieven stelt. Bouma en Frouws (2011) laten zien dat bij uurtarieven van meer

⁹⁴ CBS Statline (2017), Samenstelling vermogen; particuliere huishoudens naar kenmerken.

⁹⁵ In beperkte mate wordt geen verzekering afgesloten omdat de partner voldoende verdient (7 procent), de zelfstandige zelf voldoende vermogen heeft (5 procent), er al een verzekering is vanuit een dienstbetrekking (5 procent) of de voorwaarden van de verzekering niet acceptabel zijn (3 procent) (IBO ZZP, p.22).

dan € 75 het meestal de ondernemer is die zijn tarieven stelt. Tussen de € 20 en € 75 lijkt er sprake te zijn van een redelijk evenwichtige verdeling in de mate waarin opdrachtgevers en opdrachtnemers de tarieven bepalen. Onder de € 20 blijkt vooral de opdrachtgever de hoogte van het tarief te bepalen. Waarschijnlijk kan deze groep het profijt dat de regelingen bieden niet innen. Dit is waarschijnlijk een niet te verwaarlozen groep. Indien een ondernemer precies aan het urencriterium voldoet, tegen een tarief van € 20 per uur, verdient hij € 24.500 per jaar. Hiermee zou hij in het 50^e percentiel van de winstverdeling vallen, zoals in hoofdstuk 3 is beschreven. In dit rekenvoorbeeld betekent dit dat de helft van de IB-ondernemers onvoldoende onderhandelingsmacht zou hebben om zijn tarieven op een zodanig peil te houden dat een deel van de winst kan worden aangewend voor verzekeringen en investeringen in de eigen onderneming. Niet iedere ondernemer hanteert overigens een tarief per uur, zoals bijvoorbeeld pakketbezorgers die vaak per bezorging worden betaald en ook moet rekening worden gehouden met parttime ondernemers die mogelijk nog andere bronnen van inkomen hebben via een andere betrekking of via hun partner.

5.2.4 Verlaging progressie belastingdruk

De MWV heeft als doel de fiscale neutraliteit tussen de behandeling van IB-ondernemers en DGA's te garanderen. Zij heeft echter ook een ander gevolg, namelijk het verlagen van de absolute progressie van het belastingtarief. Dit kent twee componenten. In de eerste plaats komt een ondernemer pas bij een hogere winst in een hogere schijf van de inkomstenbelasting. In de tweede plaats verlaagt de MWV de 'sprong' in heffingsdruk tussen de schijf van de inkomstenbelasting. Per euro extra winst, houdt een ondernemer hierdoor relatief meer over. Hiervan gaat een prikkel tot door groei uit in de zin dat wordt gestimuleerd om een hogere winst te behalen.

Bij een hogere winst (zie hoofdstuk 2) wordt het aantrekkelijk om door te groeien van IB-ondernemer naar DGA. Een deel van de IB-ondernemers met hoge winsten is echter ZZP'er en groeit nauwelijks door naar DGA. In het algemeen is slechts een beperkte doorgroei zichtbaar in de periode 2007-2014 zoals blijkt uit de analyse in paragraaf 4.3.

5.2.5 Risicodeling

Een belastingheffende overheid deelt mee in het risico van de onderneming. Bij lagere winsten zijn de belastinginkomsten immers lager. Economisch gezien zou dit ook moeten gelden voor de verliezen. Het feit dat het niet-verzilverde deel van de ZA een aantal jaren voort gewenteld kan worden bereikt dit. Deze vorm van risicodeling heeft tot gevolg dat ondernemers meer bereid zijn ondernemersrisico te lopen.⁹⁶

5.3 Beleidsalternatieven

Recent zijn diverse beleidsstudies uitgevoerd die raken aan ondernemerschap, bijvoorbeeld door het IBO ZZP (2015), het rapport van de Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2012, 2013), en de Studiegroep Duurzame groei (2016). In deze onderzoeken komen ook verschillende beleids-

⁹⁶ Overigens geldt dit ook voor de verliesverrekening in box 1. Deze faciliteit wordt hier niet geëvalueerd en blijft daarom buiten de scope.

alternatieven voor de fiscale ondernemersregelingen naar voren. Hier brengen we deze alternatieven in kaart en laten hun voor- en nadelen zien. Op basis van deze studies kan gezien worden of er in de literatuur beleidsalternatieven bekend zijn die met minder middelen hetzelfde (of een beter) resultaat kunnen genereren als de hier geëvalueerde regelingen.

De volgende vragen staan centraal: *Waar bevinden zich mogelijkheden om de regelingen effectiever te maken? Hadden dezelfde effecten op ondernemerschap met minder of andere middelen kunnen worden gerealiseerd? Wat is de te verwachten maatschappelijke en economische impact van minder of meer beschikbare middelen?*

Een algemene optie is het omvormen van fiscale faciliteiten tot gerichte ondernemingssubsidies. Het IBO ZZP (2015) stelt bijvoorbeeld dat indien regelingen afhankelijk van het ‘bewerkelijke uren criterium’ afgeschaft zouden worden, dit een grote vereenvoudiging van de uitvoering voor de Belastingdienst zou opleveren, met besparingen op de uitvoeringskosten tot gevolg. Bovendien zou dit ook leiden tot een reductie van de administratieve lasten voor ondernemers. Mogelijk zou hiermee welvaartswinst te behalen zijn, mits de lasten van eventuele nieuwe regelingen niet groter zijn dan de lasten van de huidige en de eventuele baten van de huidige regelingen hiermee niet verloren gaan. Het IBO ZZP (2015), de Commissie Inkomstenbelastingen en toeslagen (2012, 2013), de Studiecommissie Belastingstelsel (2010) en de Studiegroep Duurzame groei (2016) stellen daarnaast dat het wenselijk is de fiscale faciliteiten voor ondernemers beter te richten op de beleidsdoelen. Hieronder komen in de context van een aantal specifieke regelingen concrete voorstellen aan bod. Deze voorstellen worden afgezet tegen de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken.

5.3.1 Zelfstandigenaftrek

Het IBO ZZP (2015) en Van Vuuren (2012) stellen dat de ZA weliswaar IB-ondernemerschap stimuleert, maar ook het speelveld op de arbeidsmarkt tussen IB-ondernemers, werknemers en DGA's verstoort en dat de verwachte positieve externe effecten – groei, werkgelegenheid, innovatie – te klein zijn.⁹⁷ Deze redenering is consistent met de internationale vergelijking waarin door groei en extra werkgelegenheid in Nederland gering zijn, de kleine kans op door groei van IB-ondernemers zoals waargenomen in de empirische analyse en de beperkte innovatiekracht van sectoren met relatief veel IB-ondernemers. Een variant op het afschaffen is het afschaffen van de voortwenteling. Indien de baat van de regeling rust op de mogelijkheid voort te wentelen, is de effectiviteit van de regeling gering.

Alternatieve aanwending om werkgelegenheid te stimuleren zijn gericht inzetten en de kosten van het aannemen van personeel verlagen om door groei te stimuleren.

Bij het gericht inzetten van de regelingen is er een pleidooi om het generieke karakter van de regelingen in te perken en ze meer te richten op bijvoorbeeld specifieke groepen. Dit verkleint de mogelijke *deadweight loss*, maar creëert mogelijk ook extra lasten en kosten. Bovendien wordt het karakter van de regelingen veranderd. Een alternatief is de ZA omvormen naar een specifieke aftrek

⁹⁷ Verdere pleidooien voor afschaffing van de ZA zijn te vinden in Raad van State (2008) en in het rapport van de Studiecommissie Belastingstelsel (2010). Laatstgenoemde commissie stelt dat economische argumenten leiden tot de conclusie dat er onvoldoende rechtvaardiging bestaat voor de ZA. De regeling zou onvoldoende gericht zijn op groei en ook leidt het tot verstoringen tussen verschillende categorieën werknemers.

voor bijvoorbeeld langdurig werklozen, arbeidsgehandicapten, werkzoekende ouderen en laagproductieve mensen. Dit zou de verstoring in de ondernemerskeuze verminderen en een stimulans voor arbeidsactiviteit bevatten voor personen die het momenteel lastig hebben op de arbeidsmarkt. Het kan echter wel het huidige arbeidsmarktbeleid doorkruisen (Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen, 2012 en Van Vuuren, 2012) en vergt forse aanpassing van de regelingen.⁹⁸

Het bevorderen van werkgelegenheid en arbeidsparticipatie kan ook op andere wijze ingevuld worden. Uit de hoofdstukken hierboven is onder andere duidelijk geworden dat relatief weinig ondernemers personeel aannemen. Dit hangt waarschijnlijk samen met de relatief hoge kosten van het aannemen van personeel. Het IBO ZZP (2015) noemt een aantal maatregelen die de kosten voor het hebben van personeel verlagen. Dit zou kunnen bijdragen aan de werkgelegenheid die ondernemers genereren, via verlaging van de wig. Een eerste mogelijkheid is het verlagen van de werkgeverspremies. Hierdoor worden arbeidskosten van werknemers lager, mogelijk meer in lijn met de kosten van het inhuren van een IB-ondernemer, vaak een ZZP'er. Er moet wel worden opgemerkt dat hier aanzienlijke budgettaire belangen mee gemoeid zijn: het verlagen van de Awf-premie met 1 procentpunt kost € 1,83 miljard.⁹⁹ Het gaat hier immers om alle werkgevers, niet specifiek IB-ondernemers. Als alternatief stelt het IBO ZZP (2015) voor een tegemoetkoming voor het aannemen van de eerste werknemer(s) in te stellen. Deze tegemoetkoming zou de vorm kunnen hebben van een percentage van de loonsom die een werkgever aan zijn of haar werknemers betaalt, met een maximum bedrag per jaar. Dit werkt lastenverlichtend voor met name werkgevers met weinig personeel.¹⁰⁰ Dit kan een stimulans vormen voor bestaande werkgevers om meer personeel aan te nemen én voor de huidige ZZP'er om de sprong te maken naar werkgeverschap. Indien deze lastenverlichting een generiek karakter zou hebben zou het budgettaire belang van een dergelijke regeling aanzienlijk zijn: € 2,2 miljard bij een tegemoetkoming van 10 procent van de loonsom, tot een maximum van € 5.000 per jaar. Waarschijnlijk zou een groot aantal van de beneficianten van deze regeling ook zonder deze regeling personeel in dienst hebben. De prikkel die in theorie van de regeling zou uitgaan zou het sterkst zijn voor kleine ondernemers met weinig personeel. In welke mate deze groep ook effectief geraakt zou worden, en zou reageren op de prikkel, is onzeker. Wel zou het in de uitvoering een relatief eenvoudige regeling zijn.¹⁰¹ Hetzelfde kan niet gesteld worden van een regeling die zich specifiek richt op de eerste werknemers. Het IBO ZZP (2015) ziet zo'n regeling als in potentie fraudegevoelig en wijst op problemen in de uitvoering: de Belastingdienst moet beduidend meer gegevens gaan verzamelen.

Uit de analyse in de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat er grote groepen ondernemers zijn die weinig winst maken. Voor ongeveer 40 procent van hen geldt dat zij zelfs zo weinig dat winst maken dat zij zonder de verschillende ondernemersregelingen in het geheel geen winst hadden gemaakt. Ook het IBO ZZP (2015) bevat indicaties dat deze regeling een dergelijk rol vervult. Dit is niet noodzakelijkerwijs slecht: het vergroot de arbeidsmarktparticipatie van laagproductieve personen. De vraag is echter of ondernemerschap ondersteund door de ZA het juiste instrument is

⁹⁸ De beleidsopties in het rapport van de Studiegroep Duurzame groei zijn ook van de strekking dat de ZA sterk beperkt wordt.

