

EVALUATIE FISCALE ONDERNEMERSCHAPSREGELINGEN

RAPPORT

seo • economisch onderzoek *dialogic*

AUTEURS

TIM SCHWARTZ, DANIËL VAN VUUREN, REG BRENNENRAEDTS (DIALOGIC), JELLIEN KNOL, JOSÉ VAN DER GEEST (DIALOGIC), GERBEN DE JONG, BRIGITTE VAN DER LUGT (DIALOGIC)

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN FINANCIËN EN MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

AMSTERDAM, MEI 2024

Samenvatting

Deze evaluatie wijst uit dat de fiscale ondernemerschapsregelingen (zeer) beperkt doeltreffend zijn in relatie tot hun overkoepelende doel: het realiseren van maatschappelijke spill-overs via het stimuleren van ondernemerschap. Bovendien zijn de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling grote ongerichte instrumenten, waardoor het risico op verspilling op de loer ligt. De regelingen die zich richten op andere beleidsdoelen scoren beter op zowel doeltreffendheid als doelmatigheid.

Het onderwerp van deze evaluatie zijn de fiscale ondernemerschapsregelingen voor IB-ondernemers. Onder IB-ondernemers verstaan we ondernemers die aangifte doen voor de inkomstenbelasting in Box 1. Dit zijn onder anderen ondernemers met een eenmanszaak, vof (vennootschap onder firma), maatschap of cv (commanditaire vennootschap). Ondernemers met een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid (bv) zijn geen onderdeel van deze evaluatie. De fiscale ondernemerschapsregelingen die van toepassing kunnen zijn op IB-ondernemers en die centraal staan in deze evaluatie zijn: de MKB-winstvrijstelling, de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek, de tbs-vrijstelling, de stakingsaftrek, de willekeurige afschrijving starters, de meewerkaftrek en de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid.

De kern van deze evaluatie is het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de fiscale ondernemerschapsregelingen. De fiscale ondernemerschapsregelingen zijn in 2017 voor het laatst geëvalueerd (Ter Weel e.a., 2017). De tbs-vrijstelling en de stakingsaftrek maakten toen echter geen deel uit van de evaluatie. Het ministerie van Financiën en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat hebben SEO Economisch Onderzoek en Dialogic gevraagd om zeven jaar na dato een nieuwe evaluatie uit te voeren.

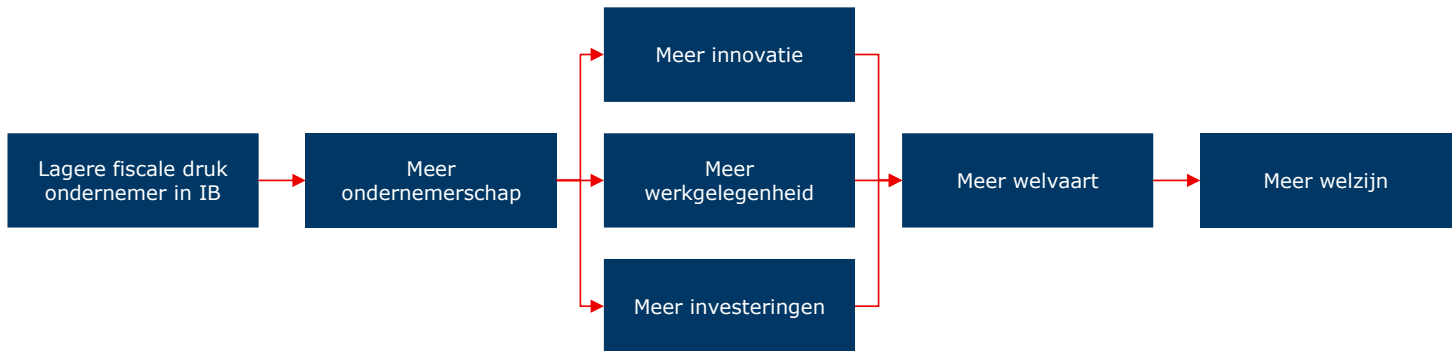
De beoordeling vindt plaats op basis van inzichten uit bureauonderzoek, interviews met experts en stakeholders, een vragenlijst onder duizend IB-ondernemers en analyses op basis van CBS Microdata. Ten opzichte van de eerdere evaluatie uit 2017 is de beleidstheorie verder uitgewerkt, met name het beleidsdoel 'ondernemerschap stimuleren'. Door dit laatste kan preciezer worden getoetst in hoeverre beoogde doelen zijn gerealiseerd en welke rol de fiscale ondernemerschapsregelingen hierin spelen. Voor alle fiscale ondernemerschapsregelingen zijn de onderzoeksvragen voor de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) en het Toetsingskader Fiscale Regelingen (TFR) doorlopen.

Fiscale ondernemerschapsregelingen kunnen vanuit de economische theorie worden onderbouwd door 'maatschappelijke spill-overs'. Dit wil zeggen dat de maatschappelijke waarde die wordt gegenereerd met ondernemingsactiviteiten hoger is dan de directe beloning voor de ondernemer zelf. Denk bijvoorbeeld aan de creatie van werkgelegenheid, die in afwezigheid van de specifieke onderneming niet tot stand zou zijn gekomen. Door het verschil tussen maatschappelijke waarde en private beloning zouden ondernemers minder van dergelijke activiteiten ontplooiën dan maatschappelijk is gewenst. Via fiscale ondernemerschapsregelingen kan dit worden rechtgetrokken en kunnen ondernemers worden gestimuleerd om meer maatschappelijke spill-overs te genereren.

Het voornaamste overkoepelende doel van de fiscale ondernemerschapsregelingen is het realiseren van maatschappelijke spill-overs via het stimuleren van ondernemerschap. Dit blijkt uit een combinatie van inzichten uit de wetsgeschiedenis, parlementaire stukken, interviews en de economische theorie. Onder

maatschappelijke spill-overs wordt verstaan: additionele werkgelegenheid, kapitaalinvesteringen en innovatie. Volgens de beleidstheorie stimuleren fiscale ondernemerschapregelingen ondernemerschap en leiden de maatschappelijke spill-overs vervolgens tot meer maatschappelijke welvaart en een groter welzijn (Figuur S.1).

Figuur S.1 Beleidstheorie: meer welvaart en welzijn door extra werkgelegenheid, investeringen en innovatie



Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

Een kernvraag is of de maatschappelijke baten van fiscale ondernemerschapregelingen opwegen tegen de maatschappelijke kosten. Tegenover de maatschappelijke baten van ondernemerschap staan maatschappelijke kosten, zoals belastingderving (3,6 miljard euro in 2024) en een versturende werking op de arbeidsmarkt waarbij het IB-ondernemerschap te aantrekkelijk wordt in vergelijking met andere arbeidsvormen (Commissie Borstlap, 2020). De beleidstheorie geeft een mogelijke rechtvaardiging voor fiscale ondernemerschapregelingen, maar uiteindelijk is het dus een empirische vraag of de maatschappelijke baten ervan groter zijn dan de maatschappelijke kosten.

Tabel S.1 Onderbouwing van doelen van de meeste regelingen is legitiem

Regeling	Doel	Onderbouwing van het doel
Zelfstandigenaftrek	Ondernemerschap stimuleren	Maatschappelijke spill-overs
Startersaftrek	Ondernemerschap stimuleren	Maatschappelijke spill-overs
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	Stimuleren ondernemerschap vanuit een arbeidsongeschiktheidsuitkering	Belemmerde toegang tot de arbeidsmarkt
Willekeurige afschrijving starters	Ondernemerschap stimuleren	Maatschappelijke spill-overs
MKB-winstvrijstelling	Ondernemerschap stimuleren	Maatschappelijke spill-overs
MKB-winstvrijstelling	Realiseren globaal evenwicht tussen IB-ondernemers en dga's	Voorkomen arbitrage
Tbs-vrijstelling	Realiseren globaal evenwicht tussen ondernemers en resultaatgenieters	Voorkomen arbitrage
Stakingsaftrek	Het verzachten van belastingheffing over de stakingswinst	Niet meer van toepassing
Meewerkaftrek	Een evenwichtiger behandeling van zogenaamde alleenverdieners en tweeverdieners, daarbij rekening houdende met de bijzondere positie van de in de onderneming meewerkende echtgenoot/echtgenote	Niet meer van toepassing

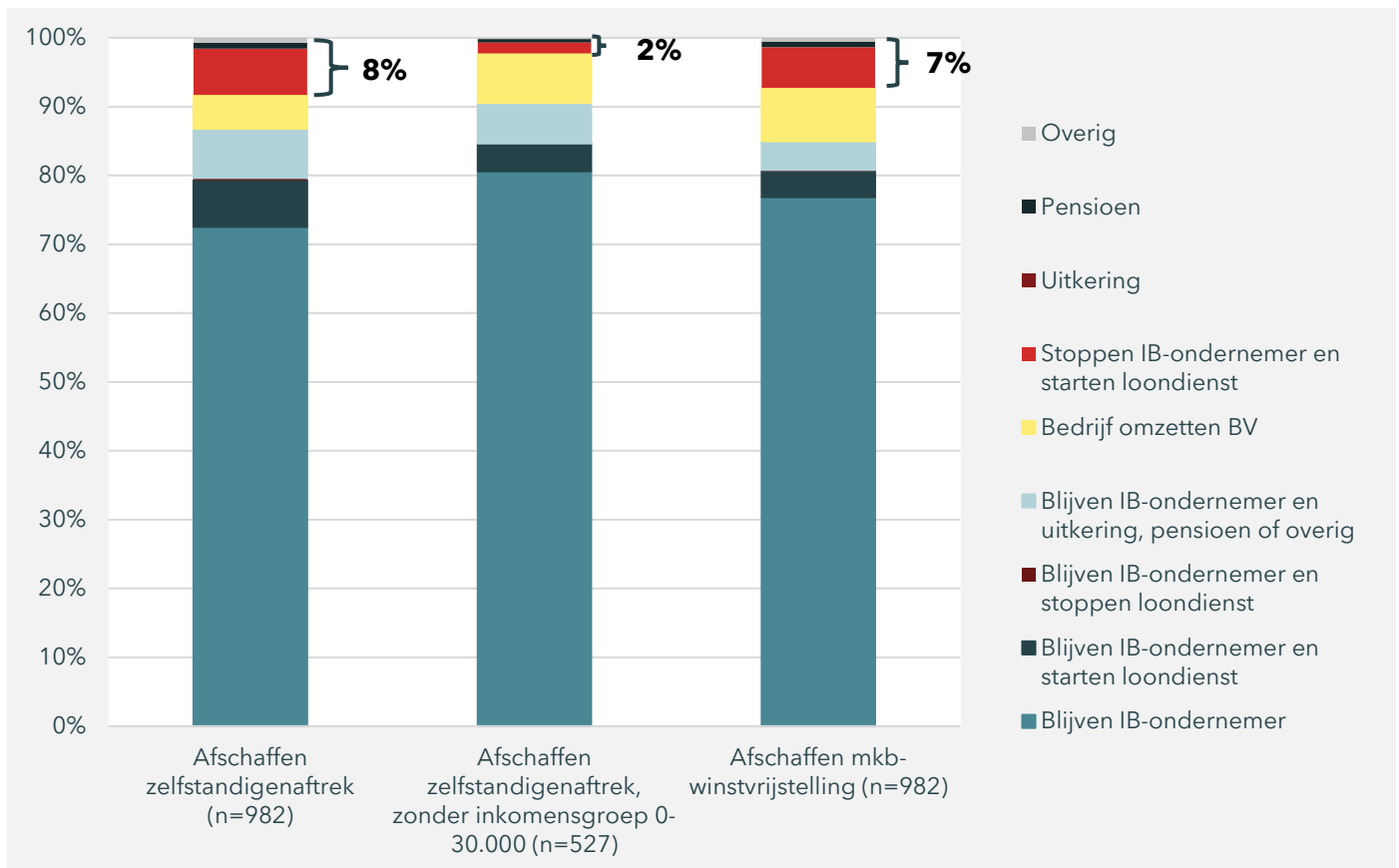
Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

Voor de MKB-winstvrijstelling en de tbs-vrijstelling geldt het specifieke doel 'realiseren van een globaal evenwicht'. Hiermee wordt bedoeld dat de MKB-winstvrijstelling bevordert dat de belastingdruk tussen IB-ondernemers en dga's in balans is en dat zodoende financiële arbitrage wordt voorkomen. Voor de MKB-

winstvrijstelling geldt dit specifieke doel in aanvulling op het algemene doel ‘realiseren van maatschappelijke spill-overs via het stimuleren van ondernemerschap’ (Tabel S.1). De tbs-vrijstelling heeft als doel de belastingdruk tussen IB-ondernemers en resultaatgenieters gelijk te houden.

Voor de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid geldt een specifiek doel; de meewerkaftrek en stakingsaftrek ontberen echter een actueel doel. De startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid heeft als specifiek doel dat de doelgroep via het IB-ondernemerschap toegang krijgt tot de arbeidsmarkt. Mensen met een arbeidsbeperking komen immers in de praktijk vaak moeilijk aan de slag in loondienst. De stakingsaftrek kent geen legitiem doel. ‘Het verzachten van belastingheffing over de stakingswinst’ is immers een definitie van de regeling zelf en zegt niet zozeer iets over een beoogde uitkomst. Voor de meewerkaftrek is het doel achterhaald en niet meer legitiem. Tijdens de totstandkoming van de regeling was het voor een IB-ondernemer niet toegestaan om zijn of haar partner in dienst te nemen. Tegenwoordig is dit wel mogelijk, waardoor het doel zijn legitimiteit heeft verloren.