⁹⁹ Dit bedrag is ontleend aan IBO ZZP (2015). Mogelijk is dit getal inmiddels anders, maar het punt blijft dat het een dure maatregel zou zijn.

¹⁰⁰ Het voorstel uit het IBO ZZP (2015) heeft overigens betrekking op *alle* ondernemers, en niet op alleen IB-ondernemers.

¹⁰¹ Voor de volledigheid moet opgemerkt worden dat de systematiek zich nog niet in de praktijk bewezen heeft.

voor het ondersteunen van deze arbeidsmarktparticipatie. In het algemeen zijn maatregelen als het verhogen van de Arbeidskorting of het verlagen van de tarieven in de eerste en tweede schijven in Box 2.1 effectiever in het prikkelen van de arbeidsparticipatie van werknemers en ondernemers in het algemeen. Specifiek voor ondernemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt is het de vraag waarom zij de keuze voor het ondernemerschap hebben gemaakt. Bekend is dat er mogelijk een groep mensen is die qua productiviteit het minimumloon niet langer waar kunnen maken (productiviteitsval), waardoor zij niet langer toegang hebben tot een betrekking als werknemer. De ZA als subsidie op marginaal ondernemerschap biedt deze groep een optie. Alternatief kunnen echter de loonkosten aan de onderkant van de arbeidsmarkt beperkt worden. Volgens Jongen et al. (2011) leidt dit tot extra werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

5.3.2 MKB-winstvrijstelling

Over de MWV stelt het IBO ZZP (2015) dat zij de heffingsneutraliteit tussen IB-ondernemers en DGA's verbetert. De MWV zorgt echter ook voor een verschil in de heffingsdruk tussen werk- en ondernemers. Verschillen in de fiscale behandeling van ondernemers ten opzichte van werknemers zijn mogelijk gerechtvaardigd als ondernemers sterker reageren op (lagere) marginale belastingtarieven dan werknemers. Hoewel hier voor Nederland specifiek geen studie van gemaakt is, lijkt dit internationaal het geval (zie o.a. Van Vuuren, 2012). Dit kan een prikkel vormen voor ondernemers om meer te werken en zo positief bij te dragen aan de Nederlandse welvaart. Het is in dit verband opvallend dat de populatie IB-ondernemers voor 64 procent bestaat uit mannen. Deze groep heeft gemiddeld een relatief lage arbeidsaanbodelasticiteit. Verder valt op dat het gemiddelde bruto huishoudinkomen van een ZZP'er lager is dan het gemiddelde bruto huishoudinkomen van een werknemer (zie hoofdstuk 3). Het IBO ZZP (2015) stelt evenwel dat de verschillen in de fiscale behandeling tussen IB-ondernemers en werknemers verkleind kunnen worden door het beperken van de MWV. Hier lijkt dus de impliciete aanname naar voren te komen dat deze verschillen mogelijk groot zijn geworden. In hoofdstuk 2 is ook duidelijk geworden dat hier aanzienlijke verschillen bestaan. Ter illustratie: bij een inkomen van € 35.000 is er sprake van een 6 procentpunt verschil in de marginale druk tussen een IB-ondernemer (inclusief ZA) en een werknemer. Het IBO ZZP (2015) stelt echter wel dat eventuele aanpassingen van de MWV gezien moeten worden in samenhang met andere fiscale instrumenten gericht op de belastingdruk van werknemers, IB-ondernemers en DGA's: voorkomen moet worden dat het verschil in behandeling tussen ondernemers en werknemers te sterk uitvalt in het voordeel van de eerste groep en dat het ontbreken van fiscale neutraliteit tussen rechtsvormen de keuze voor een bepaalde rechtsvorm beïnvloedt.¹⁰²

5.3.3 Startersaftrek

Het IBO ZZP (2015) suggereert dat de SA kan worden afgebouwd of kan worden omgevormd naar een andere faciliteit die aansluit bij de knelpunten van het starten van een onderneming.¹⁰³ Het IBO ZZP (2015) noemt in dit licht:

- het omvormen van de SA in een (tijdelijke) leenfaciliteit voor starters met gunstige leenvoorwaarden en een terugbetalingsregeling;

¹⁰² Dergelijke aanpassingen kunnen eventueel overigens ook de belastingtarieven in box 1 behelzen. Uiteindelijk resulteert dit bij verlaging van deze tarieven in lagere marginale druk. Dit zou doorgroei kunnen bevorderen.

¹⁰³ Afschaffing van de SA komt ook in veel ander beleidsonderzoek als serieuze beleidsoptie terug, zoals bij de Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2013) en de Studiegroep Duurzame groei (2016).

- het zoeken van aansluiting bij de bestaande SEED Capital-regeling¹⁰⁴;
- het meer richten van de SA op zelfstandigen van wie in het bijzonder externe effecten te verwachten zijn, zoals innovatieve starters;
- de budgettaire opbrengsten van afschaffing van de SA zouden toegewezen kunnen worden aan het starterstarief in de WBSO.

Met deze suggesties van het IBO ZZP (2015) komen de beleidsalternatieven vooral neer op het gericht maken van de regeling in termen van welke marktfalen de regeling adresseert of in termen van de doelgroepen. De eerste twee voorstellen over de SA lijken voort te komen uit de veronderstelling dat kapitaalmarktfalen (een van) de voornaamste belemmering(en) is bij het starten van een onderneming. De twee laatste voorstellen lijken te hangen op de veronderstelling dat de regeling doeltreffender en doelmatiger zou zijn als zij zich specifiek zou richten op starters van wie in potentie de positieve externe effecten van ondernemerschap – groei, werkgelegenheid, innovatie – het grootst zijn, of direct een van deze externe effecten zou ondersteunen. Dit laatste is conform de theorie van optimaal overheidsingrijpen en sluit aan bij het evalueringskader. Ook sluit dit aan bij de bevinding uit de literatuur dat met name innovatieve, investerende starters externe effecten creëren en bij de bevindingen in hoofdstuk 4 dat startende ondernemers vaker doorgroeien. Het is wel van belang om bij de laatste optie in ogenschouw te nemen dat meerdere tarieven, die verder uit elkaar komen te liggen, kunnen leiden tot fiscale optimalisatie wat niet noodzakelijk wenselijk is. Ook spelen verzilveringsproblemen hier een rol.

5.3.4 Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek

Het IBO ZZP (2015) pleit voor aanpassing van de KIA. De KIA is geïntroduceerd vanwege achterblijvende investeringen van het MKB ten opzichte van het grootbedrijf. Dit zou verklaard worden uit een kapitaalmarktfalen ten gevolge van informatieasymmetrie. De KIA lost het informatieprobleem niet op, maar compenseert het MKB ervoor. Uit de vorige evaluatie van Vroonhof et al. (2005) is gebleken dat de KIA investeringen stimuleert en zo bijdraagt aan de welvaart in Nederland. Echter, het IBO ZZP (2015) stelt ook dat minimaal een deel van deze investeringen ook zonder de KIA plaats had gevonden. Hiernaast wijst zij op weeffouten in de KIA. Het afbouwtraject van de regeling heeft mogelijk een negatief effect op de beslissing meerdere investeringen in hetzelfde jaar te doen. Ook zou de investeringsbeslissing deels verstoord kunnen worden doordat het voordeel boven een bepaalde investeringshoogte aflopend is. Dit kan een rem op doorgroei zijn.

Om dit te mitigeren zou de KIA aangepast kunnen worden, bijvoorbeeld door de aftrek niet langer te laten aflopen boven een bepaald bedrag. Dergelijke aanpassingen van de KIA waardoor de regeling effectiever en efficiënter aangrijpt op het kapitaalmarktfalen en tegelijkertijd de doorgroei niet negatief beïnvloed wordt zijn gewenst. De KIA zou ook geheel vervangen kunnen worden door een Vermogensaftrek voor IB-ondernemers. Tot 1998 kende Nederland een dergelijke aftrek.¹⁰⁵ De hoogte van de aftrek is een percentage van het eigen vermogen in de onderneming. De winst na aftrek is de arbeidsbeloning en wordt belast. Effectief verlaagt dit de belastingdruk op inkomen uit kapitaal. Dit vormt een prikkel tot investeren en verlaagt het verschil in de belastingdruk op eigen- en vreemd vermogen. Hiermee zou de aftrek aangrijpen op het punt waar het meeste

¹⁰⁴ Ondersteuning durfkapitaal financiering starters in technologie en/of creatieve industrie.

¹⁰⁵ Overigens voor zowel IB'ers, als VPB'ers.

effect te verwachten is: op de creatie van vermogen en het aanwenden van vermogen in de onderneming.

In het algemeen pleit het IBO ZZP (2015) voor intensivering van het innovatie- en investeringsinstrumentarium, zoals de WBSO. Hiervan worden externe effecten verwacht die positief bijdragen aan de Nederlandse welvaart. De WBSO biedt een reductie in de loonkosten voor werknemers en ondernemers die bezig zijn met innovatie. Dit instrument scoort internationaal goed (EC, 2014) en de WBSO werkt drempelverlagend voor kleine bedrijven om aan S&O te doen (Verhoeven et al., 2012). Gezien de beperkingen die hierboven in de KIA gesignaleerd zijn om, kan een mogelijkheid zijn, anders dan aanpassing van de KIA, het budget van de KIA toe te schrijven aan regelingen als de WBSO.

Hiernaast kan de vraag gesteld worden welke investeringen de overheid wil bevorderen: alle investeringen van ondernemers, of enkel investeringen voor specifieke doeleinden, in specifieke sectoren, of investeringen die ten gevolge van een concreet marktfalen inefficiënt (weinig) gemaakt worden. Voor alle drie is wat te zeggen. De individuele ondernemer weet vaak het best waar hij behoefte aan heeft. Anderzijds kan gesteld worden dat de positieve externe effecten en/of de additionaliteit van juist geïdentificeerde specifieke investeringen mogelijk groter zijn. Hierbij kan gedacht worden aan een aantal van de hierboven reeds besproken regelingen, maar ook bijvoorbeeld aan de recent positief geëvalueerde energiesubsidieregeling SDE+ (Blom et al., 2016). In het algemeen schrijft de theorie van optimaal overheidsingrijpen voor dat een goede regeling aangrijpt op een marktfalen en additioneel is. Laatstgenoemde optie zou hiermee de voorkeur genieten.

5.3.5 Overige regelingen

De doelmatigheid van de andere fiscale ondernemersregelingen is vaak niet duidelijk, blijkt uit het IBO ZZP (2015). De WAS, de SAO, de FOR en de MA hebben op macroniveau een beperkt budget én beperkte voordelen, waardoor ze mogelijk niet opwegen tegen de uitvoeringskosten. Indien deze regelingen worden afgeschaft zouden de hiermee vrijkomende middelen toegevoegd kunnen worden aan andere regelingen. Zo zou het budget van de WAS toegevoegd kunnen worden aan de SA.

Ook andere beleidsliteratuur pleit voor afschaffing van de kleine fiscale ondernemersregelingen. De Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2013) stelt een voorkeur te hebben voor regelingen die met name doorgroei stimuleren, en niet zozeer een prikkel voor ondernemerschap als zodanig bieden. Instrumenten die toenemen bij toenemende winst zoals de MWV genieten hiermee de voorkeur. De SA, de WAS en de SAO voldoen in de ogen van de Commissie niet aan dit criterium. De MA is reeds in 2005 negatief geëvalueerd. De regeling is destijds door de Tweede Kamer in stand gehouden, omdat zij eenvoudig zou zijn. De Commissie deelt deze mening niet en beveelt aan tot afschaffing. Het ondersteunen van de oudedagsvoorziening van ondernemers middels de FOR acht de Commissie daarentegen wel legitiem. Wel dient de FOR aangepast te worden zodat eventueel oneigenlijk gebruik aangepakt kan worden: indien onttrekkingen aan de FOR niet gebruikt worden voor het aankopen van een lijfrente dient een sanctie te gaan volgen in de vorm van een revisierente.

In het algemeen is in het voorgaande gesteld dat kleinere regelingen vaak gepaard gaan met relatief hoge kosten, zowel voor de ondernemer als de overheid. Daarbij wordt relatief weinig gebruikgemaakt van deze kleinere regelingen, en zijn in de vorige hoofdstukken vragen gesteld bij de doeltreffendheid van deze regelingen. Ook is het wenselijk als regelingen aangrijpen op doorgroei. Dit lijkt de aanbevelingen van bijvoorbeeld het IBO ZZP (2015) te ondersteunen.

5.4 Conclusie

De administratieve lasten en uitvoeringskosten van de verschillende regelingen vallen in vergelijking met het budgettaire belang van de regelingen redelijk ongunstig uit, behalve voor de grotere regelingen. De ZA heeft bijvoorbeeld betrekkelijk lage kosten, hoewel het urencriterium conflictgevoelig blijft. In verhouding tot het budgettaire belang lijken de kosten echter mee te vallen. Ook van de KIA wordt gesteld dat het een conflictgevoelige regeling is. Dit zou kunnen zorgen voor verhoogde uitvoeringskosten. In de praktijk lijken de kosten voor ondernemers daarentegen redelijk mee te vallen. In verhouding tot het budgettaire belang komt deze regeling hiermee redelijk goed uit de bus. Hoewel harde cijfers niet beschikbaar zijn lijkt de MWV eenvoudig in de uitvoering. Het feit dat het urencriterium sinds 2010 niet meer op deze regeling van toepassing is maakt de administratieve lasten van deze regeling waarschijnlijk laag. In verhouding tot het budgettaire belang is de MWV hiermee waarschijnlijk een gunstige regeling. De rest van de regelingen is relatief kleiner. Er zijn ook indicaties in de literatuur dat de lasten en uitvoeringskosten van deze kleine regelingen tamelijk hoog liggen. Een vergelijking van deze lasten met het budgettaire belang van deze regeling valt hiermee ongunstig uit voor deze regelingen.

Met betrekking tot de neveneffecten is bekend dat met name de directe, generieke aftrekposten als de ZA en SA mogelijk zorgen voor verstoringen in zowel de vraag als het aanbod op de arbeidsmarkt. Dit is mogelijk onwenselijk als hierdoor de groep ondernemers groeit om louter fiscale redenen, en/of zonder aanmerkelijke (maatschappelijke) baten. Voor de MWV ligt dit anders. Deze regeling grijpt aan op het marginale tarief en verlaagt de progressie van het belastingtarief. Dit bevat een prikkel tot doorgroei. Ook bevat deze regeling hiermee een concrete prikkel voor ondernemerschap onder de voorwaarde dat de arbeidsaanbodelasticiteit van ondernemers groter is dan die van werknemers.

Diverse beleidsstudies lijken – met uitzondering van de MWV – weinig toekomst te zien voor de meeste regelingen. In de meeste gevallen wordt gesuggereerd regelingen af te schaffen, of minimaal sterk aan te passen. Op basis van deze informatie komen we tot de volgende conclusie (Tabel 5.3).

Tabel 5.3 Totaalbeeld indicaties van doelmatigheid

	Budgettair belang	Administratieve lasten en uitvoeringskosten	Neveneffecten	Beleidsalternatieven
ZA	€ 1.536	> 1,25%	Verstoring arbeidsmarkt Risicodeling <i>mogelijk: groei risicogroep sociale zekerheid</i>	Afschaffen Omvormen tot specifiek instrument gericht op o.a. langdurig werklozen Algemene omvorming arbeidsmarkt en fiscaliteit <i>o.a. belastingschijven, werkgeverspremies, introductie tegemoetkoming personeel</i>
MWV	€ 1.469	Laag	Verstoring arbeidsmarkt Verlaging progressie belastingdruk <i>mogelijk: groei risicogroep sociale zekerheid</i>	<i>mogelijk: in samenhang met andere veranderingen tarieven aanpassen</i>
KIA	€ 406	> 1,5%		Afschaffen <i>en/of introduceren Vermogensaftrek;</i> <i>en/of intensiveren WBSO;</i> <i>en/of intensiveren specifiek beleid (e.g. SDE+).</i> Aanpassen systematiek regeling, verloop tarieven
SA	€ 80	> 1%	Verstoring arbeidsmarkt Risicodeling <i>mogelijk: groei risicogroep sociale zekerheid</i>	Afschaffen Omvormen tot faciliteit gericht op startersfinanciering Omvormen tot gerichte faciliteit voor specifieke starters, e.g. innovatieve starters via de WBSO
SAO	€ 1	Hoog	Verstoring arbeidsmarkt (zie Box 3.1)	Afschaffen
WAS	€ 8	Hoog		Afschaffen
FOR	€ 51	> 20%		Afschaffen
MA	€ 7	> 3%		Afschaffen

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2017).

Toelichting: Het budgettair in belang is in miljoenen en voor het jaar 2015. De Administratieve Lasten en Uitvoeringskosten zijn als percentage van het budgettair belang, hoofdzakelijk gebaseerd op geëxtrapoleerde cijfers over de administratieve lasten, en voor het jaar 2014.

Referenties

Kamerstukken

Kamerstukken II 1974/1975, 13 194, nr. 3.
Kamerstukken II 1982/1983, 17 943, nr. 3.
Kamerstukken II 1989/1990, 21 343.
Kamerstukken II 1993/1994, 23 665.
Kamerstukken II 1995/1996, 24 423, nr. 3.
Kamerstukken II 1999/2000, 26 727, nr. 7.
Kamerstukken II 2005/2006, 30 572, nr. 3.
Kamerstukken II 2006/2007, 30 804, nr. 3.
Kamerstukken II 2009/2010, 32 128, nr. 3.
Kamerstukken II 2011/2012, 33 003, nr. 3.
Kamerstukken II 2011/2012, 33 003, nr. 10.
Kamerstukken II 2014/2015, 34 000 IX, nr. 13.
Kamerstukken II 2015/2016, 30 991, nr. 27, bijlagen.
Kamerstukken II 2015/2016, 33 625, nr. 212.

Literatuur

- Acs, Z.J. & Audretsch, D.B. (2005). 'Entrepreneurship, innovation and technological change', *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, 1(4), 149-195.
- Aghion, P. & Howitt, P. (1998). *Endogenous growth theory*, Cambridge MA: The MIT Press.
- Akcomak, I.S. & Weel, B. ter (2009). 'Social Capital, innovation and growth: Evidence from Europe', *European Economic Review*, 53(5), 544-567.
- Algemene Rekenkamer (2017), *Zicht op belastingverlichtende regelingen. Een inventarisatie van fiscale regelingen die de belastingontvangsten van het Rijk beperken*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Baumol, W. J. (1990). 'Entrepreneurship: Productive, unproductive, and destructive', *Journal of Political Economy*, 98(5), 893-921.
- Becker, G.S. & Murphy, K.M. (1992). 'The division of labor, coordination cost, and knowledge', *Quarterly Journal of Economics*, 107(4), 1137-1160.
- Block, J., Fisch, C. & Praag, C.M. van (2016). 'The Schumpeterian entrepreneur: A review of the empirical evidence on the antecedents, behavior, and consequences of innovative entrepreneurship', *Industry & Innovation*, 24(1), 61-95.
- Blom, M., Vergeer, R., Wielders, L., Schep, E., Hof, B., Buunk, E., & Tieben, B. (2016). *Evaluatie van de SDE+-regeling*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

- Bosch, N., Roelofs, G., Vuuren, D. van, & Wilkens, M. (2012). *De huidige en toekomstige groei van het aandeel ZZP'ers in de werkzame beroepsbevolking*, Den Haag: CPB.
- Bosch, N. (2008). *Succes als startende zelfstandige*, Den Haag: CPB.
- Bouma, S. & Frouws, B. (2011). *Gebruik van de overeenkomst van opdracht*, Zoetermeer: Panteia.
- Buiren, K. van, Weda, J. & Smits, T. (2015). *Lastendrukmodel bedrijven*, Amsterdam: SEO.
- Calvino, F., Criscuolo, C. & Menon, C. (2015). 'Cross-country evidence on start-up dynamics', *OECD Science, Technology and Industry Working Papers* 2015/06, Parijs: OECD.
- Carree, M.A., Stel, A.J. van, Thurik, A.R., & Wennekers, A.R.M. (2002). 'Economic development and business ownership: an analysis using data of 23 OECD countries in the period 1976-1996', *Small Business Economics*, 19(3), 271-290.
- CBS (2015). *De staat van het mkb 2015*, Den Haag: CBS.
- CPB (2016). *Macro-economische verkenning (MEV) 2017*, Den Haag: CPB.
- CPB (2015). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*, Den Haag: CPB.
- Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2013). *Naar een activerender belastingstelsel – Eindrapport*.
- Corder, G.W. & Foreman, D.I. (2014). *Nonparametric statistics: A step-by-step approach*, New York: Wiley.
- Criscuolo C., Gal, P. & Mennon, C. (2014) 'The dynamics of employment growth: new evidence from 18 countries', *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers* 14, Parijs: OECD.
- European Commission (2014). 'A study on R&D tax incentives – Final report', *Taxation Papers Working Paper* 52 – 2014, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Gennaioli, N., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. & Shleifer, A. (2013). 'Human capital and regional development', *Quarterly Journal of Economics*, 128(1), 105-164.
- Gibbons, R. & L.F. Katz (1991). 'Layoffs and lemons', *Journal of Labor Economics*, 9(4), 351-380.
- Glaeser, E.L. (2007). 'Entrepreneurship and the city', NBER Working Paper No. 13551.
- Granovetter, M. (1985). 'Economic action and social structure: The problem of embeddedness', *American Journal of Sociology*, 91(3), 481-510.