Figuur S.2 Twee tot acht procent zegt te stoppen als IB-ondernemer bij afschaffen ZA of MKB-winstvrijstelling



Bron: Panel I & O Research, vragenlijst SEO Economisch Onderzoek

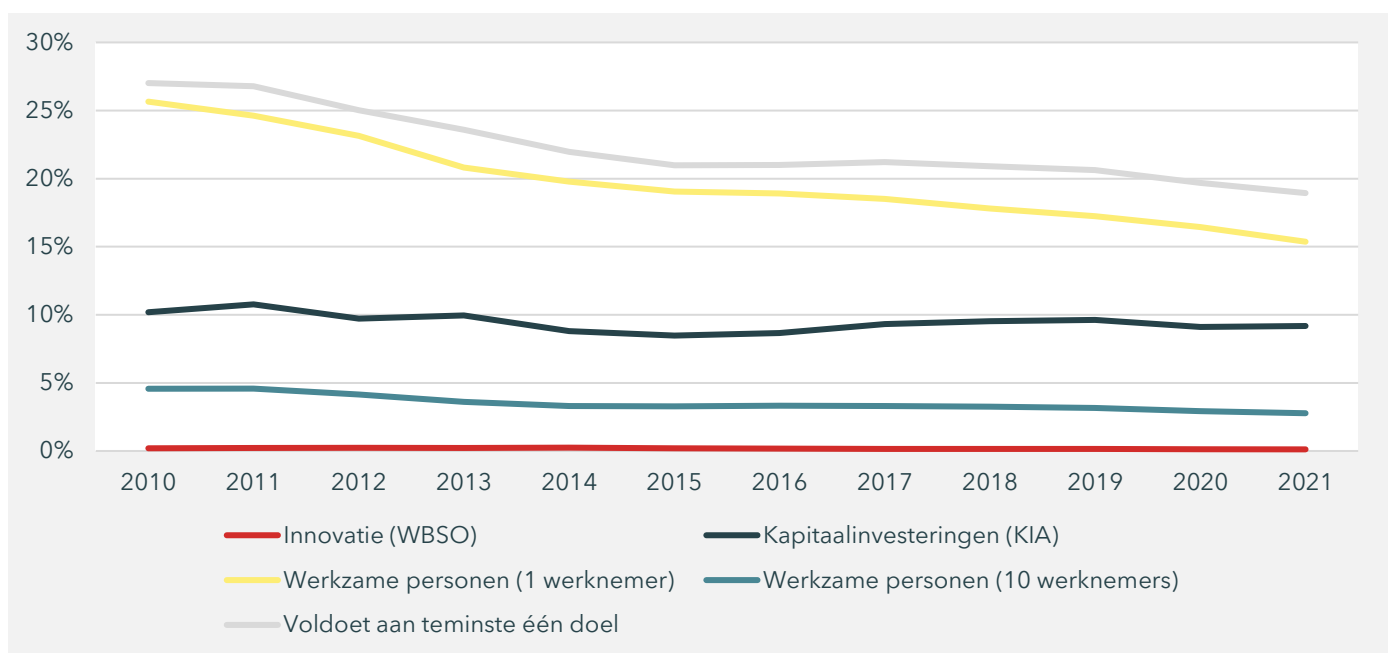
Toelichting: IB-ondernemers is gevraagd wat het afschaffen van de zelfstandigenaftrek (linkerstaaf en middelste staaf) en MKB-winstvrijstelling (rechterstaaf) betekent voor hun situatie. De figuur toont de situatie in hoeverre ondernemers stoppen als IB-ondernemer en naar welke andere arbeidsmarktstatus zij zich zullen bewegen. In de middelste staaf is de gehele inkomensgroep 0-30.000 euro weggelaten.

Zonder zelfstandigenaftrek of MKB-winstvrijstelling zou maximaal één op de twaalf IB-ondernemers stoppen. Dit blijkt uit een vragenlijst waarin beleidsscenario’s aan IB-ondernemers zijn voorgelegd. Van de IB-ondernemers met een winst boven de 30.000 euro indiceert twee procent te stoppen wanneer de

zelfstandigenaftrek zou worden afgeschaft (tweede staaf in Figuur S.2). Wanneer de lagere winsten worden meegenomen zegt acht procent te stoppen (eerste staaf in Figuur S.2). Dit laatste is een bovengrens, omdat IB-ondernemers met een lage winst nauwelijks voordeel hebben van de zelfstandigenaftrek. Afschaffen van de MKB-winstvrijstelling zou zeven procent van de IB-ondernemers ertoe aanzetten om te stoppen (derde staaf in Figuur S.2). In alle gevallen zegt het leeuwendeel van de stoppende IB-ondernemers over te gaan naar een baan in loondienst.

Het aandeel ondernemers dat voldoet aan minimaal één van de beoogde doelen daalt van bijna dertig procent in 2010 tot minder dan twintig procent in 2021. Dit blijkt uit een analyse op basis van CBS Microdata (Figuur S.3). Hierin zijn de doelen geoperationaliseerd als: werkgelegenheid, investeringen (op basis van gebruik van de kleinschalige investeringsaftrek) en innovatie (op basis van gebruik van de WBSO). Het aandeel dat minimaal één werknemer in dienst heeft, neemt in deze periode af van 25 naar 15 procent. Er zijn ook weinig IB-ondernemers die meer dan tien werknemers in dienst hebben. Het aandeel dat kapitaalinvesteringen doet ligt rond de tien procent en blijft gelijk over de jaren. Hiernaast valt op dat ondernemers volgens de gehanteerde definitie nauwelijks innovatief zijn.

Figuur S.3 Het aandeel ondernemers dat voldoet aan de beoogde doelen neemt af over de tijd



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: De figuren tonen het aandeel ondernemers dat voldoet aan de beoogde doelen over de jaren.




De fiscale ondernemersschapsregelingen hangen (zeer) beperkt samen met hun algemene doel (maatschappelijke spill-overs via het stimuleren van ondernemerschap). Beschrijvende analyses op basis van CBS Microdata suggereren een beperkte doeltreffendheid van de fiscale ondernemersschapsregelingen met betrekking tot spill-overs in de vorm van werkgelegenheid, kapitaalinvesteringen en innovatie (Figuur S.4). Dit heeft deels te maken met de toenemende groep IB-ondernemers die alleen eigen arbeid aanbieden. Zij zijn minder vaak geneigd om te investeren in werkgelegenheid, kapitaal of innovatie. Hiernaast laten de uitkomsten uit de vragenlijst zien dat IB-ondernemers in beperkte mate zouden reageren op het afschaffen van de zelfstandigenaftrek of de MKB-winstvrijstelling.

De doeltreffendheid is dan ook (zeer) beperkt in relatie tot het algemene doel. Het oordeel met betrekking tot het algemene doel “maatschappelijke spill-overs via het stimuleren van ondernemerschap” varieert enigszins over de verschillende regelingen, maar de teneur is ongunstig (Tabel S.2). De onderbouwing van dit oordeel is het sterkst voor de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling. Voor de tbs-vrijstelling en de stakingsaftrek zijn minder harde feiten voorhanden over de doeltreffendheid.

Figuur S.4 Data suggereren een (zeer) beperkte doeltreffendheid van fiscale ondernemerschapsregelingen

DOELTREFFENDHEID - ZIJN DE BEOOGDE DOELEN BEHAALD?

Na tien jaar voldoet een derde aan minimaal één van de beoogde doelen

 <p>Stimuleren werkgelegenheid Zeer beperkt</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Een kwart van de bedrijven heeft een extra werknemer. Het aantal bedrijven met meer dan tien werknemers is vijf procent (CBS-Microdata). 2. Tien procent van de ondernemers zegt minder personeel aan te nemen bij het afschaffen van de regelingen (vragenlijst IB-ondernemers).
 <p>Stimuleren kapitaalinvesteringen Zeer beperkt/ Beperkt</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tien procent van de ondernemers investeert, alleen de omvang van de investeringen is niet bekend (CBS-Microdata). 2. Meer dan een derde van de ondernemers zegt minder te investeren bij het afschaffen van de regelingen. Dit zal echter gaan om investeringen van een beperkte omvang (vragenlijst IB-ondernemers).
 <p>Stimuleren Innovatie Zeer beperkt/ Beperkt</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Innovatie is zeer lastig te meten in de Microdata. Minder dan 0,1 procent van de IB-ondernemers gebruikt de S & O aftrek of S & O afdrachtsvermindering (CBS-Microdata). 2. Een kwart van de IB-ondernemers geeft aan minder te gaan innoveren bij het afschaffen van de regelingen (vragenlijst IB-ondernemers).

Bron: CBS Microdata en Panel I & O, bewerking SEO Economisch Onderzoek

De doeltreffendheid is relatief groot in relatie tot het doel “realiseren van een globaal evenwicht”. Voor de MKB-winstvrijstelling heeft dit betrekking op fiscale neutraliteit tussen IB-ondernemers en dga's. Voor de tbs-vrijstelling heeft dit betrekking op fiscale neutraliteit tussen ondernemers en resultaatgenieters (Tabel S.2). Deze twee ondernemerschapsregelingen zijn betrekkelijk doeltreffend in het licht van dit specifieke doel.

De zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling zijn grote ongerichte instrumenten, waardoor het risico op verspilling op de loer ligt. Met name voor de zelfstandigenaftrek is dit risico groot, omdat dit instrument laag scoort op doeltreffendheid (eerste kolom in Tabel S.3). Voor de MKB-winstvrijstelling is het risico iets minder groot, omdat de doeltreffendheid met betrekking tot het doel “realiseren van een globaal evenwicht tussen IB-ondernemers en dga's” relatief groot is. Voor de kleinere fiscale ondernemerschapsregelingen is het risico op verspilling van middelen minder groot. Deze regelingen hebben niet alleen een kleiner budgetair beslag, maar zijn ook veel sterker gericht op specifieke doelgroepen.

Met uitzondering van de MKB-winstvrijstelling zijn de uitvoeringslasten van de fiscale ondernemerschapsregelingen naar verhouding hoog. Voor de zelfstandigenaftrek en startersaftrek zijn de hoge uitvoeringslasten gerelateerd aan de handhaving van het urencriterium (tweede kolom in Tabel S.3). Voor de

kleinere regelingen zijn zij de keerzijde van de gerichtheid van de regelingen: hierdoor is de uitvoering bewerklijker en dus kostbaarder. De uitvoering van de MKB-winstvrijstelling is geautomatiseerd en hierdoor relatief efficiënt.

Tabel S.2 De fiscale ondernemerschapsregelingen zijn merendeels (zeer) beperkt doeltreffend

Regeling	Doel	Beoordeling doeltreffendheid		
		Statistische analyses	Experts	Weging bewijs (effectladder ¹)
Zelfstandigenaftrek	Ondernemerschap stimuleren	Stimuleert ondernemerschap zeer beperkt	Stimuleert ondernemerschap zeer beperkt	Zeer waarschijnlijk zeer beperkt doeltreffend (4)
Startersaftrek	Ondernemerschap stimuleren	Stimuleert ondernemerschap zeer beperkt	Omvang regeling is te klein voor substantieel effect op ondernemerschap	Waarschijnlijk zeer beperkt doeltreffend (3)
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	Stimuleren ondernemerschap vanuit een arbeidsongeschiktheidsuitkering	Kleine toename arbeidsparticipatie	Enerzijds sympathiek en anderzijds is IB-ondernemerschap een risicovolle route voor arbeidsongeschikten	Waarschijnlijk beperkt doeltreffend (3)
Willekeurige afschrijving starters	Ondernemerschap stimuleren	Stimuleert ondernemerschap zeer beperkt	De regeling geeft maar een beperkt voordeel, ondernemers met grote investeringen kiezen eerder voor een bv	Waarschijnlijk zeer beperkt doeltreffend (3)
MKB-winstvrijstelling	Ondernemerschap stimuleren	Stimuleert ondernemerschap zeer beperkt	Stimuleert ondernemerschap beperkt	Zeer waarschijnlijk zeer beperkt doeltreffend (4)
MKB-winstvrijstelling	Realiseren globaal evenwicht tussen IB-ondernemers en dga's	Draagt bij aan het realiseren van globaal evenwicht tussen IB-ondernemers en dga's	Heeft voornamelijk bestaansrecht voor globaal evenwicht	Zeer waarschijnlijk doeltreffend (4)
Tbs-vrijstelling	Realiseren globaal evenwicht tussen ondernemers en resultaatgenieters	n.v.t.	Werkt als compensatie voor de tbs-regeling om globaal evenwicht tussen ondernemers en resultaatgenieters te bevorderen	Potentieel doeltreffend (2)
Stakingsaftrek	Het verzachten van belastingheffing over de stakingswinst	Gebruik neemt af	Het doel wordt behaald, maar is niet legitiem	Per definitie niet doeltreffend (2)
Meewerkaftrek	n.v.t.	n.v.t.	Doel is achterhaald niet meer legitiem	Per definitie niet doeltreffend

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

Fiscale regelingen kunnen de keuze tussen IB-ondernemerschap en werken in loondienst verstoren. Dit betreft hoofdzakelijk de grotere regelingen: de zelfstandigenaftrek, de MKB-winstvrijstelling en de startersaftrek (derde kolom in Tabel S.3). Als gevolg van deze regelingen kan het aandeel IB-ondernemers in de beroepsbevolking stijgen naar een niveau dat hoger is dan het optimale niveau vanuit maatschappelijk oogpunt.