- Hartog, J., Praag, C.M. van en Sluis, J. van der (2010). 'If you are so smart, why aren't you an entrepreneur? Returns to cognitive and social ability: Entrepreneurs vs. employees', *Journal of Economics and Management Strategy*, 19(4), 947-989.
- IBO ZZP (2015). *IBO zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Jongen, E., Mastrogiacomo, M. & Weel, B. ter (2011). 'Hoe prikkelbaar zijn Nederlanders?', *CPB Policy Brief* 2011/14, Den Haag: CPB.
- Hurst, E. & Pugsley, B.W. (2011). 'What do small businesses do?' *Brooking Papers on Economic Activity*, 73-118.
- Kremer, M. (1993). 'The O-ring theory of economic development', *Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 551-576.
- Knack, P. & Keefer, P. (1997). 'Does social capital have an economic payoff? A cross-country Investigation', *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1251-1288.
- Levine, R. & Rubinstein, Y. (2016). 'Smart and illicit: Who becomes an entrepreneur and do they earn more?', *Quarterly Journal of Economics*, te verschijnen 2017.
- Lazear, E.P. (2005). 'Entrepreneurship', *Journal of Labor Economics*, 23(4), 649-680.
- Lucas, R.E. (1978). 'On the size distribution of business firms', *Bell Journal of Economics*, 9(2), 508-523.
- Melitz, M.J. (2003). 'The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity', *Econometrica*, 71(6), 1695-1725.
- Moskowitz, T. & Vissing-Jorgenson, A. (2002). 'The returns to entrepreneurial investment: a private equity premium puzzle', *American Economic Review*, 92(4), 745-778.
- Murphy, K.M., Shleifer, A. & Vishny, R. (1991). 'The allocation of talent: implications for growth', *Quarterly Journal of Economics*, 106(2), 503-530.
- OESO (2015). 'Taxation of SMEs in OECD and G20 countries', *OECD Tax Policy Studies* 23, Parijs: OECD.
- OESO (2009). 'Taxation of SMEs: Key issues and policy consideration', *OECD Tax Policy Studies* 18, Parijs: OECD.
- OESO (2016). *Entrepreneurship at a glance 2016*, Parijs: OECD.
- Schumpeter, J.A. (1911). *Theorie der wirtschaftlichen entwicklung*, Leipzig: Duncker & Humblot.
- Stam, E. (2014). *The Dutch entrepreneurial ecosystem*, Utrecht: Birch Research.

- Stel, A.J. van (2015). *Types and roles of entrepreneurship. The value of different types of entrepreneurs for the Dutch economy and society*, Zoetermeer: Panteia.
- Stevens, L. & Lejour, A. (2016). *Geloofwaardig belasting heffen*, Utrecht: Wolters Kluwer.
- Studiecommissie Belastingstelsel (2010). *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag.
- Studiegroep Duurzame groei (2016). *Kiezen voor duurzame groei*, Den Haag.
- Verhoeven, W.H.J., Van Stel, A.J. & Timmersmans, N.G.L. (2012). *Evaluatie WBSO 2006-2010. Effecten, doelgroepbereik en uitvoering*, Zoetermeer: Panteia.
- Vroonhof, P., Verhoeven, W., & Folkeringa, M. (2005). *Ondernemen makkelijker én leuker? Evaluatie zelfstandigenaftrek en enkele andere fiscale instrumenten gericht op ondernemerschap*, Zoetermeer: EIM.
- Vuuren, D.J. van (2012). 'De fiscale behandeling van zelfstandigen: een kritische blik', *CPB Policy Brief* 2012/02, Den Haag: CPB.
- Weel, B. ter (2012). 'Loonongelijkheid in Nederland stijgt', *CPB Policy Brief* 2012/6, Den Haag: CPB.
- Weel, B. ter, Horst, A. van der & Gelauff, G. (2010). *The Netherlands of 2040*, Den Haag: CPB.
- Weitzman, M. (1998). 'Recombinant growth', *Quarterly Journal of Economics*, 113(2), 331-360.
- Wennekers, S., Stel, A. van, Carree, M. & Thurik, A.R. (2010). 'The relationship between entrepreneurship and economic development: is it U-shaped?', *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, 6(3), 167-237.
- WRR (2017). *Voor de zekerheid*, Den Haag: WRR.

Bijlage A Beschrijving van de microdata

Definities van de geselecteerde populaties

Voor het empirische gedeelte van dit onderzoek zijn diverse microdatabestanden aan elkaar gekoppeld. Er zijn drie populaties gedefinieerd die voor dit onderzoek van belang zijn (zie paragraaf 3.2). Allereerst is het adressenbestand (GBAADRESOBJECTBUS) in combinatie met de BRP gebruikt om de populatie Nederlanders in de periode 2007-2014 af te bakenen. De selectie op leeftijd (15 tot 75 jaar) gebeurt aan de hand van het geboortjaar dat we voor iedereen observeren (GBAPERSOONTAB), uitgaande van peildatum 1 januari van het betreffende jaar.

De populatie IB-ondernemers is gedefinieerd door koppeling van twee bestanden:

1. ZELFSTANDIGENTAB
2. Een maatwerkbestand met alle winstaangevers inkomstenbelasting in de jaren 2007 tot en met 2014

De populatie in ZELFSTANDIGENTAB wordt jaarlijks door het CBS bepaald. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van aangifte-gegevens, maar als de definitieve aanslagen beschikbaar zijn wordt het bestand herzien. Bovendien vindt een bijschatting plaats. Gegevens over het gebruik van de regelingen komen uit een andere bron en omvatten daardoor een andere populatie, namelijk de winstaangevers inkomstenbelasting. Dit is gebaseerd op aangifte-gegevens; er vindt geen actualisatie plaats wanneer de definitieve aanslagen binnen zijn. Omdat het maatwerkbestand over het gebruik van de fiscale regelingen alleen gebruikers bevat en de definitie van niet-gebruik dus wordt afgeleid, is het van belang de juiste populatie IB-ondernemers te nemen. Dit is gedaan door uit te gaan van personen die in een kalenderjaar zowel in ZELFSTANDIGENTAB voorkomen als in het maatwerkbestand met alle winstaangevers inkomstenbelasting. Tabel A.1 laat de jaarlijkse omvang van deze populatie zien, afgezet tegen de omvang van de twee bronbestanden. In totaal bevatten de databestanden 1.489.005 personen die in de periode 2007 tot en met 2014 ooit IB-ondernemer zijn geweest.

Tabel A.1 Aantallen IB-ondernemers en verlies van observaties uit gekoppelde bestanden

Kalenderjaar	Gedefinieerde IB-populatie	Alleen in ZELFSTANDIGENTAB	Alleen winstaangever IB
2007	840.491	7.135	9.422
2008	878.460	8.783	10.720
2009	892.437	37.333	13.110
2010	912.190	47.034	18.813
2011	970.212	33.991	14.368
2012	997.767	33.741	15.882
2013	1.018.913	24.870	19.057
2014	1.051.403	24.105	17.097

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS-microdata (2017).

Koppeling van ondernemers- en ondernemingskenmerken

Na het vaststellen van de populaties zijn persoonskenmerken en andere achtergrondgegevens aan de bestanden toegevoegd. Het gaat om de volgende informatie en databronnen:

- Geslacht, herkomst (met migratieachtergrond ja/nee), leeftijd (GBAPERSOONTAB)
- Laag, middelbaar of hoog opgeleid (HOOGSTEOPLTAB)
- Ontvangst van AO-uitkering (MICAOTOTPERSONBUS)
- Ontvangst van WW-uitkering (MICWWPERSONBUS)
- Ontvangst van bijstandsuitkering (MICBIJSTANDPERSONBUS)
- Werkzaam in loondienst, DGA en bruto inkomen uit loondienst (BAANKENMERKENBUS en BAANSOMMENTAB)
- Ingeschreven in middelbaar beroepsonderwijs of hoger onderwijs op 1 oktober van het betreffende jaar (ONDERWIJSDEELNEMERSTAB)
- IB-ondernemer (vóór 2007 op basis van ZELFSTANDIGENTAB, daarna op basis van bovenstaande koppeling)
- Bruto huishoudinkomen (Integraal Huishoudens Inkomen, vanaf 2003)

Aan het analysebestand met IB-ondernemers worden bovendien de volgende gegevens toegevoegd:

- Gebruik van de ZA, MWV, KIA, SA, SAO, WAS, MA en toevoegingen aan de FOR (maatwerkbestand met gebruikers van de regelingen)
- Omvang van de persoonlijke fiscale winst vóór ondernemersaftrek en investeringsaftrek (maatwerkbestand met alle winstaangevers inkomstenbelasting)¹⁰⁶
- Sector (SBI-indeling) en grootteklasse (categoricën voor aantal werknemers in het bedrijf) (ZELFSTANDIGENTAB)
- Indicatoren voor ZZP, ZMP en rechtsvorm van de onderneming (vanaf 2011, PINKZELFST)

Tenzij anders aangegeven zijn deze indicatoren beschikbaar vanaf 2007. Het maatwerkbestand met gebruik van de fiscale regelingen bevat alle personen die tussen 2007 en 2014 gebruik hebben gemaakt van ten minste één regeling.¹⁰⁷ Voor elk van deze personen is geobserveerd van welke regeling zij gebruikmaken en wat de hoogte van het gebruik is.¹⁰⁸

De bovenstaande microdatabestanden bevatten gegevens op persoonsniveau. In het onderzoek is ook een aantal andere gegevensbronnen op ondernemingsniveau geraadpleegd. Daartoe dient een koppeling gemaakt te worden tussen de ondernemer en zijn onderneming, waarvoor gebruikge maakt wordt van het ABR. Hiervoor is een koppelbestand gecreëerd dat de ondernemers koppelt aan een bedrijfsidentificatienummer (BEID) voor alle ondernemingen in Nederland.

¹⁰⁶ De fiscale winst ontbreekt in deze bestanden voor minder dan 5 procent van de ondernemers. Voor deze ondernemers wordt geïmputeerd met de winst na investeringsaftrek (maar voor ondernemingsaftrek) zoals is opgenomen in ZELFSTANDIGENTAB.

¹⁰⁷ Op advies van het CBS is een aantal correcties op het maatwerkbestand gedaan:

1. records met gebruik van de MWV voor een bedrag van 0 euro dienen te worden verwijderd;
2. records in het bestand met uitsluitend nullen of missende waarden voor de gebruiksvariabelen dienen niet te worden meegenomen
3. KIA-gebruik was in 2007 tot en met 2009 per investering geregistreerd, maar kan per persoon worden opgeteld;

¹⁰⁸ De WAS vormt hierop een uitzondering. Het bestand bevat uitsluitend een indicator voor of deze regeling is ingezet.

Voor dit koppelbestand zijn drie verschillende bronnen gebruikt:

- KOPPELTABELZELFSTANDIGEN is een bestand van het CBS dat voor zelfstandig ondernemers een *Identificatienummer van de kernpersoon* bevat.
- Maatwerk voor VOF's en Maatschappen. Deze ondernemers zitten niet in de KOPPELTABELZELFSTANDIGEN-bestanden. Dit maatwerk bevat voor ondernemers die een VOF of een Maatschap vormen een *fiscaal nummer*.
- BAANKENMERKENBUS. Hierin staat voor elke DGA wat de *BEID* van hun onderneming is.

Voor het creëren van het koppelbestand zijn de volgende twee stappen doorlopen:

1. Koppelen van het maatwerk voor VOF's en maatschappen aan een ABR-bestand van het CBS dat de link legt tussen het *Identificatienummer van de kernpersoon* en het *fiscaal nummer*.
2. Koppelen van zowel het maatwerk voor VOF's en maatschappen als de KOPPELTABELZELFSTANDIGEN aan een ABR-bestand van het CBS dat de link legt tussen de *BEID* en het *Identificatienummer van de kernpersoon*.

Bij elk van deze stappen gaat wel informatie verloren. Niet alle *Identificatienummers van de kernpersoon* kunnen worden gekoppeld aan een *fiscaal nummer*, en niet alle *BEID's* kunnen worden gekoppeld aan een *Identificatienummers van de kernpersoon*. De laatste stap is om de ondernemers via dit koppelbestand te koppelen aan hun ondernemingen. Hierbij gaat nog op twee manieren informatie verloren. Ondernemers komen soms niet voor in het koppelbestand, en na koppeling komen de bedrijven in het koppelbestand heel soms niet voor het ABR (zie Tabel A.2). Bovendien is een complicerende factor dat de fiscale regelingen ondernemersregelingen zijn die op persoonsniveau worden benut. Ondernemers kunnen echter meerdere ondernemingen hebben. Het gebruik van de fiscale regelingen is daarmee niet toe te rekenen aan een specifieke onderneming.

Tabel A.2 Verlies van informatie bij koppeling ondernemers aan ondernemingen

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
# IB-ondernemers	840.198	878.147	892.067	910.752	970.212	996.304	1.017.428	1.049.650
# Ondernemers niet in koppelbestand	141.268	126.302	113.774	111.115	111.156	93.715	48.599	48.488
# Ondernemingen niet in ABR	100	88	164	83	61	59	0	0
# Gekoppeld	698.830	751.757	778.129	799.554	858.995	902.530	968.829	1.001.162

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS microdata (2017).

Voor zover de link tussen ondernemer en de onderneming wel gemaakt kan worden, is de kwaliteit en bruikbaarheid van de volgende aanvullende gegevens geïnventariseerd:

- Omzet
- WBSO-aanvragen
- Investerings

Zowel de omzet van de onderneming als de WBSO-aanvragen kunnen integraal op ondernemingsniveau aan elkaar gekoppeld worden. De omzet is afkomstig uit het BTW-bestand van het CBS, de WBSO-aanvragen uit een maatwerkbestand van het CBS op basis van gegevens van RVO. Door

de beperkte koppelbaarheid van ondernemers en ondernemingen zijn de analysemogelijkheden op deze data echter beperkt.

Investerings zijn in diverse bronbestanden bekeken. Allereerst is het NFO bekeken. Dit bestand bevat uitsluitend kleine ondernemingen. Het nadeel van het NFO-bestand is dat gegevens alleen op het niveau van de ondernemersgroep beschikbaar zijn. Bovendien bevat het bestand weliswaar investeringen, maar op een te geaggregeerd niveau om de relatie met de KIA te kunnen leggen.

In de INVESTERINGEN-bestanden van het CBS zijn deze gegevens wel gedetailleerd beschikbaar. In het maken van deze bestanden heeft het CBS echter veel bijschattingen gedaan. Dit sloot niet voldoende aan om in het onderzoek te kunnen gebruiken. Tot slot is gepoogd de investeringen af te leiden uit gegevens in het maatwerk met alle winstaangevers inkomstenbelasting. Deze bestanden bevatten een groot aantal posten op de balans en resultatenrekening waarmee bij benadering de investeringen in een jaar uitgerekend kunnen worden. Enkele posten die nodig zijn om de daadwerkelijke investeringen in een jaar te berekenen, waren echter alsnog niet beschikbaar. Bovendien konden enkele investeringen die niet voor de KIA in aanmerking komen niet apart worden geïdentificeerd. Toch is onderzocht of de benadering van de investeringen aansluit bij de geobserveerde hoogte van gebruik van de KIA. Deze aansluiting bleek van dermate slechte kwaliteit dat hier geen analyses mee mogelijk zijn.

Het analysebestand met IB-ondernemers bevat voor iedere persoon een record in elk jaar van 2007 tot en met 2014. In ieder jaar worden bovenstaande kenmerken geobserveerd. Bovendien worden indicatoren aangemaakt voor de arbeidsmarktstatus tot 5 jaar terug en tot 5 jaar later. De variabelen met arbeidsmarktstatus tot 5 jaar later worden gebruikt in de analyses over doorgroei en overlevingskansen van IB-ondernemers. De uitkomstmaat in analyses van de overlevingskansen is de indicator voor IB-ondernemerschap een bepaald aantal jaren later. Analyses van de kans om door te groeien tot DGA gebruiken een indicator voor of iemand op tijdstip t IB-er is maar geen DGA is en vervolgens op (bijvoorbeeld) $t + 2$ wel DGA is. Voor een klein aantal mensen kunnen persoonskenmerken niet worden gekoppeld, deze personen worden verwijderd (9.588 personen). Het resulterende analysebestand bevat 1.485.760 personen die elk 8 jaar achtereen worden geobserveerd.

Identificatie van ZZP'ers

De identificatie van ZZP'ers is vanaf 2011 beschikbaar in de microdata via het PINKZELFST-bestand. Voor een deel van de ondernemers is deze indicator niet gevuld. Het gaat in 2011 tot en met 2013 om 0,7 procent van alle IB-ondernemers, maar in 2014 ligt dit ineens aanzienlijk hoger met ontbrekende informatie voor 6,3 procent van alle IB-ondernemers. De kenmerken van de IB-ondernemers waarvoor niet geobserveerd is of zij ZZP'er zijn, wijken af van de kenmerken van de groep ZZP'ers en de groep ZMP'ers.

Voor eerdere jaren is een indicator voor grootteklasse beschikbaar, die bedrijven indeelt naar het aantal werkzame personen. Deze grootteklasse is vertaald naar een onderscheid tussen bedrijven met 0 werkzame persoon, met 1 werkzaam persoon, met 2 tot 10 werkzame personen en met meer dan 10 werkzame personen. Wanneer ZZP'ers geteld worden als de bedrijven zonder of met één werkzaam persoon, dan blijkt deze definitie op basis van grootteklasse af te wijken van de ZZP-

definitie uit het PINKZELFST-bestand. Tabel A.3 illustreert dit op basis van gegevens over 2011-2014.

Tabel A.3 Samenhang tussen de definitie van ZZP'er en grootteklasse

	ZZP-definitie op basis van PINKZELFST-bestand		
	geen ZZP'er	wel ZZP'er	onbekend
0 of 1 werkzaam persoon	146.557	2.456.624	61.325
2 of meer werkzame personen	704.816	627.681	24.679
onbekend aantal werkzame personen	1.572	7.612	1.466

Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van bewerkte CBS-microdata (2017).

Toelichting: De tabel geeft de aantal observaties weer in verschillende combinaties van definities. De jaren 2011 tot en met 2014 zijn hierin gestapeld.

Van alle bedrijven met 0 of 1 werkzaam persoon wordt het merendeel (92 procent) ook daadwerkelijk geclassificeerd als ZZP'er. Een groot deel van de bedrijven met 2 of meer werkzame personen wordt echter ook aangeduid als ZZP'er in het PINKZELFST-bestand. Dat geldt voor 46 procent van de IB-ondernemers in de periode 2011-2014. Er is voor gekozen om in de analyses de indicatoren voor grootteklasse als verklarende variabelen op te nemen, omdat deze over de hele periode 2007-2014 beschikbaar zijn. Voor de analyses die zich specifiek richten op de ontwikkelingen van ZZP'ers is aangesloten bij de definitie in het PINKZELFST-bestand, omdat de aantallen ZZP'ers op basis van dit bestand beter aan lijken te sluiten bij macrocijfers over ondernemerschap door ZZP'ers.

Registratiewijze ZA en SA in de periode 2007-2014

Het gebruik van de ZA en SA is in de periode 2007-2014 op verschillende manieren geregistreerd in de microdata van het CBS. Er dient daarbij onderscheid te worden gemaakt tussen de periode tot 2010 en de periode vanaf 2010.

Tot 2010 bevatten de microdatabestanden de volgende gebruiksindicatoren:

- *gebruik ZA en SA* is het totale bedrag aan ZA en SA dat in het betreffende kalenderjaar is gebruikt.

Omdat voor 2010 geen mogelijkheid tot voortwenteling bestond, kunnen de volledige ZA en SA waar een ondernemer recht op heeft ook daadwerkelijk worden benut. Omdat het winstniveau van de ondernemer één-op-één samenhangt met de hoogte van de aftrek waar hij recht op heeft, kan op basis van het gecombineerde gebruik van ZA en SA worden afgeleid of uitsluitend ZA is gebruikt of dat ook SA is benut. Een rekenvoorbeeld: in 2009 heeft een ondernemer met een winst van € 11.500 recht op € 9.251 aan ZA en mogelijk € 2.070 aan SA. Indien de microdata aangeven dat deze ondernemer € 11.321 aan gecombineerde ZA en SA heeft gebruikt, dan vertaalt dit zich in een gebruik van de ZA van € 9.251 en een gebruik van de SA van € 2.070. Is het gecombineerde gebruik van ZA en SA voor de ondernemer € 9.251, dan vertaalt dat zich in geen gebruik van de SA. Op deze manier identificeren we voor 2010 apart het gebruik van ZA en SA voor iedere ondernemer.

Bij deze afleiding dient te worden opgemerkt dat eventuele registratiefouten in de persoonlijke winst van een ondernemer zoals beschikbaar in de microdatabestanden zorgen voor een verkeerdere afleiding van het gebruik van de ZA en/of de SA door een ondernemer. Dit soort inconsistenties in de afleiding treedt ook daadwerkelijk op.

De microdatabestanden bevatten de volgende gebruiksindicatoren voor de jaren 2010 tot en met 2014:

- *beroep op ZA* is het gedeelte van de maximale ZA van het betreffende kalenderjaar waar de ondernemer daadwerkelijk gebruik van maakt;
- *niet-gerealiseerde ZA* is het gedeelte van de maximale ZA van het kalenderjaar waar de ondernemer geen gebruik van maakt als gevolg van te lage inkomsten uit onderneming;
- *gerealiseerde ZA* is wat de ondernemer daadwerkelijk aan ZA ontvangt. Indien van toepassing is dat inclusief niet-gerealiseerde ZA uit eerdere jaren én inclusief de SA;
- *gebruik SA* is het totale bedrag aan SA dat in het betreffende kalenderjaar is gebruikt.

In 2011 bevatten de data eveneens:

- *voort gewentelde ZA* (CBS-definitie: in aanmerking te nemen ZA) is de niet-gerealiseerde ZA uit eerdere jaren waar de ondernemer in het betreffende kalenderjaar gebruik van maakt.

Omdat de voortwenteling in 2010 is ingevoerd, zijn er in dat jaar dus nog geen niet-gerealiseerde ZA uit eerdere jaren die benut kon worden in 2010 zodat deze voort gewentelde ZA in 2010 ontbreekt.

Gebruik van de KIA door DGA's

Naast de gegevens over gebruik van fiscale regelingen door IB-ondernemers is een apart maatwerkbestand beschikbaar met gebruik van de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek door winstaangevers vennootschapsbelasting. Het gebruik van de KIA door deze groep ondernemers is op ondernemingsniveau geregistreerd. Via het ABR kunnen we dit koppelen aan de bijbehorende ondernemer (DGA). Dit wordt gekoppeld aan een bestand met alle personen die in 2007-2014 DGA zijn geweest (afgeleid uit BAANKENMERKENBUS). Dat zijn in totaal 375.655 personen, jaarlijks gaat het om zo'n 220.000 personen. Ongeveer 35 procent van de KIA-gebruikers is op deze manier terug te vinden.

Tabel A.4 laat zien wat het aantal geregistreerde gebruikers in de maatwerkbestanden is (eerste regel) en wat de mediane gebruikshoogte is voor selectie van DGA's. De tweede helft van de tabel laat zien welk aantal KIA-gebruikers daadwerkelijk gekoppeld kan worden via het ABR. Het merendeel van de resterende gebruikers is daadwerkelijk DGA, voor een klein deel (onderste regel) geldt dat niet.