¹ De effectladder scoort de mate waarin de uitspraak voer doeltreffendheid of doelmatigheid is onderbouwd met wetenschappelijk bewijs. De score 5 is het hoogst, waarbij de uitspraak is onderbouwd met harde uitspraken over causale relaties. Score 1 is het laagst. In dit geval is de uitspraak over doeltreffendheid enkel onderbouwd vanuit theoretische relaxaties.

De stimulans voor IB-ondernemerschap die voortkomt uit de fiscale faciliteiten is te rechtvaardigen wanneer dit leidt tot positieve spill-overs. Dit is voor de groep IB-ondernemers echter in (zeer) beperkte mate het geval. In de onderzoeksperiode (2007-2021) was dit overigens sterker het geval dan ten tijde van deze evaluatie (2024).

Tabel S.3 Budgettair beslag is veelal hoog in relatie tot doeltreffendheid

Regeling	Beoordeling Doelmatigheid		
	Doeltreffendheid i.r.t. budgettair beslag (effectladder)	Uitvoeringslasten	Neveneffecten
Zelfstandigenaftrek	Groot (1 miljard euro) en afnemend budgettair beslag i.r.t. zeer beperkte doeltreffendheid (4). Hoge kosten door ongerichtheid van de regeling.	Relatief hoge uitvoeringslasten i.v.m. urencriterium	Verstoring arbeidsmarktkeuzes en hoge inkomensrisico's
Startersaftrek	Groot (130 miljoen euro) budgettair beslag i.r.t. zeer beperkte doeltreffendheid (3). De regeling is wel meer gericht dan de zelfstandigenaftrek en hierdoor minder verspillend.	Relatief hoge uitvoeringslasten i.v.m. urencriterium	Verstoring arbeidsmarktkeuzes en hoge inkomensrisico's
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	Klein budgettair beslag (1 miljoen euro) en waarschijnlijk beperkt doeltreffend (3). Dor de gerichtheid minder verspillend dan de grotere regelingen.	Relatief hoge uitvoeringslasten i.r.t. omvang regeling	-
Willekeurige afschrijving starters	Klein budgettair beslag (8 miljoen euro) i.r.t. zeer beperkte doeltreffendheid (3).	Relatief hoge uitvoeringslasten i.r.t. omvang regeling	-
MKB-winstvrijstelling	Groot budgettair beslag (2,3 miljard euro) i.r.t. zeer beperkte doeltreffendheid ten aanzien van stimuleren van ondernemerschap en positieve doeltreffendheid ten aanzien van globaal evenwicht tussen IB-ondernemer en dga's (4). Hoge kosten door ongerichtheid van de regeling.	Relatief lage uitvoeringslasten i.r.t. andere regelingen, proces verloopt geautomatiseerd	Verstoring arbeidsmarktkeuzes (IB-ondernemerschap wordt te aantrekkelijk in vergelijking met werknemerschap) en hoge inkomensrisico's
Tbs-vrijstelling	Klein budgettair beslag (21 miljoen euro) en potentieel doeltreffend ten aanzien van globaal evenwicht tussen ondernemers en resultaatgenieters.	Relatief lage uitvoeringslasten in verhouding tot impact	-
Stakingsaftrek	Klein budgettair beslag (18 miljoen euro) i.r.t. een illegitiem doel.	Relatief hoge uitvoeringslasten i.r.t. omvang regeling	-
Meewerkaftrek	Klein budgettair beslag i.r.t. tot een illegitiem doel (6 miljoen euro).	Relatief hoge uitvoeringslasten i.r.t. omvang regeling	-

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

Een tweede neveneffect is dat IB-ondernemers zichzelf niet altijd voldoende verzekeren tegen ziekte of arbeidsongeschiktheid en te weinig sparen voor de oudedagsvoorziening. IB-ondernemers zijn zelf verantwoordelijk voor hun pensioenopbouw (tweede en derde pijler) en inkomen in geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid. In het geval van ziekte of arbeidsongeschiktheid vallen zij vaak terug op eigen middelen of die van de partner, waarna ze een beroep kunnen doen op de bijstand. Groepen IB-ondernemers verzekeren zich niet voldoende tegen dergelijke inkomensrisico's (Ter Weel et al., 2017). Door te concurreren op arbeidsvoorwaarden kunnen IB-ondernemers een groter deel van de markt naar zich toe trekken, waardoor het aandeel IB-ondernemers in de beroepsbevolking stijgt. Bovendien kan het niet deelnemen aan werknemersverzekeringen de solidariteit in de sociale zekerheid (minder risicodeling) aantasten.

Maar er zijn ook positieve neveneffecten van IB-ondernemerschap: het versterkt het aanpassingsvermogen van de economie en biedt de mogelijkheid voor 'outsiders' op de arbeidsmarkt om toe te treden. IB-ondernemers kunnen zich vaak sneller aanpassen aan nieuwe economische omstandigheden dan grotere bedrijven met werknemers in vaste dienst. Hierdoor kunnen zij een belangrijke rol spelen bij het herstel van de economie na een economische recessie. Anderzijds is de vraag gerechtvaardigd of de flexibiliteit niet te eenzijdig bij een beperkte groep wordt neergelegd (Commissie Borstlap, 2020). Een tweede gunstig neveneffect kan zijn dat via IB-ondernemerschap achterstanden op de arbeidsmarkt worden gemitigeerd. Discriminatie op de arbeidsmarkt van arbeidsgehandicapten, ouderen en mensen met migratieachtergrond kan hardnekkig zijn (rijksoverheid, 2020). Bovendien kunnen migranten soms niet aan de slag bij een werkgever, doordat de afgeronde opleiding uit het land van herkomst hier niet geldig is of omdat zij de Nederlandse taal niet goed beheersen. IB-ondernemerschap maakt het voor deze groep beter mogelijk om te participeren op de arbeidsmarkt door het starten van een (kleine) onderneming (De Lange et al., 2019).

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1 Inleiding	11
2 De context van de fiscale ondernemerschapsregelingen	13
2.1 Holistisch perspectief	13
2.2 Individueel perspectief	16
3 Beschrijvende analyse	29
3.1 Gebruik van fiscale ondernemerschapsregelingen	29
3.2 Effecten van fiscale regelingen op IB-ondernemerschap	36
3.3 Relatie fiscale regelingen met beleidsdoelen	46
4 Doeltreffendheid	56
4.1 Holistisch perspectief	57
4.2 Per regeling	59
5 Doelmatigheid	69
5.1 Budgettair beslag	69
5.2 Uitvoeringslasten en uitvoerbaarheid	70
5.3 Neveneffecten	72
5.4 Per regeling	75
Referenties	80
Bijlage A Beschrijving fiscale regelingen	82
Bijlage B Meewerkaftrek	87
Bijlage C Toelichting indeling taxonomie	88
Bijlage D Uitwerking varianten vragenlijst	89
Bijlage D.2 Kenmerken respondenten	92
Bijlage E Bewerkingen CBS Microdata	94
Bijlage F Bijlage regressieresultaten duuranalyse	96
Bijlage G Geïnterviewden	97
Bijlage H Beantwoording RPE en toetsingskader fiscale regelingen	98
Bijlage H.1 Toetsingskader fiscale regelingen	98
Bijlage H.2 Antwoorden Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)	102
Bijlage I Afbouw KIA	107

1 Inleiding

IB-ondernemers hebben recht op fiscale ondernemerschapsregelingen. Deze evaluatie beoordeelt de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze fiscale ondernemerschapsregelingen op basis van interviews, analyse op CBS Microdata en een vragenlijst onder IB-ondernemers.

Ondernemerschap wordt in verband gebracht met economische dynamiek en is van groot belang voor economische groei en werkgelegenheid. Zo stelt een ondernemer zich ten doel inkomen te genereren door met arbeid, kapitaal en kennis een bedrijf te leiden of in stand te houden. Ondernemer zijn betekent initiatief nemen, risico dragen en kansen najagen. Succesvolle ondernemers creëren dan ook werkgelegenheid en economische groei, waar de hele samenleving direct en indirect van profiteert. Ondernemerschap is bovendien een manier om deel te nemen aan de samenleving, waardoor deze inclusiever wordt (Ter Weel, 2017).

In Nederland hebben ondernemers de keuze voor verschillende rechtsvormen. Zo is er een grote groep ondernemers in een eenmanszaak, maatschap, vennootschap onder firma (Vof) of commanditaire vennootschap (CV). Dit in tegenstelling tot ondernemers die ervoor kiezen te ondernemen via een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid (bv). De groep ondernemers in onder andere een eenmanszaak of Vof betalen inkomstenbelasting in box 1. Deze groep noemen we IB-ondernemers. De ondernemers die kiezen voor een bv worden daarentegen belast tegen een gecombineerde heffing van vennootschapsbelasting in box 2 en inkomstenbelasting in box 1. De zogenoemde directeur van de bv (directeur-groootaandeelhouder (dga)) ontvangt namelijk ook loon uit dienstbetrekking.

Een (toekomstig) ondernemer maakt vaak bewust een keuze voor een specifieke rechtsvorm. Dit doen zij vanwege onder andere verschillen in de juridische aansprakelijkheid en de fiscale wet- en regelgeving. Zo kunnen IB-ondernemers persoonlijk aansprakelijk worden gesteld voor het privévermogen en moet een dga tegen bepaalde voorwaarden zichzelf loon uitbetalen, terwijl een IB-ondernemer deze verplichting niet heeft. Daarnaast gelden er verschillende fiscale faciliteiten voor beide groepen die de ene rechtsvorm potentieel financieel aantrekkelijker maken dan de andere.

Op grond van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) is in de Strategische Evaluatie Agenda van de Miljoenennota 2023 gevraagd om fiscale regelingen in de inkomstenbelasting (IB) te evalueren. Op verzoek van het ministerie van Financiën (FIN) en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft SEO Economisch Onderzoek samen met Dialogic deze evaluatie uitgevoerd. Kern van deze evaluatie is het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van in totaal acht verschillende fiscale regelingen voor IB-ondernemers. Onder doeltreffendheid van beleid verstaan we de mate waarin de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd dankzij het ingezette beleid. Onder doelmatigheid verstaan we de mate waarin de effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen worden bewerkstelligd, waarbij we ook kijken naar mogelijke neveneffecten (naar Regeling periodiek evaluatieonderzoek, 2022).

Tabel 1.1 Zes van de acht regelingen eerder geëvalueerd in 2017

Regelingen	Eerder geëvalueerd
Zelfstandigenaftrek	Ja
Startersaftrek	Ja
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	Ja
Willekeurige afschrijving starters	Ja
MKB-winstvrijstelling	Ja
Terbeschikkingstellingsvrijstelling (tbs-vrijstelling)	Nee
Stakingsaftrek	Nee
Meewerkaftrek	Ja

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

Tabel 1.1 toont de fiscale regelingen die in deze evaluatie aan bod komen. Zes van de acht regelingen zijn eerder geëvalueerd door SEO Economisch Onderzoek (Ter Weel, 2017). Deze evaluatie neemt in aanvulling daarop ook de stakingsaftrek en tbs-vrijstelling mee. Bijlage A geeft een uitgebreide beschrijving van de regelingen. Voor alle acht fiscale regelingen zijn de onderzoeksvragen voor de regeling periodiek evaluatieonderzoek en het toetsingskader fiscale regelingen doorlopen.

Uit eerder onderzoek van SEO Economisch Onderzoek is gebleken dat een harde effectmeting van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de fiscale ondernemerschapsregelingen niet mogelijk was (Ter Weel, 2017). Dit heeft te maken met de generieke aard van onder andere de zelfstandigenaftrek of MKB-winstvrijstelling. Bijna alle ondernemers gebruiken deze regelingen en hierdoor is geen bruikbare controlegroep te definiëren. Verschil in gebruik door het wel of niet voldoen aan het urencriterium biedt wel mogelijkheden, echter zijn hier geen data voor beschikbaar. Voor deze evaluatie combineren wij daarom verschillende onderzoeksmethoden (triangulatie) om tot een integraal beeld te komen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regelingen. Door inzichten uit deskresearch, interviews met experts en stakeholders, een vragenlijst onder IB-ondernemers en analyses op basis van CBS Microdata te combineren destilleren wij een integraal beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de fiscale regelingen. Als aanvulling op de eerdere evaluatie geeft deze studie meer handvatten aan het doel 'ondernemerschap stimuleren' en toetst op basis van CBS Microdata in hoeverre ondernemers hieraan voldoen (zie Hoofdstuk 2). Daarnaast zijn bij gebrek aan een controlegroep scenario's voorgelegd aan IB-ondernemers om zodoende in kaart te brengen hoe zij reageren op versobering van een aantal fiscale regelingen.