De koppeling is van matige kwaliteit omdat veel gebruikers niet gekoppeld kunnen worden. Omdat ook de gegevens over investeringen van matige kwaliteit zijn en daardoor weinig samenhang vertonen met de hoogte van het KIA-gebruik door deze groep ondernemers, zijn uitsluitend beschrijvende statistieken over de gebruikshoogte van de KIA opgenomen in Tabel A.4.

Tabel A.4 Koppeling KIA-gebruik winstaangevers Vpb en DGA's

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
# gebruikers in winstaangevers Vpb-maatwerk	105.608	108.646	101.959	106.178	108.107	102.983	104.719	100.492
mediane hoogte van gebruik (€)	3.556	3.620	3.419	3.821	4.018	4.102	4.460	3.782
# gebruikers dat gekoppeld kan worden	37.567	36.604	33.554	34.846	38.078	35.007	34.877	32.964
totaal # DGA's	240.278	232.182	225.703	223.719	255.743	256.353	249.672	250.170
# KIA-gebruikers onder DGA's	37.525	36.523	33.519	34.776	37.982	34.930	34.817	32.866
mediane gebruikshoogte (€)	2.796	2.854	2.721	2.965	3.021	3.117	3.686	2.853
# KIA-gebruikers die geen DGA zijn	42	81	35	70	96	77	60	98

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van CBS microdata (2017).

Bijlage B Schattingsresultaten

Tabel B.1 Typering van (startende) IB-ondernemers in de periode 2007-2014

	Kans om IB-ondernemer te zijn	Kans om te starten als IB-ondernemer
<i>kalenderjaar</i>		
2007	-2,0257*** (0,0101)	-3,8814*** (0,0227)
2008	-1,9755*** (0,0100)	-3,7388*** (0,0215)
2009	-1,9760*** (0,0100)	-4,0481*** (0,0239)
2010	-1,9644*** (0,0100)	-3,9482*** (0,0233)
2011	-1,9051*** (0,0099)	-3,6960*** (0,0215)
2012	-1,8867*** (0,0099)	-3,9597*** (0,0234)
2013	-1,8749*** (0,0099)	-3,9888*** (0,0242)
2014	-1,8485*** (0,0098)	-3,9083*** (0,0235)
 vrouw x 2007	 -0,5345*** (0,0078)	 -0,5219*** (0,0221)
vrouw x 2008	-0,5323*** (0,0076)	-0,4969*** (0,0204)
vrouw x 2009	-0,5197*** (0,0075)	-0,4051*** (0,0221)
vrouw x 2010	-0,5212*** (0,0074)	-0,4310*** (0,0211)
vrouw x 2011	-0,5138*** (0,0072)	-0,4492*** (0,0188)
vrouw x 2012	-0,5016*** (0,0071)	-0,4082*** (0,0207)
vrouw x 2013	-0,4964*** (0,0071)	-0,4383*** (0,0210)
vrouw x 2014	-0,4876*** (0,0070)	-0,4116*** (0,0202)
 migratieachtergrond x 2007	 -0,2615*** (0,0103)	 0,1534*** (0,0251)
migratieachtergrond x 2008	-0,2430*** (0,0099)	0,1613*** (0,0231)

migratieachtergrond x 2009	-0,2430*** (0,0097)	0,1868*** (0,0249)
migratieachtergrond x 2010	-0,2200*** (0,0096)	0,1278*** (0,0241)
migratieachtergrond x 2011	-0,1854*** (0,0093)	0,1204*** (0,0216)
migratieachtergrond x 2012	-0,1585*** (0,0091)	0,2165*** (0,0233)
migratieachtergrond x 2013	-0,1486*** (0,009)	0,1351*** (0,0241)
migratieachtergrond x 2014	-0,1417*** (0,0089)	0,1607*** (0,0232)
<i>leeftijd</i>		
jonger dan 25 x 2007	-2,0967*** (0,0271)	-1,2945*** (0,0447)
jonger dan 25 x 2008	-2,0785*** (0,0262)	-1,3122*** (0,0415)
jonger dan 25 x 2009	-2,1006*** (0,0267)	-1,1493*** (0,0444)
jonger dan 25 x 2010	-2,0417*** (0,0262)	-1,0464*** (0,0413)
jonger dan 25 x 2011	-1,9599*** (0,0249)	-1,0858*** (0,0379)
jonger dan 25 x 2012	-1,8927*** (0,0248)	-0,8760*** (0,0403)
jonger dan 25 x 2013	-1,7603*** (0,0245)	-0,6721*** (0,0401)
jonger dan 25 x 2014	-1,6281*** (0,0246)	-0,6624*** (0,0401)
25 tot 35 jaar x 2007	-0,5561*** (0,0119)	-0,1574*** (0,0272)
25 tot 35 jaar x 2008	-0,5459*** (0,0117)	-0,1547*** (0,0253)
25 tot 35 jaar x 2009	-0,5321*** (0,0116)	-0,0624* (0,0281)
25 tot 35 jaar x 2010	-0,5186*** (0,0117)	-0,1101*** (0,0274)
25 tot 35 jaar x 2011	-0,4929*** (0,0114)	-0,1799*** (0,0250)
25 tot 35 jaar x 2012	-0,4647*** (0,0113)	-0,0400 (0,0271)
25 tot 35 jaar x 2013	-0,4534*** (0,0114)	-0,0427 (0,0280)
25 tot 35 jaar x 2014	-0,4407*** (0,0113)	-0,0438 (0,0269)
35 tot 45 jaar (<i>referentie</i>)	0,0000 (.)	0,0000 (.)

45 tot 55 jaar x 2007	-0,0198*	-0,3772***
	(0,0097)	(0,0292)
45 tot 55 jaar x 2008	-0,0239*	-0,3992***
	(0,0095)	(0,0272)
45 tot 55 jaar x 2009	-0,0046	-0,3147***
	(0,0095)	(0,0302)
45 tot 55 jaar x 2010	0,0119	-0,2815***
	(0,0095)	(0,0288)
45 tot 55 jaar x 2011	0,0118	-0,2591***
	(0,0094)	(0,0254)
45 tot 55 jaar x 2012	0,0323***	-0,2750***
	(0,0093)	(0,0286)
45 tot 55 jaar x 2013	0,0477***	-0,2456***
	(0,0094)	(0,0293)
45 tot 55 jaar x 2014	0,0604***	-0,2366***
	(0,0094)	(0,0280)
55 tot 65 jaar x 2007	-0,1047***	-1,0446***
	(0,0108)	(0,0413)
55 tot 65 jaar x 2008	-0,1475***	-0,9674***
	(0,0106)	(0,0367)
55 tot 65 jaar x 2009	-0,1507***	-0,8499***
	(0,0106)	(0,0397)
55 tot 65 jaar x 2010	-0,1552***	-0,8332***
	(0,0106)	(0,0378)
55 tot 65 jaar x 2011	-0,1809***	-0,7341***
	(0,0104)	(0,0321)
55 tot 65 jaar x 2012	-0,1772***	-0,8168***
	(0,0104)	(0,0369)
55 tot 65 jaar x 2013	-0,1663***	-0,7427***
	(0,0104)	(0,0367)
55 tot 65 jaar x 2014	-0,1648***	-0,8331***
	(0,0103)	(0,0360)
65 jaar of ouder x 2007	0,3836***	-0,6960***
	(0,0190)	(0,0821)
65 jaar of ouder x 2008	0,3681***	-0,9966***
	(0,0178)	(0,0830)
65 jaar of ouder x 2009	0,4295***	-0,5360***
	(0,0170)	(0,0749)
65 jaar of ouder x 2010	0,4520***	-0,3960***
	(0,0161)	(0,0642)
65 jaar of ouder x 2011	0,3991***	-0,3521***
	(0,0152)	(0,0525)
65 jaar of ouder x 2012	0,4648***	-0,4575***
	(0,0149)	(0,0617)
65 jaar of ouder x 2013	0,5199***	-0,1829**
	(0,0146)	(0,0559)
65 jaar of ouder x 2014	0,4867***	-0,4903***
	(0,0143)	(0,0588)

<i>opleidingsniveau</i>		
laag	-0,4754*** (0,0134)	-0,4392*** (0,0146)
middelbaar (<i>referentie</i>)	0,0000 (.)	0,0000 (.)
hoog	0,2146*** (0,0101)	0,2021*** (0,0110)
onbekend	0,3155*** (0,0086)	-0,1481*** (0,0104)
<i>bruto huishoudinkomen een jaar eerder</i>		
tot € 15.000	Nb	0,9737*** (0,0156)
€ 15.000 - € 35.000	Nb	0,0828*** (0,0127)
€ 35.000 - € 55.000 (<i>referentie</i>)	Nb	0,0000 (.)
€ 55.000 - € 80.000	Nb	-0,1546*** (0,0115)
€ 80.000 - € 100.000	Nb	-0,1959*** (0,0134)
€ 100.000 - € 150.000	Nb	-0,1091*** (0,0129)
€ 150.000 of meer	Nb	0,1914*** (0,0162)
loglikelihood	-2.308.977	-428.272
aantal observaties	7.671.737	6.968.765

Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Toelichting: De tabel bevat de coëfficiëntschattingen van pooled logitmodellen voor de kans om IB-ondernemer te zijn (kolom 1) en de kans om te starten als IB-ondernemer. Tussen haakjes zijn geclusterde standaardfouten weergegeven, geclusterd op persoonsniveau.

* Betekent significant bij een 10% significantieniveau

** bij 5% significantieniveau en

*** bij een 1% significantieniveau.

Toelichting: Het model in de eerste kolom is geschat op een 10%-steekproef van de werkende en werkloze Nederlandse bevolking in de leeftijd van 15 tot 75 jaar. Voor het model in de tweede kolom is daarnaast een selectie gemaakt waarbij bestaande IB-ondernemers uit de steekproef zijn verwijderd.

Tabel B.2 Schattingsresultaten voor de kans op gebruik van de fiscale ondernemersregelingen

	Kans op gebruik van de						
	ZA	MWV	KIA	SA	WAS	MA	FOR
Gemiddelde kans in totale populatie	0,7811	0,8773	0,2538	0,1759	0,0377	0,0312	0,0828
<i>kalenderjaar</i>							
2007 (referentie)	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
	(.)	(.)	(.)	(.)	(.)	(.)	(.)
2008	0,0038*** (0,0004)	0,0031*** (0,0004)	-0,0090*** (0,0005)	0,0002 (0,0005)	-0,0004** (0,0002)	-0,0016*** (0,0002)	-0,0059*** (0,0003)
2009	0,0033*** (0,0004)	0,0021*** (0,0004)	-0,0376*** (0,0005)	-0,0119*** (0,0005)	0,0126*** (0,0002)	-0,0034*** (0,0002)	-0,0263*** (0,0004)
2010	-0,0398*** (0,0005)	0,1266*** (0,0005)	-0,0245*** (0,0006)	-0,0572*** (0,0006)	0,0304*** (0,0003)	-0,0024*** (0,0002)	-0,0289*** (0,0004)
2011	-0,0542*** (0,0005)	0,1169*** (0,0005)	-0,0251*** (0,0006)	-0,0666*** (0,0005)	0,0413*** (0,0003)	-0,0049*** (0,0002)	-0,0308*** (0,0004)
2012	-0,0658*** (0,0006)	0,129*** (0,0005)	-0,0422*** (0,0006)	-0,0740*** (0,0005)	0,0228*** (0,0002)	-0,0072*** (0,0002)	-0,0426*** (0,0004)
2013	-0,0670*** (0,0006)	0,1271*** (0,0005)	-0,0463*** (0,0006)	-0,0732*** (0,0005)	0,0219*** (0,0002)	-0,0087*** (0,0002)	-0,0444*** (0,0004)
2014	-0,0605*** (0,0006)	0,1308*** (0,0005)	-0,0477*** (0,0006)	-0,0760*** (0,0005)	0,0088*** (0,0002)	-0,0102*** (0,0002)	-0,0429*** (0,0004)
vrouw	-0,0864*** (0,0006)	-0,0460*** (0,0003)	-0,0550*** (0,0005)	-0,0083*** (0,0003)	-0,0078*** (0,0003)	-0,0264*** (0,0004)	-0,0266*** (0,0004)
migratieachtergrond	-0,0082*** (0,0007)	-0,0118*** (0,0004)	-0,0981*** (0,0007)	0,0006 (0,0004)	-0,0127*** (0,0003)	0,0009** (0,0003)	-0,0169*** (0,0005)
<i>leeftijd</i>							
jonger dan 25	-0,1080*** (0,0016)	-0,0316*** (0,001)	0,0133*** (0,0016)	0,0294*** (0,0008)	-0,0033*** (0,0007)	-0,0307*** (0,0003)	-0,0411*** (0,0009)
25 tot 35 jaar	0,0104*** (0,0007)	0,0032*** (0,0005)	0,0190*** (0,0008)	0,0174*** (0,0004)	-0,0015*** (0,0004)	-0,0126*** (0,0003)	-0,0067*** (0,0006)
35 tot 45 jaar (referentie)	0,0000 (.)	0,0000 (.)	0,0000 (.)	0,0000 (.)	0,0000 (.)	0,0000 (.)	0,0000 (.)
45 tot 55 jaar	-0,0240*** (0,0006)	-0,0139*** (0,0004)	-0,0270*** (0,0006)	-0,0174*** (0,0004)	-0,0020*** (0,0003)	0,0006 (0,0003)	-0,0075*** (0,0005)
55 tot 65 jaar	-0,0740*** (0,0008)	-0,0431*** (0,0005)	-0,0826*** (0,0006)	-0,0427*** (0,0005)	-0,0084*** (0,0003)	0,0003 (0,0004)	-0,0319*** (0,0005)

65 jaar of ouder	-0,2744*** (0,0013)	-0,1048*** (0,0008)	-0,1664*** (0,0008)	-0,1043*** (0,0007)	-0,0177*** (0,0004)	-0,0078*** (0,0005)	-0,0879*** (0,0004)
<i>opleidingsniveau</i>							
laag	-0,0013 (0,0012)	-0,0023** (0,0008)	-0,0174*** (0,0011)	0,0064*** (0,0006)	-0,0081*** (0,0005)	0,0032*** (0,0006)	-0,0130*** (0,0007)
middelbaar (referentie)	0,0000 (.)	0,0000 (.)	0,0000 (.)	0,0000 (.)	0,0000 (.)	0,0000 (.)	0,0000 (.)
hoog	0,0173*** (0,0009)	0,0119*** (0,0006)	-0,0134*** (0,0008)	-0,0000 (0,0005)	0,0084*** (0,0004)	-0,0063*** (0,0004)	0,0273*** (0,0007)
onbekend	0,0204*** (0,0008)	0,0112*** (0,0005)	0,0065*** (0,0007)	-0,0106*** (0,0004)	-0,0015*** (0,0003)	0,0057*** (0,0004)	0,0042*** (0,0005)
<i>arbeidsmarktstatus 5 jaar eerder</i>							
IB-onderne-mer	0,0243*** (0,0006)	-0,0158*** (0,0004)	0,0127*** (0,0005)	-0,2929*** (0,0004)	-0,0164*** (0,0002)	0,0023*** (0,0003)	-0,0044*** (0,0004)
in loondienst	-0,1276*** (0,0007)	-0,043*** (0,0004)	-0,0081*** (0,0005)	0,0404*** (0,0004)	0,0049*** (0,0002)	-0,0094*** (0,0003)	0,0011** (0,0004)
DGA	-0,0345*** (0,0019)	-0,0143*** (0,0011)	-0,0027 (0,0017)	0,0076*** (0,001)	0,0011 (0,0008)	-0,0116*** (0,0010)	-0,0263*** (0,0014)
AO-uitkering	-0,1240*** (0,0015)	-0,0593*** (0,0007)	-0,0185*** (0,0013)	-0,0164*** (0,001)	-0,0029*** (0,0007)	-0,0135*** (0,0008)	-0,0326*** (0,0012)
WW-uitke- ring	0,0121*** (0,0010)	-0,0054*** (0,0007)	-0,0372*** (0,0011)	-0,0105*** (0,0006)	-0,0055*** (0,0005)	-0,0027*** (0,0005)	-0,0073*** (0,0007)
bijstandsuit- kering	-0,0272*** (0,0017)	-0,0390*** (0,0011)	-0,0838*** (0,0019)	0,0071*** (0,0009)	-0,0067*** (0,0010)	-0,0097*** (0,0009)	-0,0476*** (0,0016)
onderwijs- volgend	-0,0292*** (0,0012)	-0,0121*** (0,0008)	-0,0322*** (0,0012)	0,0101*** (0,0006)	0,0006 (0,0005)	-0,0119*** (0,0009)	-0,0237*** (0,0009)
<i>bedrijfsgrootte</i>							
geen	-0,2338*** (0,0010)	-0,0699*** (0,0006)	-0,2082*** (0,0007)	-0,0357*** (0,0005)	-0,0170*** (0,0003)	-0,0024*** (0,0004)	-0,0441*** (0,0005)
een	-0,0438*** (0,0006)	-0,0306*** (0,0004)	-0,1844*** (0,0006)	0,0092*** (0,0004)	-0,0138*** (0,0003)	0,0125*** (0,0003)	-0,0171*** (0,0004)
2 tot 10 (referentie)	0,0000 (.)	0,0000 (.)	0,0000 (.)	0,0000 (.)	0,0000 (.)	0,0000 (.)	0,0000 (.)
10 of meer	0,0006 (0,0018)	0,0217*** (0,0009)	0,1643*** (0,0021)	-0,0017 (0,0012)	0,0277*** (0,0010)	-0,0071*** (0,0006)	0,0311*** (0,0015)
onbekend	-0,2411*** (0,0015)	-0,1103*** (0,0010)	-0,1686*** (0,0012)	-0,0384*** (0,0008)	-0,0077*** (0,0006)	-0,0115*** (0,0004)	-0,0464*** (0,0007)

<i>sector</i>							
landbouw	-0,0219*** (0,0017)	0,0049*** (0,0010)	0,2069*** (0,0015)	0,0427*** (0,0010)	0,0809*** (0,0009)	-0,0086*** (0,0007)	0,0593*** (0,0011)
industrie (referentie)	0,0000 (.)	0,0000 (.)	0,0000 (.)	0,0000 (.)	0,0000 (.)	0,0000 (.)	0,0000 (.)
bouwnijver- heid	0,0598*** (0,0016)	0,0459*** (0,0009)	-0,0474*** (0,0014)	0,0149*** (0,0008)	-0,0055*** (0,0006)	-0,0009 (0,0007)	-0,0002 (0,0010)
groot- en detailhandel	-0,0253*** (0,0016)	-0,0130*** (0,0009)	-0,0533*** (0,0013)	-0,0147*** (0,0008)	-0,0075*** (0,0006)	0,0039*** (0,0007)	-0,0145*** (0,0009)
horeca	0,0564*** (0,0018)	0,0195*** (0,0011)	0,0394*** (0,0016)	0,0161*** (0,0010)	-0,0054*** (0,0007)	0,0214*** (0,001)	-0,0242*** (0,0011)
logistiek	-0,0370*** (0,0018)	-0,0082*** (0,0011)	-0,0569*** (0,0015)	-0,0086*** (0,0009)	0,013*** (0,0007)	-0,0103*** (0,0008)	0,0018 (0,0011)
zakelijke dienstverle- ning	-0,0213*** (0,0016)	0,0039*** (0,0009)	-0,0844*** (0,0013)	0,0017* (0,0008)	0,0025*** (0,0006)	-0,0069*** (0,0007)	0,0196*** (0,0010)
gezond- heidszorg	0,0865*** (0,0017)	0,0539*** (0,0010)	-0,0364*** (0,0015)	0,0231*** (0,0009)	-0,0011 (0,0006)	-0,0002 (0,0009)	-0,0059*** (0,0011)
milieudienst- verlening	-0,0170*** (0,0017)	-0,0306*** (0,0010)	-0,1127*** (0,0014)	-0,0268*** (0,0008)	-0,0102*** (0,0006)	-0,0125*** (0,0007)	-0,036*** (0,0010)
overig/onbe- kend	0,0035 (0,0019)	0,0027* (0,0011)	-0,1174*** (0,0016)	0,0062*** (0,0009)	-0,0027*** (0,0007)	-0,0045*** (0,0009)	-0,0125*** (0,0012)
loglikelihood	-3.820.546	-2.582.278	-3.689.062	-2.461.039	-1.120.794	-998.773	-2.037.762
aantal ob- servaties	7.553.496	7.553.496	7.553.496	7.553.496	7.553.496	7.553.496	7.553.496

Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Toelichting: De tabel laat de geschatte gemiddelde marginale effecten zien volgend uit schattingen van pooled logitmodellen voor de kans op gebruik van de diverse ondernemersregelingen. Tussen haakjes zijn de standaardfouten weergegeven, geclusterd op het niveau van de IB-ondernemer.