Het volgende hoofdstuk beschrijft de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de fiscale ondernemerschapsregelingen. De beleidstheorie formuleert de doelen van de fiscale regelingen die voortkomen uit wetteksten en interviews met de beleidmakers, experts en stakeholders. In hoofdstuk 3 beschrijven wij de kwantitatieve uitkomsten die aantonen in hoeverre de doelen uit de beleidstheorie worden behaald. Vervolgens presenteren wij in Hoofdstuk 4 de doeltreffendheid van de fiscale regelingen door inzichten uit Hoofdstuk 3 te combineren met inzichten uit eerdere evaluaties en interviews met experts en belanghebbenden. In Hoofdstuk 5 geven we op dezelfde wijze een oordeel over de doelmatigheid van de regelingen, waarin we onder andere ingaan op de neveneffecten van de regelingen.

2 De context van de fiscale ondernemerschapsregelingen

Het overkoepelende beleidsdoel van de fiscale ondernemerschapsregelingen is het stimuleren van ondernemerschap. Daarnaast is het doel van de MKB-winstvrijstelling en de tbs-vrijstelling het realiseren van fiscale neutraliteit tussen IB-ondernemers en dga's.

De fiscale ondernemerschapsregelingen zijn op verschillende momenten in het leven geroepen, ieder met een vooropgesteld doel. Deze doelen zijn in sommige gevallen nog steeds relevant in de context van het huidige fiscale klimaat. In andere gevallen zijn de doelen van regelingen achterhaald of is er met de tijd sprake van doelverschuiving. Dit hoofdstuk beschrijft voor alle regelingen de beleidsgeschiedenis en achterhaalt op basis van wetteksten en parlementaire stukken wat de originele doelen zijn van de fiscale ondernemerschapsregelingen en hoe deze doelen zijn geëvolueerd over de tijd. Per regeling is een beleidstheorie opgesteld. Deze beleidstheorie is ontstaan op basis van een combinatie van inzichten uit de wetteksten, parlementaire stukken en input uit interviews. Deze inzichten zijn tijdens een workshop met de begeleidingscommissie samengenomen tot één integrale beleidstheorie. Tijdens deze workshop is bevestigd in hoeverre de gestelde doelen nog relevant zijn en waar eventuele bijstelling benodigd is. De beleidstheorie die hieruit volgt, vormt de basis voor deze evaluatie. Er is een overkoepelende beleidstheorie opgesteld voor alle fiscale regelingen tezamen. Daarnaast zijn doelen voor elke specifieke regeling apart in kaart gebracht.

2.1 Holistisch perspectief

Als we de beleidstheorie vanuit holistisch perspectief analyseren, dan kijken we naar de beoogde effecten van alle fiscale ondernemerschapsregelingen samen. Om het gezamenlijke effect goed te kunnen inschatten, is het relevant om een beeld te hebben van het budgettair beslag. De onderstaande tabel geeft hier een beeld van.

Tabel 2.1 Budgettair beslag fiscale ondernemerschapsregelingen

Regeling	Budgettair beslag 2024 in miljoenen euro's (bron Miljoenennota 2024)
MKB-winstvrijstelling	2.327
Zelfstandigenaftrek	1.069
Startersaftrek	130
Tbs-vrijstelling	21
Stakingsaftrek	18
Willekeurige afschrijving starters	8
Meewerkaftrek	6
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	1 (Financiën, 2023)

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

Het budgettaire beslag van de MKB-winstvrijstelling en de zelfstandigenaftrek is van de onderzochte fiscale ondernemersregelingen het grootst. De Startersaftrek valt tussen de grotere en kleinere regelingen die zijn onderzocht in en bedraagt in totaal 130 miljoen euro. De kleinere onderzochte regelingen hebben een maximaal budgettair beslag van 21 miljoen euro. Binnen het holistische perspectief wegen de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling veel zwaarder mee omdat ze het grootste aandeel van het budgettaire beslag beslaan en dus de grootste prikkel aan ondernemers geven.

Economische theorie onderbouwt fiscale regelingen vanuit positieve externe effecten

Overheidsinterventies zijn vanuit de economische theorie gerechtvaardigd wanneer er sprake is van marktfalen. In de situatie van marktfalen functioneert de vrije markt niet goed, waardoor er mogelijk welvaartsverlies ontstaat. Door overheidsingrijpen kan dit welvaartsverlies mogelijk worden verminderd. De vraag hierbij is echter of de baten van de interventie opwegen tegen de versturende werking en kosten van deze interventie.

Een economische onderbouwing voor de fiscale regelingen zijn de mogelijke positieve spill-overs, of positieve externe effecten, die IB-ondernemerschap teweegbrengt. In deze situatie heeft de economische activiteit van een IB-ondernemer ook positieve gevolgen voor andere actoren in de maatschappij. Omdat deze positieve effecten niet neerslaan bij de potentiële IB-ondernemer zelf, worden ze niet meegenomen in de beslissing om wel of niet ondernemer te worden (of blijven). Hierdoor zullen er minder IB-ondernemers zijn dan in het optimale geval waarin positieve spill-overs wel worden meegenomen in de baten van IB-ondernemerschap. In het vorige hoofdstuk zijn voorbeelden opgenomen van deze spill-overs: Ondernemers creëren werkgelegenheid en economische groei, waar de hele samenleving direct en indirect van profiteert. Verder in dit hoofdstuk zullen we ook specifiek ingaan op twee andere factoren die economische groei stimuleren: het stimuleren van kapitaalinvesteringen en het bevorderen van innovatie. Maar ondernemerschap kan ook een manier zijn om bepaalde groepen deel te laten nemen aan het economisch proces. Door informatieasymmetrie is het voor sommige groepen in de samenleving lastig om een reguliere baan te vinden. Een klassiek voorbeeld is een buitenlands diploma dat in Nederland niet (h)erkend wordt.

Ondernemerschap zorgt voor flexibiliteit op de arbeidsmarkt

Daarnaast biedt het ondernemerschap flexibiliteit voor organisaties (en daarmee voor de economie) die specifieke (specialistische) taken willen uitbesteden. IB-ondernemers (zoals ZZP'ers) kunnen aan organisaties meer flexibiliteit bieden ten opzichte van het in dienst nemen van werknemers. 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 zozeer in een klassieke bedrijfseenheid, maar mogelijk wel in het netwerk. Een andere vorm van flexibiliteit ligt aan de kant van de IB-ondernemer zelf. Het is voor hen eenvoudiger om flexibel om te gaan met de mate waarin zij werken, dan bij werknemerschap het geval is. Er kan eenvoudig meer of minder gewerkt worden en dit kan ook snel aangepast worden. Ten slotte biedt het ondernemerschap de mogelijkheid voor outsiders om te participeren, denk hierbij aan mensen die om een bepaalde reden minder kansen krijgen op de reguliere arbeidsmarkt zoals mensen met een beperking. Naast het economische effect hiervan, dat we in de vorige paragraaf bespraken, heeft dit ook een positief effect op de mate van inclusie van de samenleving.

Het stimuleren van ondernemerschap is het primaire doel van de fiscale regelingen

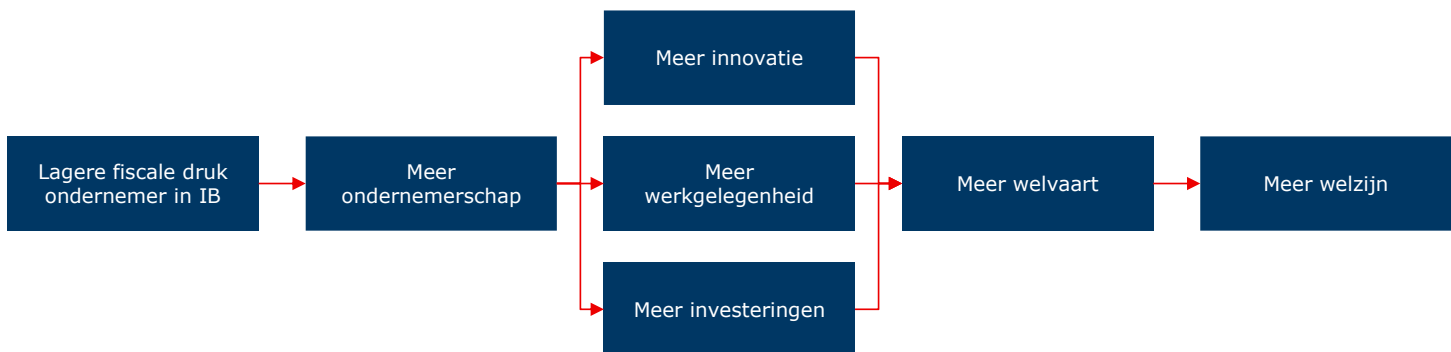
Een combinatie van inzichten uit de wetgeschiedenis, parlementaire stukken, interviews en de economische theorie stelt dat het stimuleren van ondernemerschap het voornaamste doel is van de fiscale regelingen. We spreken hier

niet over ondernemerschap in brede zin, maar vertalen dit naar de mate waarin ondernemers spill-overs realiseren naar werkgelegenheid, kapitaal en innovatie.

Op basis van de interviews komt een beeld naar voren dat de causaliteitsrelaties die in onderstaande afbeelding worden weergegeven *beoogd* worden. Hierbij ligt de nadruk op *beoogd*, want veel geïnterviewden zijn kritisch in welke mate deze effecten ook gerealiseerd worden. In de rest van het onderzoek bespreken we in welke mate deze beoogde doelen daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Naast het stimuleren van ondernemerschap in termen van het realiseren van spill-overs naar werkgelegenheid, kapitaal en innovatie, zijn er ook andere doelen die relevant zijn voor specifieke regelingen. Een aantal regelingen is specifiek in het leven geroepen om een globaal evenwicht te bereiken tussen ondernemers in de inkomstenbelasting (box 1) en die hebben gekozen voor bijvoorbeeld een bv waarbij de winst wordt belast tegen een gecombineerd tarief van vennootschapsbelasting, box 1-heffing en box 2-heffing. Het doel om meer globaal evenwicht te bereiken is voornamelijk van toepassing op de MKB-winstvrijstelling en wordt daar apart beschreven.

Figuur 2.1 Het primaire doel is het realiseren van spill-overs naar werkgelegenheid, kapitaal en innovatie



Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

De bovenstaande afbeelding start met de observatie dat de fiscale ondernemerschapsregelingen zouden moeten zorgen voor een lagere fiscale druk bij de IB-ondernemer ten opzichte van een werknemer. Deze financiële prikkel zou ertoe moeten leiden dat mensen kiezen voor IB-ondernemerschap, ten koste van werknemerschap. Dat kan gezien worden als meer ondernemerschap. De beoogde effecten zouden op de volgende manier vorm moeten krijgen:

- Meer ondernemerschap zou moeten leiden tot **meer innovatie**, aangezien bedrijven meer innoveren dan werknemers. Ondernemers innoveren om op deze manier een competitief voordeel te realiseren of te behouden. Zo kan er meer winst voor de onderneming worden gerealiseerd;
- Meer ondernemerschap zou ook moeten leiden tot **meer werkgelegenheid**, aangezien werknemers geen werknemers kunnen aannemen, maar ondernemers wel;²
- Tot slot zou meer ondernemerschap moeten leiden tot **meer investeringen in kapitaalgoederen**. Ondernemingen schaffen deze productiemiddelen aan om efficiënter te kunnen produceren en werknemers doen dit typisch niet.

Deze drie beoogde effecten zouden er samen toe moeten leiden dat er in Nederland meer welvaart wordt gecreëerd. Dit zou op zijn beurt moeten leiden tot meer welzijn. Nogmaals: het gaat hier om het beeld dat

² IB-ondernemers kunnen werknemers hebben. Zij opereren veelal in de vorm van een eenmanszaak en een eenmanszaak kan werknemers hebben.

geïnterviewden hebben van de **beoogde** effecten van de fiscale ondernemerschapsregelingen (en niet de daadwerkelijke effecten).

2.2 Individueel perspectief

In de vorige paragraaf hebben we beschreven hoe de acht regelingen tezamen beogen te werken. In deze paragraaf gaan we in op de werking van de afzonderlijke instrumenten. Omdat de instrumenten deels in elkaars verlengde liggen, ontkomen we er niet aan om onderwerpen te herhalen. Echter, omdat deze evaluatie zich ook richt op het onderzoeken van de acht afzonderlijke regelingen behandelen we deze wel in detail. Bovendien zullen we in deze paragraaf zien dat er ook regelingen zijn die enigszins buiten de boot vallen en lastig in het holistische perspectief te plaatsen zijn.

Als we de beoogde effecten van elke fiscale ondernemerschapsregeling apart analyseren, dan baseren we ons op twee bronnen: literatuuronderzoek en een workshop waarin de uitkomsten van het literatuuronderzoek zijn besproken.

De eerste bron is literatuuronderzoek. Hierbij kijken we naar (1) wetteksten, (2) memories van toelichting (hierna: MvT) bij deze wetteksten en (3) formele schriftelijke communicatie zoals Kamerstukken en de Miljoenennota. Dit leidt ertoe dat er voor sommige regelingen meerdere verschillende doelen worden gevonden. De vraag is dan welk doel leidend is. Hierbij kunnen we verschillende perspectieven aannemen:

- **Juridisch perspectief:** Indien er meer dan één doel wordt genoemd tellen alleen de doelen die uit parlementaire stukken worden afgeleid of daarin worden genoemd. De doelen die genoemd worden in andere bronnen worden niet gezien als relevant doel omdat deze niet zijn behandeld in het parlement;
- **Tijdspectief:** Indien er meer dan één doel is, dan telt het doel dat als laatste genoemd wordt in een van de bronnen. De doelen die genoemd worden in oudere bronnen worden niet gezien als relevant doel omdat deze niet meer actueel zijn tenzij dit expliciet anders benoemd wordt;
- **Geen voorkeur:** Alle doelen die genoemd worden zijn beoogde doelen.

De tweede bron is een workshop over beleidstheorie waarin door experts en leden van de begeleidingscommissie van dit onderzoek gediscussieerd is over de beoogde doelen van de individuele regelingen. Hierbij hebben we de verschillende perspectieven die we hierboven toonden besproken. Daarnaast zijn uiteraard de uitkomsten van het literatuuronderzoek gepresenteerd. De uitkomst van deze workshop is leidend voor het bepalen van de beoogde doelen van de regelingen.

Naast stimuleren ondernemerschap geldt een aantal aanvullende specifieke doelen

Voor de zelfstandigenaftrek, startersaftrek, MKB-winstvrijstelling en willekeurige aftrek starters is, zoals eerder aangegeven, het voornaamste doel ondernemerschap stimuleren. Daarnaast gelden voor specifieke regelingen aanvullende doelen (zie Tabel 2.2).

Voor de MKB-winstvrijstelling en de tbs-vrijstelling geldt het specifieke doel 'realiseren van een globaal evenwicht'. Hiermee wordt bedoeld dat de MKB-winstvrijstelling bevordert dat de belastingdruk tussen IB-ondernemers, dga's in balans is en dat zodoende financiële arbitrage wordt voorkomen. De tbs-vrijstelling heeft als doel de belastingdruk tussen IB-ondernemers en resultaatgenieters gelijk te houden. Voor de MKB-winstvrijstelling geldt dit specifieke doel in aanvulling op het algemene doel 'realiseren van maatschappelijke spill-overs via het stimuleren van ondernemerschap'.

Voor de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid geldt een specifiek doel; de meewerkaftrek en stakingsaftrek ontberen echter een actueel doel. De startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid heeft als specifiek doel dat de doelgroep via het IB-ondernemerschap toegang krijgt tot de arbeidsmarkt. Mensen met een arbeidsbeperking komen immers in de praktijk vaak moeilijk aan de slag in loondienst. De stakingsaftrek kent geen legitiem doel. ‘Het verzachten van belastingheffing over de stakingswinst’ is immers een definitie van de regeling zelf en zegt niet zozeer iets over een beoogde uitkomst. Voor de meewerkaftrek is het doel achterhaald en niet meer legitiem. Tijdens de totstandkoming van de regeling was het voor een IB-ondernemer niet toegestaan om zijn of haar partner in dienst te nemen. Tegenwoordig is dit wel mogelijk, waardoor het doel zijn legitimiteit heeft verloren.

Tabel 2.2 Onderbouwing van doelen van de meeste regelingen is legitiem

Regeling	Doel	Onderbouwing van het doel
Zelfstandigenaftrek	Ondernemerschap stimuleren	Maatschappelijke spill-overs
Startersaftrek	Ondernemerschap stimuleren	Maatschappelijke spill-overs
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	Stimuleren ondernemerschap vanuit een arbeidsongeschiktheidsuitkering	Belemmerde toegang tot de arbeidsmarkt
Willekeurige afschrijving starters	Ondernemerschap stimuleren	Maatschappelijke spill-overs
MKB-winstvrijstelling	Ondernemerschap stimuleren	Maatschappelijke spill-overs
MKB-winstvrijstelling	Realiseren globaal evenwicht tussen IB-ondernemers en dga's	Voorkomen arbitrage
Tbs-vrijstelling	Realiseren globaal evenwicht tussen ondernemers en resultaatgenieters	Voorkomen arbitrage
Stakingsaftrek	Het verzachten van belastingheffing over de stakingswinst	Niet meer van toepassing
Meewerkaftrek	Een evenwichtiger behandeling van zogenaamde alleenverdieners en tweeverdieners, daarbij rekening houdende met de bijzondere positie van de in de onderneming meewerkende echtgenoot/echtgenote	Niet meer van toepassing

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

Vanuit de bovenstaande tabel, zou je je kunnen afvragen waarom het stimuleren van ondernemerschap als holistisch doel wordt genoemd terwijl het maar bij de helft van de regelingen naar voren komt. De reden hiervoor is dat de omvang van het budgettair beslag van de regelingen die dit als doel hebben veel groter is dan van de regelingen die dit niet als doel hebben. Het budgettair beslag in 2024 van de regelingen die ondernemerschap beogen te stimuleren is ruim 3,5 miljard euro (zelfstandigenaftrek: 1.069 miljoen euro, startersaftrek: 130 miljoen euro, willekeurige afschrijving starters: 8 miljoen euro) en MKB-winstvrijstelling: 2.327 miljoen euro). De omvang van de resterende regelingen is minder dan 50 miljoen euro (Tbs-vrijstelling 21 miljoen euro, stakingsaftrek 18 miljoen euro, meewerkaftrek 6 miljoen euro en startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid 1 miljoen euro) en dus ruim een factor 75 kleiner.

2.2.2 Zelfstandigenaftrek

De zelfstandigenaftrek kende veel verschillende doelen

Het beleidsdoel van de zelfstandigenaftrek is sinds de invoering in 1970 meerdere keren aangepast. Tijdens de invoering in 1970 was het doel *vereenvoudigingen in de inkomstenbelasting en de loonbelasting en voorts voorzieningen te treffen met betrekking tot zelfstandigen en de trekkers van de laagste inkomens*.³ Bij de aanpassing

³ Staatsblad 1970, 604.

in 1974 draaide het om *Inkomenssteun voor kleine zelfstandigen*.⁴ In 1982 wordt bij een aanpassing aangegeven dat het doel is *fiscale winstbepaling afstemmen op specifieke kenmerken ondernemersinkomen*.⁵ In 1993 wordt *extra werkgelegenheid genoemd*.⁶ Tot slot komt in 2017 het *stimuleren van ondernemerschap* in de Miljoenennota naar voren.⁷

Sinds 2012 is de zelfstandigenaftrek niet geïndexeerd en sinds 2020 langzaam afgebouwd

De hoogte van de zelfstandigenaftrek was 7.280 euro in 2012 en werd van 2012 tot 2020 niet meer jaarlijks geïndexeerd. De zelfstandigenaftrek is in 2020 voor het eerst verlaagd met 250 euro ten opzichte van het jaar ervoor en wordt jaarlijks verder afgebouwd. De onderstaande Tabel 2.3 geeft hier een overzicht van. In het Belastingplan 2023⁸ wordt over de afbouw het volgende opgemerkt: *Het doel [van de afbouw] van deze maatregel is om het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zelfstandigen te verkleinen. Dit doel sluit aan bij de aanbeveling van de Commissie regulering van werk om te komen tot een meer gelijke fiscale behandeling van arbeid. Het verlagen van de zelfstandigenaftrek draagt bij aan het verkleinen van de fiscale verschillen tussen werknemers en zelfstandigen.*

Tabel 2.3 De zelfstandigenaftrek bouwt af naar 900 euro in 2027

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
€ 7.280	€ 7.030	€ 6.670	€ 6.310	€ 5.030	€ 3.750	€ 2.470	€ 1.200	€ 900

Bron: Belastingdienst

Doel van de zelfstandigenaftrek is het stimuleren van ondernemerschap

Alleen het meest recente doel, het stimuleren van ondernemerschap, hanteren we in dit onderzoek als het beoogde doel. Ondanks veel wijzigingen van het doel over de tijd is het stimuleren van ondernemerschap het hoofddoel van de zelfstandigenaftrek. Dit wordt ook bevestigd in o.a. de vorige evaluatie fiscale ondernemerschapsregelingen (Ter Weel et al., 2017). In de gesprekken met geïnterviewden komt zeer sterk naar voren dat aan de regeling veel verschillende doelen zijn gekoppeld. Ook geven geïnterviewden aan dat deze gebruikt is als draaiknop voor het behoud van een evenwichtige gemiddelde belastingdruk. Verder noemen experts het compenseren van specifieke risico's van de IB-ondernemers als doel. Dit betreft onder andere een hoger risico ten aanzien van arbeidsongeschiktheid, pensioen en werkloosheid. Andere experts stellen dat deze risico's tot uiting zouden moeten komen in de prijzen van de producten en diensten van IB-ondernemers en dat dit niet financieel ondersteund dient te worden door het collectief (i.e. de belastingbetalende burger). Dit concept wordt ook benadrukt in het recente rapport Belastingen in maatschappelijk perspectief (2024). In het rapport wordt beargumenteerd dat er geen sprake is van marktfalen waardoor een ongelijke fiscale behandeling nodig is, de kosten en risico's voor ondernemers zouden tot uiting moeten komen in de prijzen die een ondernemer aanhoudt.

De onderstaande afbeelding toont de voormalige doelen en het huidige doel van deze regeling. Merk op dat we geen outputdoel hebben kunnen identificeren. We zien alleen een input en een outcome, waarbij wij zelf een logische, impliciete aanname (throughput) benoemen.

⁴ Kamerstukken II 1974/75, 13194, nr.3. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32194-3.html>.

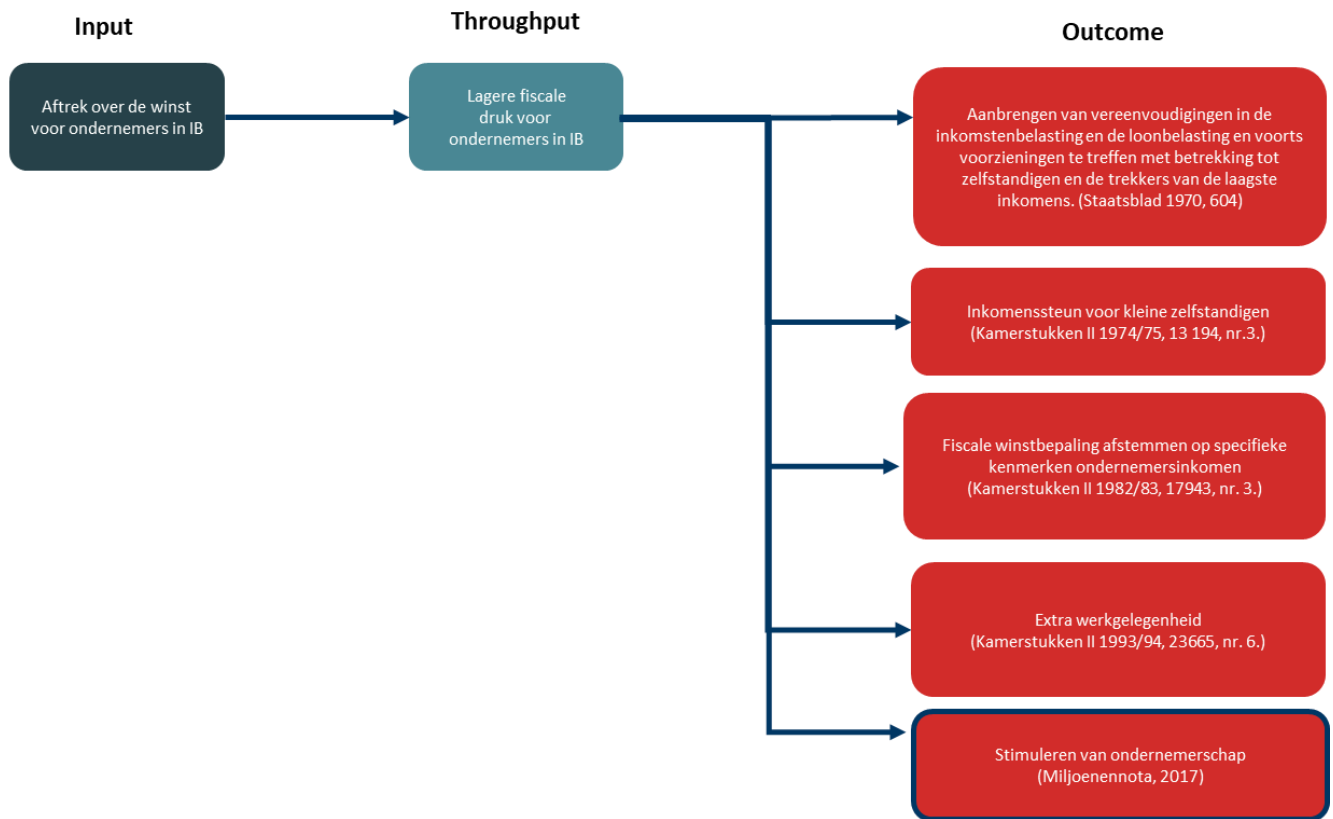
⁵ Kamerstukken II 1982/83, 17943, nr. 3.

⁶ Kamerstukken II 1993/94, 23665, nr. 6.

⁷ Miljoenennota, Kamerstukken II, 2016/17, 34550 nr. 1.

⁸ MvT, Kamerstukken II, 2022/23, 36202 nr. 3.

Figuur 2.2 Doel van de zelfstandigenaftrek is sinds de invoering in 1970 meermaals veranderd



Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

2.2.3 Startersaftrek

Het uiteindelijke doel van de startersaftrek is het stimuleren van ondernemerschap

In 2022 wordt aangegeven dat het *stimuleren van ondernemerschap* het doel is van de startersaftrek.⁹ Bij de startersaftrek doet zich iets soortgelijks voor als bij de Zelfstandigenaftrek. Bij de invoering in 1982 werd eerst een ander doel genoemd, namelijk: het substantieel verbeteren van het algemene ondernemings- en investeringsklimaat.¹⁰ Vervolgens is het doel over de tijd veranderd. Bij de Miljoenennota in 1985 worden twee doelen genoemd: *Bevorderen van de bereidheid om startersrisico te lopen* en *Verbeteren van de flexibiliteit van de arbeidsmarkt*.¹¹

In de interviews komt een vrij uniform antwoord over het doel van de regeling naar voren. De geïnterviewden geven aan dat de regeling beoogt het starten van ondernemen te stimuleren. De startersaftrek compenseert voor de (extra) kosten die een startende IB-ondernemer heeft in het begintraject. Daarnaast werd door een geïnterviewde genoemd dat de startersaftrek de liquiditeitspositie van starters beoogt te verbeteren. Bovengenoemde komt op hetzelfde neer: stimuleren door de uitgaven van een startende IB-ondernemer te verzachten.

⁹ MvT, Kamerstukken II 2022/23, 36202, nr. 3 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36202-3.html>.

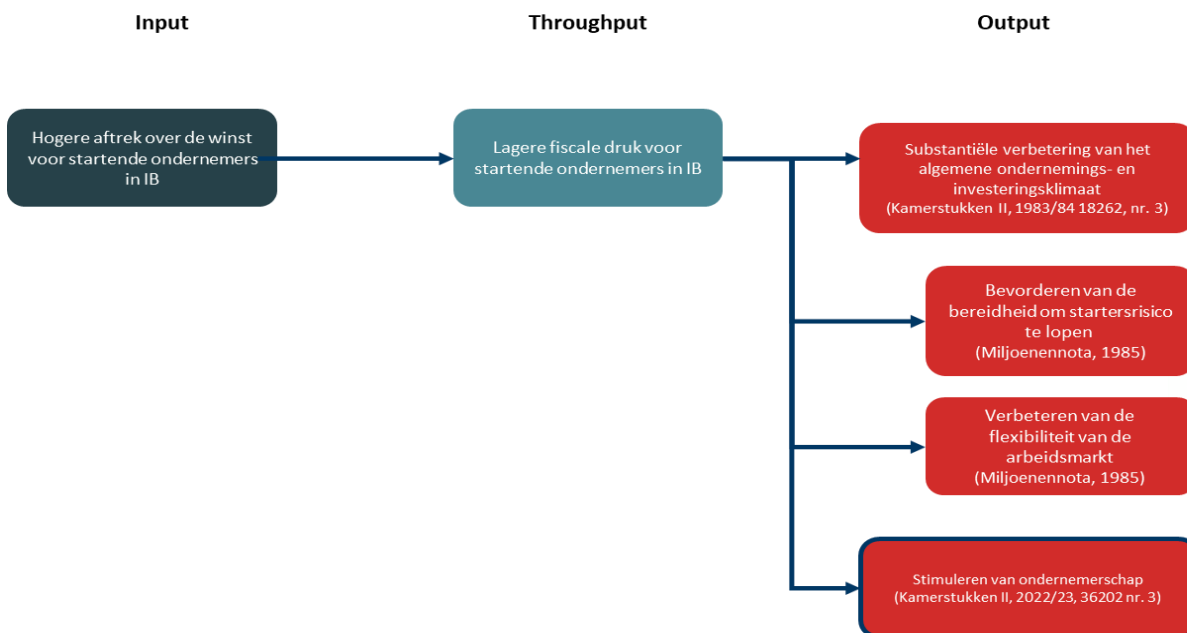
¹⁰ MvT, Kamerstukken II 1983/84, 18262, nr. 3.

¹¹ Miljoenennota, 1985, Kamerstukken II, 1984/85, 18600, nr. 1 <https://www.rijksfinancien.nl/archief/1985/1985>.

Meerdere geïnterviewden benoemen dat de startersaftrek, ten opzichte van o.a. de zelfstandigenaftrek, beter is afgebakend omdat de regeling alleen drie keer gebruikt mag worden door ondernemers in de eerste vijf jaar van activiteit.¹² Alhoewel, een duidelijke(re) afbakening van een regeling hoeft niet te betekenen dat de regeling beter werkt. Een geïnterviewde merkt op dat ondanks de afbakening richting startende ondernemers hierbij ook de groep wordt meegenomen die van werknemer naar IB-ondernemer wisselt maar niet verandert in de activiteiten. Er zijn andere soorten kosten verbonden aan IB-ondernemerschap ten opzichte van werknemerschap waar de regeling mee kan helpen, zoals ook wordt beschreven in de vorige evaluatie uit 2017. Maar de geïnterviewde vraagt zich af in hoeverre je deze groep wilt helpen met ‘starten’.

In de interviews wordt ook het effect van de startersaftrek besproken in relatie tot de afbouw van de zelfstandigenaftrek (naar 900 euro in 2027). Meerdere geïnterviewden noemen dat de startersaftrek relevanter wordt naarmate de zelfstandigenaftrek vervaagt. Daarbij wordt wel genoemd dat de startersaftrek ook al een periode niet geïndexeerd is en dus de facto afneemt in grootte als gevolg van de inflatie.

Figuur 2.3 Het uiteindelijke doel van de startersaftrek is het stimuleren van ondernemerschap



Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

2.2.4 Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid

De SAO bestaat om arbeidsongeschikten te stimuleren een onderneming te starten

Het doel van deze regeling is duidelijk: *Stimuleren van het starten van een onderneming vanuit een uitkering inzake arbeidsongeschiktheid*.¹³ Ten tijde van invoering wordt beschreven dat de verwachting is dat de gebruikers voornamelijk zullen bestaan uit gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een publieke arbeidsongeschiktheidsuitkering. De hoop is dat de regeling deze personen helpt met het binnen een afzienbare periode creëren van structurele basis bestaanszekerheid via een inkomen als zelfstandig ondernemer in aanvulling

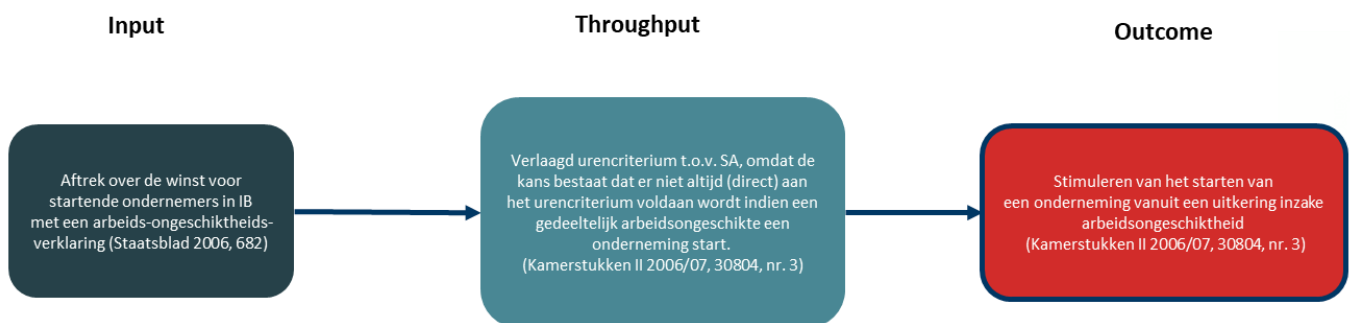
¹² Zie artikel 3.76, derde lid, Wet IB 2001

¹³ Kamerstukken II 2006/07, 30804, nr. 3. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30804-3.html>.

op of ter vervanging van een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het doel stimuleren van het starten van een onderneming vanuit een uitkering inzake arbeidsongeschiktheid nemen we dan ook over voor deze studie.

Bovenstaand doel is ook meermaals bevestigd door geïnterviewden in de gesprekken en werd ook benoemd in de vorige evaluatie uit 2017. Een groot deel van de geïnterviewden geeft wel aan dat ze niet erg bekend zijn met de regeling en deze niet vaak zijn tegengekomen in hun werk. Een aantal geïnterviewden redeneert dat de regeling mogelijk een kans biedt aan mensen die buiten de reguliere arbeidsmarkt vallen doordat ze voor bepaalde activiteiten (deels) arbeidsongeschikt zijn geraakt.

Figuur 2.4 De SAO bestaat om arbeidsongeschikten te stimuleren een onderneming te starten



Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

2.2.5 Willekeurige afschrijving starters

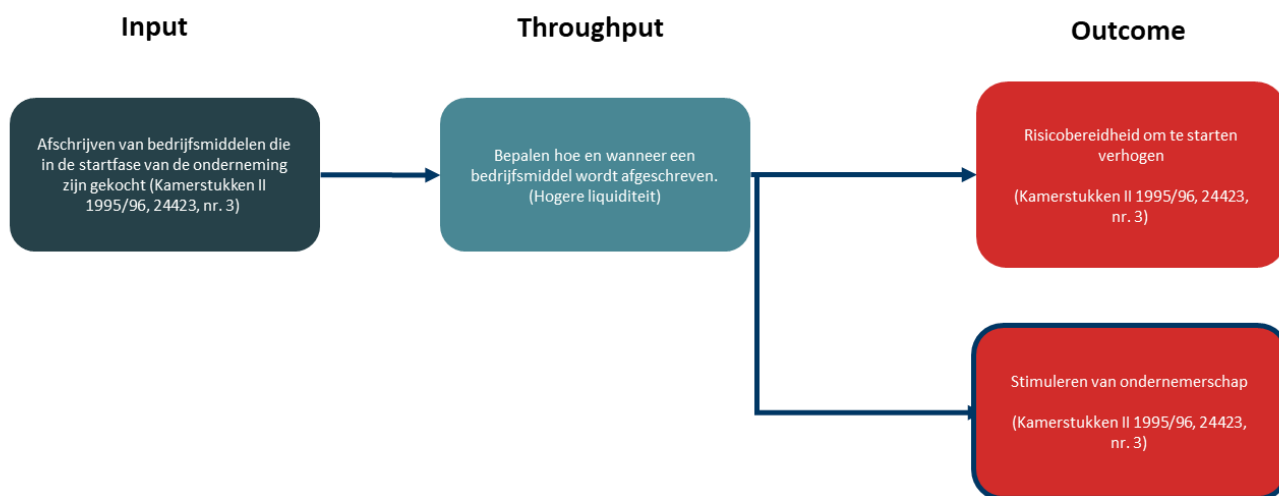
Doel van de willekeurige afschrijving voor starters is het verhogen van de risicobereidheid om te starten als ondernemer

Bij de invoering in 1995 werden twee doelen aangegeven: *Risicobereidheid om te starten verhogen* en *Stimuleren van ondernemerschap*.¹⁴ Dit is in dit onderzoek samengevoegd tot *stimuleren van ondernemerschap*.

In de gesprekken komt een vrij uniform antwoord over het doel van deze regeling, de willekeurige afschrijving starters staat toe dat een IB-ondernemer in de beginnende fase sneller of langzamer afschrijft en zo belastingheffing naar voren kan halen of (dat ligt meer voor de hand) kan uitstellen. Dat laatste, omdat op grond van deze regeling meer afgeschreven kan worden dan is toegestaan op grond van de reguliere regels omtrent het bepalen van de fiscale jaarwinst, kan leiden tot extra liquiditeit voor startende ondernemers waardoor er meer ruimte kan zijn voor investeringen in de onderneming.

¹⁴ MvT, Kamerstukken II 1995/96, 24423, nr. 3. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-24423-3.html>.

Figuur 2.5 Doel van de willekeurige afschrijving voor starters is verhogen risicobereidheid om te starten als ondernemer



Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

2.2.6 MKB-winstvrijstelling

Primair doel van de MKB-winstvrijstelling is het realiseren van het globaal evenwicht

De MKB-winstvrijstelling is in het leven geroepen naar aanleiding van de voortdurende verlaging van de totale fiscale druk die dga ervaren als gevolg van de vennootschapsbelasting (Vpb) en Box 2-heffing. Om ondernemerschap dat uitsluitend via box 1 verloopt net zo aantrekkelijk te houden is de hoogte van de MKB-winstvrijstelling afgestemd op deze lagere tarieven voor de dga. De MvT in 2005 noemt fiscale neutraliteit tussen IB-ondernemers en dga's ook als beleidsdoel. Daarnaast wordt *meer welvaart door verlichting belastingdruk*¹⁵ als aanvullend doel genoemd. In de Miljoenennota 2024 worden twee doelen genoemd, het gelijktrekken van de effectieve belastingdruk bij IB-ondernemers met bv/dga's en het stimuleren van ondernemerschap.¹⁶ In de Miljoenennota 2024 is bepaald dat de MKB-winstvrijstelling opnieuw verlaagd wordt naar 12,7 procent (13,31 procent in 2023 en 14 procent in 2022).¹⁷

Het primaire doel van de MKB-winstvrijstelling is het realiseren van een globaal evenwicht tussen IB-ondernemers (box 1) en dga's (gecombineerde heffing van vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting in box 1 en box 2). Meerdere geïnterviewden benoemen het verlagen van de tarieven van de vennootschapsbelasting als aanleiding voor het invoeren van de MKB-winstvrijstelling. Door deze verlaging werd het ondernemen via een bv veel gunstiger besloten voor ondernemers. De MKB-winstvrijstelling is ingevoerd om vanuit deze redenering het globaal evenwicht te herstellen.

Secundair doel van de MKB-winstvrijstelling is het stimuleren van ondernemerschap

Het tweede doel van de MKB-winstvrijstelling gaat over het stimuleren van ondernemerschap. Een aantal geïnterviewden redeneert dat de extra winst die een IB-ondernemer overhoudt door de MKB-winstvrijstelling gebruikt kan worden om verder te investeren, innoveren en/of groeien binnen de onderneming. Dit zijn gewenste

¹⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30572, nr. 3, Kamerstukken II 2009/10, 32128, nr. 3.

¹⁶ Miljoenennota 2024, Kamerstukken II, 2023/24, 36410, nr. 2

¹⁷ Miljoenennota, Kamerstukken II, 2023/24, 36410, nr. 2.

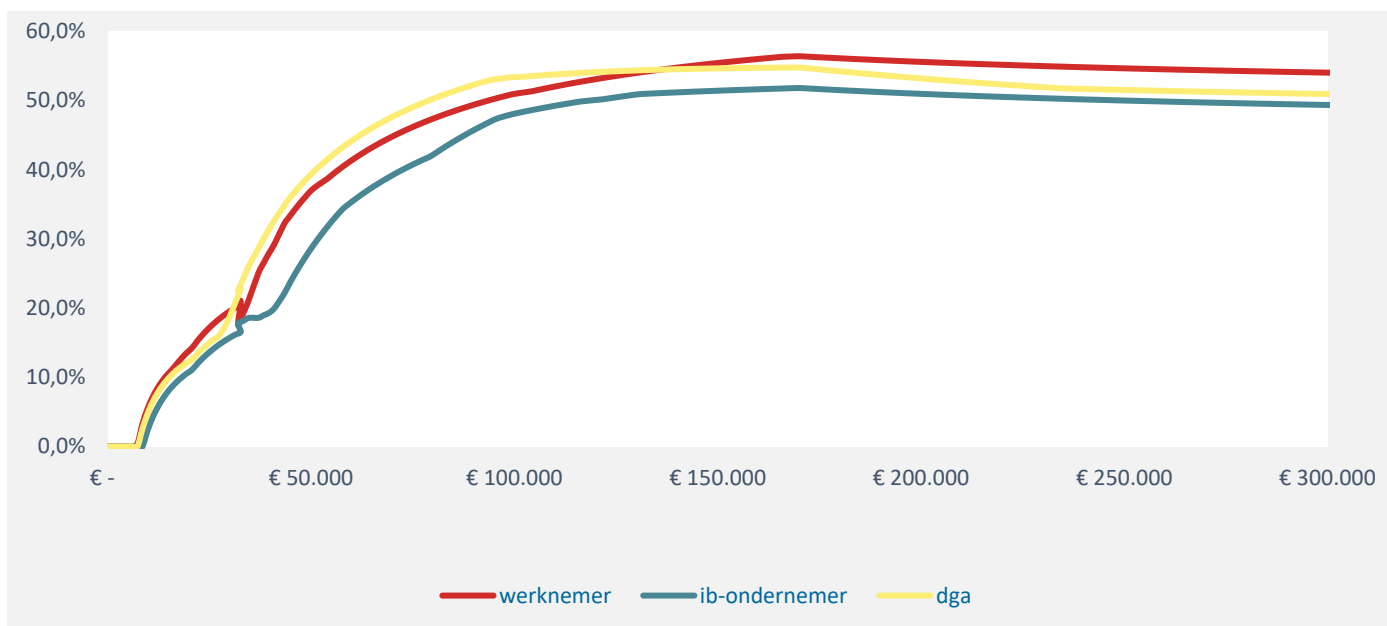
uitkomsten van ondernemerschap. Het kan ook leiden tot een hoger inkomen voor de ondernemer, waardoor ze mogelijk meer consumeren, of het onderhouden van kunstmatig lage tarieven. Daarnaast wordt door een geïnterviewde beargumenteerd dat een IB-ondernemer meer eigen risico's neemt en dat de overheid tot een bepaalde hoogte een IB-ondernemer hierin tegemoet mag komen en daardoor ook ondernemerschap stimuleert.

Beide doelen laten zich grafisch vertalen naar verschillen in belastingdruk

De onderstaande afbeelding (Figuur 2.6) toont een dergelijke weergave uit 2024. Beide doelen komen hierin nadrukkelijk naar voren:

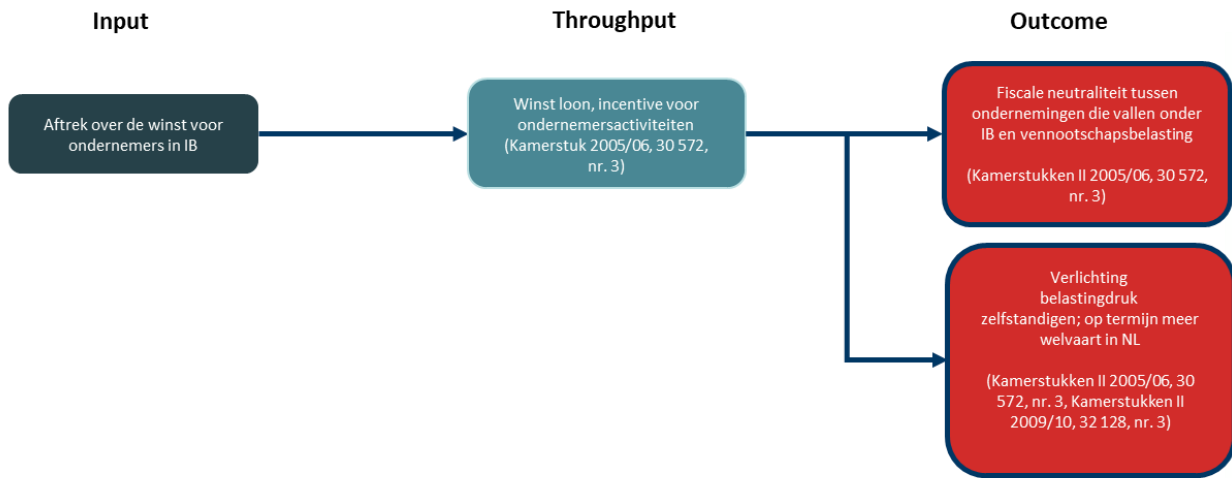
- Het **stimuleren van ondernemerschap** krijgt vorm doordat de gemiddelde belasting- en premiedruk van ondernemers in de IB lager is dan de gemiddelde belasting- en premiedruk van werknemers. In de onderstaande afbeelding wordt dit duidelijk doordat de blauwe lijn (IB-ondernemer) onder de paarse lijn (werknemer) ligt. Als we in de onderstaande afbeelding kijken naar brutoloonkosten of brutowinst van 60.000 euro, dan lag de gemiddelde druk voor de IB-ondernemer op grofweg 35 procent. Voor werknemers lag dit grofweg op 43 procent;
- Het bewaken van het **globale evenwicht** krijgt vorm doordat de rode, blauwe en gele lijnen niet te ver uiteen moeten lopen. In de onderstaande afbeelding is duidelijk dat hier sprake van is indien de brutoloonkosten of brutowinst relatief hoog zijn, zo rond 100.000 euro komen de lijnen dicht bij elkaar, maar ligt de lijn van de IB-ondernemer nog ongeveer vijf procentpunt lager. Vanaf ongeveer 200.000 euro liggen de lijnen van dga en IB-ondernemer dicht bij elkaar. Bij lagere brutoloonkosten of brutowinst kennen IB-ondernemers aanzienlijke voordelen.

Figuur 2.6 Belastingdruk het laagst voor IB-ondernemers bij een inkomen onder de 100.000 euro



Bron: ministerie van Financiën (2024)

Figuur 2.7 Primair doel van de MKB-winstvrijstelling is het realiseren van een globaal evenwicht



Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

2.2.7 Tbs-vrijstelling

Terbeschikkingsvrijstelling (tbs-vrijstelling) is een regeling die mogelijkheid geeft voor belastingvrijstelling aan belastingplichtigen die eigen bezittingen ter beschikking stellen aan de bv waarin zij een belang van meer dan 5 procent bezitten of aan de IB-onderneming van bijvoorbeeld hun partner¹⁸. In de wetsgeschiedenis en parlementaire stukken wordt benoemd dat het doel van de tbs-vrijstelling is *Evenwicht in fiscale behandeling* tussen terbeschikkingstellers enerzijds en IB-ondernemers en dga's anderzijds. De dga's profiteerden immers van de verlagingen in de vpb-tarieven en de IB-ondernemers van de MKB-winstvrijstelling.¹⁹ Om die reden is ook de tbs-vrijstelling in het leven geroepen. Dit verwijst duidelijk naar het realiseren van het globaal evenwicht tussen de verschillende rechtsvormen en wordt als doel gehanteerd in dit onderzoek.

Figuur 2.8 De tbs-vrijstelling heeft als doel evenwicht in fiscale behandeling



Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

De tbs-vrijstelling kan het best in een bredere context, van de tbs-regeling en de MKB-winstvrijstelling, uitgelegd worden. De tbs-regeling voorkomt een gunstigere heffing in box 3 voor vermogensbestanddelen die door een met de IB-ondernemer verbonden persoon (bijv. partner) of de dga in privé ter beschikking worden gesteld aan respectievelijk de IB-onderneming of bv. Als er bijvoorbeeld sprake is van een situatie waarin een onderneming een

¹⁸ Vgl. artikel 3.91, artikel 3.92 en artikel 3.99b Wet IB 2001.

¹⁹ Kamerstukken II, 2009/10, 32129, nr. 3. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32129-3.pdf>.

bedrijfsruimte huurt van zijn/haar partner, dan worden de inkomsten voor deze partner gezien als inkomsten in Box 1. Als er geen tbs-regeling zou zijn, dan zouden deze huurinkomsten (onbelast) zijn in box 3, en zou alleen de waarde van het pand conform box-3 belast worden. Het doel van het realiseren van een globaal evenwicht horen wij ook in grote lijnen terugkomen in de gesprekken. Ter illustratie van de werking van de tbs-vrijstelling is in de box hieronder een rekenvoorbeeld uitgewerkt. Daarbij wordt geabstraheerd van de zelfstandigenaftrek en startersaftrek.

Box 2.1 Rekenvoorbeeld werking tbs-vrijstelling

Neem als voorbeeld een pand met een waarde van 150.000 euro, een jaarlijkse huur van 10.000 euro en onderhoudskosten (voor de privé-eigenaar) van 500 euro per jaar²⁰. De onderstaande afbeelding toont de fiscale impact hiervan. In de onderneming wordt een fiscaal voordeel behaald van bijna 4.300 euro in privé (bij de partner) en een nadeel van ruim 3.200 euro. Het totale voordeel is ruim 1.000 euro per jaar. Zonder de tbs-regeling zou er dus een flink fiscaal voordeel behaald kunnen worden.

Figuur 2.9 Voorbeeld van een fictieve situatie zonder de tbs-regeling

Zonder TBS-REGELING	Privé	Onderneming
Huur	€10.000	€-10.000
MKB winstvrijstelling		€-1.331
Belast in Box 1		€-8.669
Belast in Box 3	€3.262	
Fiscale druk	€3.262	€-4.291

De tbs-regeling zorgt ervoor dat de inkomsten uit deze vorm van verhuur door de ontvangende partij onder box-1 (en niet meer onder box-3) worden belast. Hierdoor verdwijnt het fiscale voordeel als sneeuw voor de zon. Als we dezelfde uitgangspunten nemen, dan maakt de onderstaande afbeelding de situatie direct duidelijk. Het fiscale voordeel wordt omgebogen in een fiscaal nadeel. Dat komt doordat de MKB-winstvrijstelling wel voor de onderneming geldt, maar niet voor de privé-situatie. Het totale fiscale nadeel is ruim 650 euro per jaar.

Figuur 2.10 Voorbeeld van een fictieve situatie met de tbs-regeling, maar zonder tbs-vrijstelling

Met TBS-REGELING	Privé	Onderneming
Huur	€10.000	€-10.000
MKB winstvrijstelling		€-1.331
Belast in Box 1	€10.000	€-8.669
Fiscale druk	€4.950	€-4.291

Om te compenseren voor dit nadeel is er een tbs-vrijstelling. De tbs-vrijstelling geeft aan dat een deel van deze inkomsten in box (12 procent) onbelast is. Het gaat echter om netto-inkomsten, dus er moet een correctie worden uitgevoerd (voor in dit geval voor onderhoudskosten van de woning). De onderstaande afbeelding toont dat de fiscale druk in beide gevallen ongeveer gelijk is. Het gaat om een verschil van circa 150 euro per jaar. Het is nu ook duidelijk dat het niet toevallig is dat tbs-vrijstelling ongeveer gelijk is aan de

²⁰ En verder de volgende uitgangspunten op basis van de situatie in 2024:
 Tbs-vrijstelling: 12 procent (artikel 3.99b Wet IB 200)
 MKB-winstvrijstelling: 13,31 procent (artikel 3.79a Wet IB 2001)
 Box 1 heffing: 49,50 procent (artikel 2.10 Wet IB 2001)
 Box 3 heffing: 2,1744 procent (artikel 2.13 Wet IB 2001 en hoofdstuk 5 Wet IB 2001)

MKB-winstvrijstelling. Het voordeel van de MKB-winstvrijstelling (13,31 procent) moet worden gematcht met het voordeel van de tbs-vrijstelling (12 procent) om een beter evenwicht te verkrijgen.

Figuur 2.11 Voorbeeld van de werkelijke situatie (met de tbs-regeling, en met tbs-vrijstelling).

Met TBS-REGELING en -VRIJSTELLING	Privé	Onderneming
Huur	€10.000	€-10.000
Onderhoud	€500	
grondslag TBS-vrijstelling	€9.500	
TBS-vrijstelling	€1.140	
MKB winstvrijstelling		€-1.331
Belast in Box 1	€8.360	€-8.669
Fiscale druk	€4.138	€-4.291

2.2.8 Stakingsaftrek

Het doel van de stakingsaftrek is niet legitiem bevonden

Bij de invoering van de stakingsvrijstelling in de Wet inkomstenbelasting 1964 wordt genoemd dat het doel is *Vrijstelling van belastingheffing over de stakingswinst*.²¹ De regeling is in 1999 herzien binnen de belastingherziening 2001 en omgevormd en sterk versoepeld van vrijstelling naar aftrek. De beargumentering voor deze verandering was de doelstelling "het voorkomen van geschillen over kleinigheden aan betekenis heeft ingeboet en er vraagtekens kunnen worden gezet bij het nut van de vrijstelling voor de economische structuur."²² Het doel van de stakingsaftrek wordt de *Verzachting van belastingheffing over de stakingswinst*, dit doel wordt ook herhaald in de Miljoenennota 2024.^{23 24}

Het gestelde doel is echter niet legitiem. 'Het verzachten van belastingheffing over de stakingswinst' is immers een definitie van de regeling zelf en zegt niet zozeer iets over een beoogde uitkomst. Meerdere geïnterviewden merken daarnaast op dat de stakingsaftrek apart lijkt te staan van de andere regelingen besproken in dit rapport. De regeling stimuleert juist het staken van een onderneming in plaats van het ondernemen zelf. Mogelijk is deze regeling meer ontstaan uit overwegingen van fiscale rechtvaardigheid dan een beoogde prikkelwerking. De aftrek is meer een fiscaal douceurtje, een financieel extraatje dan een stimuleringsregeling. Een startende ondernemer, zo oppert een geïnterviewde, neemt de stakingsaftrek niet mee in de beslissing om IB-ondernemer te worden.

Verder kan deze regeling maar één keer per persoon worden toegepast, terwijl je als persoon meer dan één keer een onderneming kan starten.²⁵ Een redenatie dat de stakingsaftrek het starten van een onderneming aantrekkelijker zou maken wordt hierdoor afgezwakt.

²¹ Wet van 19 december 1974, Stb. 1974, 774 (MvT).

²² Wet Inkomstenbelasting 2001, MvT, Kamerstukken II, 1998-99, nr. 3, art. 4.1.3. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26727-3.pdf>.

²³ Kamerstukken II 1999-2000, 26820, nr. 12. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-26820-12.html>.

²⁴ Miljoenennota 2024, Kamerstukken II, 2023/24, 36410, nr. 2.

²⁵ artikel 3.79, tweede en vierde lid, Wet IB 2001

Figuur 2.12 Het doel van de stakingsaftrek is het verzachten van de belastingheffing over de stakingswinst



Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

2.2.9 Meewerkaftrek

Het doel van de meewerkaftrek is achterhaald

Het doel van de meewerkaftrek is achterhaald. Deze is in 1984 ingevoerd met als doel *“Een evenwichtiger behandeling van zogenaamde alleenverdieners en tweeverdieners, daarbij rekening houdende met de bijzondere positie van de in de onderneming meewerkende echtgenoot”*.²⁶ Toentertijd was dit een logisch doel omdat het een IB-ondernemer niet was toegestaan om zijn of haar partner in dienst te nemen. Tegenwoordig is dit wel mogelijk waardoor deze regeling zijn doel heeft verloren.

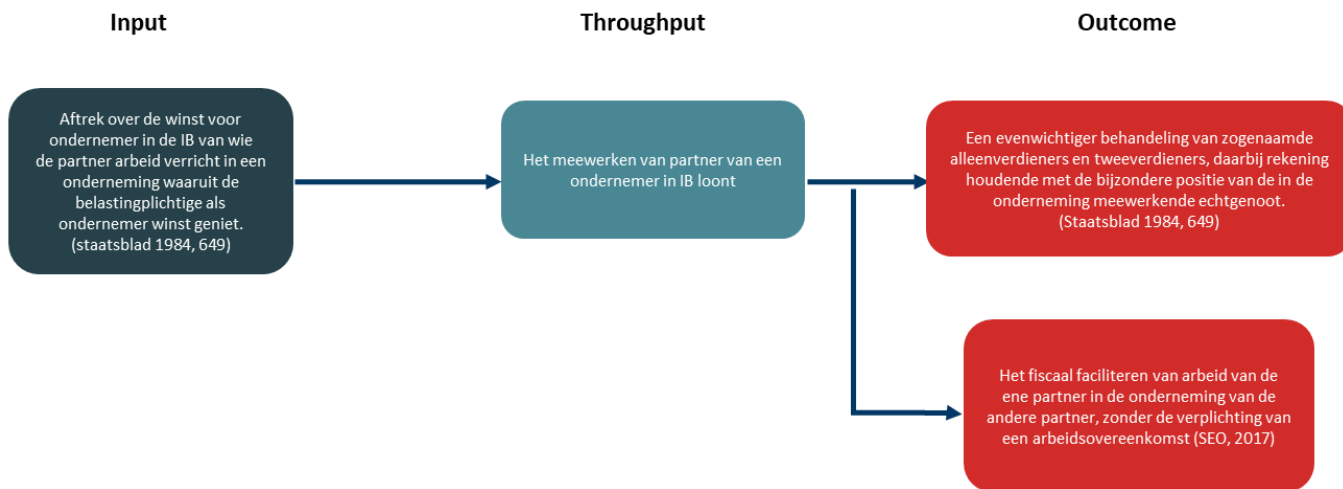
We zouden echter wel kunnen onderzoeken of de regeling voordelen biedt voor gebruikers. We hebben daarom bij fiscaal specialisten nagevraagd of deze regeling fiscaal aantrekkelijker is dan het in dienst nemen van de partner. Hier is bijna nooit sprake van en als er al sprake van is, dan gaat het om een zeer klein fiscaal voordeel.

De geïnterviewden onderschrijven de afweging die wij maken, dat het doel van de meewerkaftrek achterhaald is door andere ontwikkelingen in de wetgeving. Vroeger mocht er geen arbeidsverhouding aangegaan worden tussen echtgenoten. Daarbij bood de meewerkaftrek een manier om fiscaal te compenseren voor een meewerkende partner. Echter, sinds de afschaffing van voornoemd verbod in 1984 is het gebruik van de meewerkaftrek niet meer de enige optie in deze situatie. Ondernemers maken doorgaans gebruik van een zogenoemde man-vrouw vof, binnen deze structuur kunnen beide partners, mits wordt voldaan aan de voorwaarden, in aanmerking komen voor de ondernemerschapsregelingen wat niet het geval is als de meewerkaftrek wordt toegepast. Een enkele geïnterviewde geeft aan dat de meewerkaftrek ook hielp in het vermijden van een ongemakkelijke discussie tussen echtgenoten over de hoogte van de arbeidsbeloning en dat een gezagsverhouding tussen echtgenoten ongewenst kan zijn.

Een aantal geïnterviewden merkt op dat de regeling niet erg modern aanvoelt, mede omdat het voordeel van deze regeling niet naar de meewerkende partner gaat maar naar de IB-ondernemer. Een deel van de geïnterviewden geeft ook aan dat ze beperkt ervaring hebben met deze regeling en vraagt zich af hoeveel dit nog gebruikt wordt. Het aandeel IB-ondernemers dat deze regelingen gebruikt is dan ook zeer laag en afgenomen naar minder dan twee procent in 2021.

²⁶ Staatsblad 1984, 649 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1984-649>.

Figuur 2.13 Het doel van de meewerkaftrek is achterhaald



Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

3 Beschrijvende analyse

Het gebruik van fiscale ondernemerschapsregelingen is in de periode van 2010 tot 2021 afgenomen. Tussen de twee en acht procent van de IB-ondernemers zegt te stoppen bij afschaffing van de zelfstandigenaftrek of MKB-winstvrijstelling. Een derde van de IB-ondernemers voldoet na tien jaar aan ten minste één van de beoogde doelen.

Dit hoofdstuk bevat beschrijvende statistieken op basis van CBS Microdata en een vragenlijst onder IB-ondernemers. Deze beschrijvende statistieken dienen als input voor het evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de fiscale ondernemerschapsregelingen. In de vervolghoofdstukken combineren we hiertoe de resultaten uit dit hoofdstuk met de uitkomsten uit de interviews en het bureauonderzoek. Dit hoofdstuk gaat in op de volgende onderwerpen:

1. Het gebruik van de fiscale ondernemerschapsregelingen;
2. De effecten van fiscale regelingen op IB-ondernemerschap;
3. De relatie tussen de fiscale ondernemerschapsregelingen en hun beoogde doelen, zoals die in het voorgaande hoofdstuk zijn geïdentificeerd.

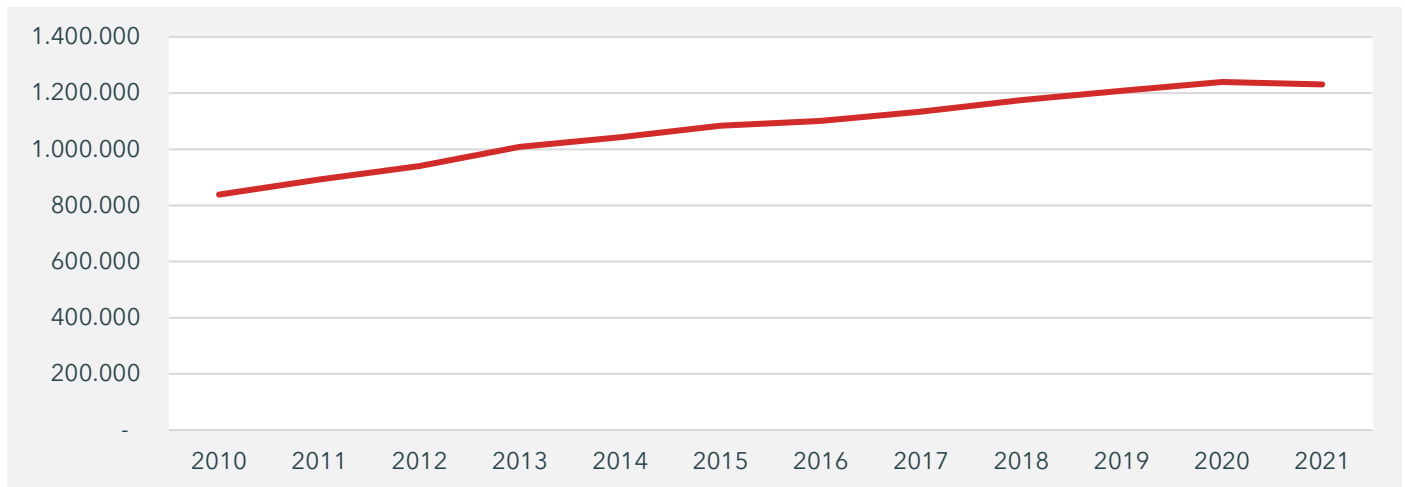
3.1 Gebruik van fiscale ondernemerschapsregelingen

Aantal IB-ondernemers stijgt met vijftig procent sinds 2010

Het aantal IB-ondernemers dat aangifte doet voor de inkomstenbelasting is in de periode van 2010 tot en met 2021 met vijftig procent gestegen (zie Figuur 3.1). In 2010 waren er nog 800 duizend IB-ondernemers. Dit is gestegen tot 1,2 miljoen IB-ondernemers in 2021 in tegenstelling tot de toename in de beroepsbevolking die in de periode 2010 tot en met 2021 met ongeveer 7,5 procent is toegenomen.²⁷ Ondanks de duidelijk stijgende trend is in 2021 een lichte daling in het aantal IB-ondernemers waargenomen. Dit heeft hoogstwaarschijnlijk te maken met de COVID-19-pandemie. De structurele stijging van het aantal IB-ondernemers geldt specifiek voor Nederland en is niet zichtbaar in andere Europese landen (Belastingen in maatschappelijk perspectief, 2024). Een deel van deze groei is gerelateerd aan nationaal beleid (Van Kesteren et al., 2023).

²⁷ Zie CBS: [StatLine - Arbeidsdeelname en werkloosheid per maand \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl)

Figuur 3.1 Aantal IB-ondernemers stijgt met vijftig procent