* Is significant bij 10%-significantieniveau

** bij 5% en

*** bij 1%.

Tabel B.3 Overlevingskans van IB-ondernemers voor winstgevende, recent gestarte ondernemers met ZA-gebruik in 2011

	Overlevingskans IB-ondernemer		
	Een jaar	Twee jaar	Drie jaar
Totale populatie	0,9327	0,8728	0,8279
vrouw	0,0113*** (0,0013)	0,0158*** (0,0017)	0,0182*** (0,0019)
migratieachtergrond	-0,0275*** (0,0011)	-0,0462*** (0,0015)	-0,0571*** (0,0017)
<i>Leeftijd</i>			
jonger dan 25	-0,0070* (0,0028)	-0,0054 (0,0036)	-0,0040 (0,0042)
25 tot 35 jaar	-0,0072*** (0,0013)	-0,0134*** (0,0017)	-0,0137*** (0,0020)
35 tot 45 jaar (referentie)			
45 tot 55 jaar	0,0053*** (0,0013)	0,0103*** (0,0018)	0,0129*** (0,0020)
55 tot 65 jaar	0,0084*** (0,0018)	0,0089*** (0,0026)	0,0019 (0,0031)
65 jaar of ouder	0,0012 (0,0040)	-0,0311*** (0,0063)	-0,0698*** (0,0076)
<i>Opleidingsniveau</i>			
laag	-0,0146*** (0,0020)	-0,0325*** (0,0028)	-0,0395*** (0,0033)
middelbaar (referentie)			
hoog	0,0053*** (0,0015)	0,0078*** (0,0020)	0,0130*** (0,0023)
onbekend	-0,0029* (0,0013)	-0,0026 (0,0018)	-0,0004 (0,0021)
<i>Bedrijfsgrootte</i>			
geen	-0,0037 (0,0019)	-0,0043 (0,0025)	-0,0025 (0,0028)
een	0,0042** (0,0014)	0,0028 (0,0018)	0,0038 (0,0021)

2 tot 10 (*referentie*)

10 of meer	-0,0255*** (0,0053)	-0,0341*** (0,0066)	-0,0442*** (0,0075)
onbekend	-0,0706*** (0,0129)	-0,0283* (0,0131)	-0,0478** (0,0153)
<i>Sector</i>			
landbouw	0,0223*** (0,0032)	0,0488*** (0,0044)	0,0637*** (0,0051)
industrie (<i>referentie</i>)			
bouwnijverheid	-0,0053 (0,0029)	-0,0050 (0,0040)	-0,0012 (0,0045)
groot- en detailhandel	-0,0006 (0,0030)	0,0035 (0,0042)	-0,0010 (0,0048)
horeca	-0,0013 (0,0034)	0,0019 (0,0048)	-0,0132* (0,0056)
logistiek	-0,0091** (0,0032)	-0,0119** (0,0044)	-0,0218*** (0,0050)
zakelijke dienstverlening	-0,0087** (0,0029)	-0,0115** (0,0040)	-0,0192*** (0,0045)
gezondheidszorg	0,0074* (0,0032)	0,0143** (0,0044)	0,0127* (0,0050)
milieudienstverlening	0,0130*** (0,0030)	0,0345*** (0,0042)	0,04623*** (0,0048)
overig/onbekend	0,0097** (0,0032)	0,0174*** (0,0046)	0,0240*** (0,0052)

Actief als IB-ondernemer sinds

0 jaar (*referentie*)

1 jaar	0,0146*** (0,0022)	0,0164*** (0,0027)	0,0178*** (0,0030)
2 jaar	0,0231*** (0,0022)	0,0332*** (0,0027)	0,0382*** (0,0030)
3 jaar	0,0363*** (0,0024)	0,0526*** (0,0031)	0,0581*** (0,0034)
4 jaar	0,0414*** (0,0026)	0,0569*** (0,0033)	0,0657*** (0,0037)
5 jaar	0,0440*** (0,0025)	0,0662*** (0,0032)	0,0774*** (0,0036)
gebruik SA	0,0123*** (0,0016)	0,0108*** (0,0022)	0,0071** (0,0025)

Winstklassen

ZA-max – ZA + SA-max (referentie)

ZA + SA-max – 20.000 euro	0,0096*** (0,0027)	0,0094** (0,0036)	0,0175*** (0,0041)
20.000 – 35.000 euro	0,0258*** (0,0026)	0,0391*** (0,0035)	0,0488*** (0,0039)
35.000 – 55.000 euro	0,0361*** (0,0027)	0,0568*** (0,0036)	0,0719*** (0,0041)
55.000 – 80.000 euro	0,0370*** (0,0028)	0,0589*** (0,0036)	0,0731*** (0,0042)
> 80.000 euro	0,0194*** (0,0030)	0,0225*** (0,0040)	0,0328*** (0,0045)
log-likelihood	-39.828,63	-64.436,23	-80.015,78
aantal observaties	203.403	203.403	203.403

Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017). Standaardfouten zijn tussen haakjes weergegeven.

* Significant bij een significantieniveau van 10%,

** bij 5% en

*** bij 1%.

Toelichting: De tabel laat de geschatte gemiddelde marginale effecten zien die volgen uit schattingen van een logitmodel. Iedere kolom bevat een model. De modellen zijn geschat op de selectie van startende IB-ondernemers (gestart in de afgelopen vijf jaar) die een winst boven het maximale ZA niveau hebben en die bovendien gebruik maken van de ZA in het betreffende jaar. Vervolgens wordt de uitkomst om één, twee of drie jaar te overleven als IB-ondernemer verklaard uit ondernemerskenmerken en ondernemingskenmerken, waaronder het gebruik van de SA.

Tabel B.4 Overlevingskans als IB-ondernemer voor winstgevende ZA-gebruikers in 2011

Overlevingskans IB-ondernemers			
	Een jaar	Twee jaar	Drie jaar
Totale populatie	0,9611	0,9228	0,8890
<i>Sector</i>			
landbouw	0.0026 (0.0016)	0.0162*** (0.0021)	0.0232*** (0.0024)
industrie (<i>referentie</i>)	0.0000 (.)	0.0000 (.)	0.0000 (.)
bouwnijverheid	-0.0018 (0.0015)	-0.0045* (0.0020)	-0.0054* (0.0023)
groot- en detailhandel	-0.0021 (0.0015)	-0.0014 (0.0020)	-0.0087*** (0.0023)
horeca	-0.0069*** (0.0017)	-0.0112*** (0.0024)	-0.0264*** (0.0028)
logistiek	-0.0054*** (0.0016)	-0.0109*** (0.0023)	-0.0207*** (0.0026)
zakelijke dienstverlening	-0.0012 (0.0014)	-0.0019 (0.0020)	-0.0074** (0.0023)
gezondheidszorg	0.01143*** (0.0015)	0.0182*** (0.0021)	0.01511*** (0.0025)
milieudienstverlening	0.0128*** (0.0015)	0.0284*** (0.0020)	0.0362*** (0.0024)
overig/onbekend	0.0072*** (0.0019)	0.0121*** (0.0024)	0.0135*** (0.0028)
<i>Vrouw</i>			
vrouw	0.0034*** (0.0006)	0.0026** (0.0008)	0.0007 (0.0010)
migratieachtergrond	-0.0187*** (0.0006)	-0.0334*** (0.0008)	-0.0425*** (0.0010)
<i>Leeftijd</i>			
jonger dan 25	-0.0209*** (0.0027)	-0.0316*** (0.0034)	-0.0409*** (0.0040)
25 tot 35 jaar	-0.0127*** (0.0009)	-0.0241*** (0.0012)	-0.0309*** (0.0014)
35 tot 45 jaar (<i>referentie</i>)	0.0000 (.)	0.0000 (.)	0.0000 (.)
45 tot 55 jaar	0.0090*** (0.0006)	0.0177*** (0.0008)	0.0232*** (0.0010)
55 tot 65 jaar	0.0075*** (0.0007)	0.0047*** (0.0010)	-0.0067*** (0.0012)
65 jaar of ouder	-0.0355*** (0.0016)	-0.0877*** (0.0023)	-0.1341*** (0.0027)

<i>Opleidingsniveau</i>			
laag	-0.0123*** (0.0013)	-0.0267*** (0.0019)	-0.0345*** (0.0022)
middelbaar (referentie)	0.0000 (.)	0.0000 (.)	0.0000 (.)
hoog	0.0070*** (0.0009)	0.0120*** (0.0013)	0.0178*** (0.0015)
onbekend	0.0052*** (0.0008)	0.0121*** (0.0011)	0.0158*** (0.0012)
<i>Bedrijfsgrootte</i>			
geen	-0.0084*** (0.0011)	-0.0106*** (0.0014)	-0.0107*** (0.0016)
een	0.0047*** (0.0006)	0.0064*** (0.0008)	0.0082*** (0.0010)
2 tot 10 (referentie)	0.0000 (.)	0.0000 (.)	0.0000 (.)
meer dan 10	-0.0257*** (0.0023)	-0.0452*** (0.0030)	-0.0561*** (0.0033)
onbekend	-0.0845*** (0.0098)	-0.0682*** (0.0105)	-0.0809*** (0.0117)
gebruik FOR	0.0128*** (0.0009)	0.0149*** (0.0012)	0.0178*** (0.0013)
gebruik KIA	0.0295*** (0.0007)	0.0435*** (0.0009)	0.0515*** (0.0010)
gebruik WAS	0.0061*** (0.0012)	0.0057*** (0.0015)	0.0013 (0.0017)
gebruik MA	-0.0011 (0.0012)	0.0009 (0.0017)	0.0089*** (0.0020)
log-likelihood	-93.766,68	-154.811,37	-198.651,59
aantal observaties	593.522	593.522	593.522

Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017). Standaardfouten zijn tussen haakjes weergegeven.

* Significant bij een significantieniveau van 10%,

** bij 5% en

*** bij 1%.

Toelichting: De tabel laat de geschatte gemiddelde marginale effecten zien die volgen uit schattingen van een logitmodel. Iedere kolom bevat een model. De modellen zijn geschat op de selectie van IB-ondernemers die een winst boven het maximale ZA-niveau hebben en die bovendien gebruikmaken van de ZA in het betreffende jaar. Vervolgens wordt de uitkomst om één, twee of drie jaar te overleven als IB-ondernemer verklaard uit ondernemerskenmerken en ondernemingskenmerken, waaronder het gebruik van de FOR, KIA, WAS en MA.

Tabel B.5 Kans op doorgroei van IB-ondernemers in 2011 naar DGA, 1, 2 of 3 jaar later

Kenmerk	DGA na 1 jaar	DGA na 2 jaar	DGA na 3 jaar
Gehele populatie (baseline kansen)	0,7%	1,2%	1,7%
Persoonskenmerken			
Vrouw	-0,5%	-1,0%	-1,4%
Migratie-achtergrond	0,0%	0,1%	0,0%
Leeftijdscategorie (t.o.v. 35 tot 45 jaar)			
jonger dan 25 jaar	0,1%	0,3%	0,6%
25 tot 35 jaar	0,1%	0,5%	0,8%
45 tot 55 jaar	-0,3%	-0,5%	-0,8%
55 tot 65 jaar	-0,4%	-0,9%	-1,4%
65 jaar of ouder	-0,6%	-1,3%	-1,9%
Opleidingsniveau (t.o.v. middelbaar opgeleid)			
Laag opgeleid	-0,2%	-0,5%	-0,6%
Hoog opgeleid	0,3%	0,6%	0,8%
Opleidingsniveau onbekend	-0,1%	-0,3%	-0,3%
Omvang (t.o.v. 2-10 werkzame personen)			
geen werkzame personen	-0,3%	-0,6%	-0,9%
1 werkzaam persoon	-0,4%	-0,8%	-1,1%
meer dan 10 werkzame personen	1,0%	2,1%	3,1%
Onbekend	-0,3%	-0,1%	0,1%
Gebruik KIA	0,2%	0,6%	0,8%
Gebruik WAS	0,1%	0,3%	0,5%
Gebruik MA	0,0%	0,2%	0,2%
Gebruik FOR	0,4%	1,0%	1,3%
Sector (t.o.v. industrie)			
landbouw	-0,5%	-1,2%	-1,6%
bouwnijverheid	-0,3%	-0,7%	-1,1%
groot- en detailhandel	0,1%	0,0%	-0,1%
horeca	-0,2%	-0,6%	-0,8%
logistiek	0,2%	0,4%	0,5%
zakelijke dienstverlening,	0,4%	0,7%	1,0%
gezondheidszorg	-0,3%	-0,7%	-0,9%
milieudienstverlening	-0,3%	-0,8%	-1,1%
overige/onbekende sector	-0,1%	-0,2%	-0,3%
Aantal observaties	588.649	588.649	588.649

Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van CBS-microdata (2017).

Toelichting: De tabel bevat geschatte gemiddelde marginale effecten berekend op basis van schattingsresultaten van logitmodellen voor de kans om door te groeien van IB-ondernemer richting DGA. Weergegeven zijn procentpunt afwijkingen in de kans op doorgroei naar kenmerken.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl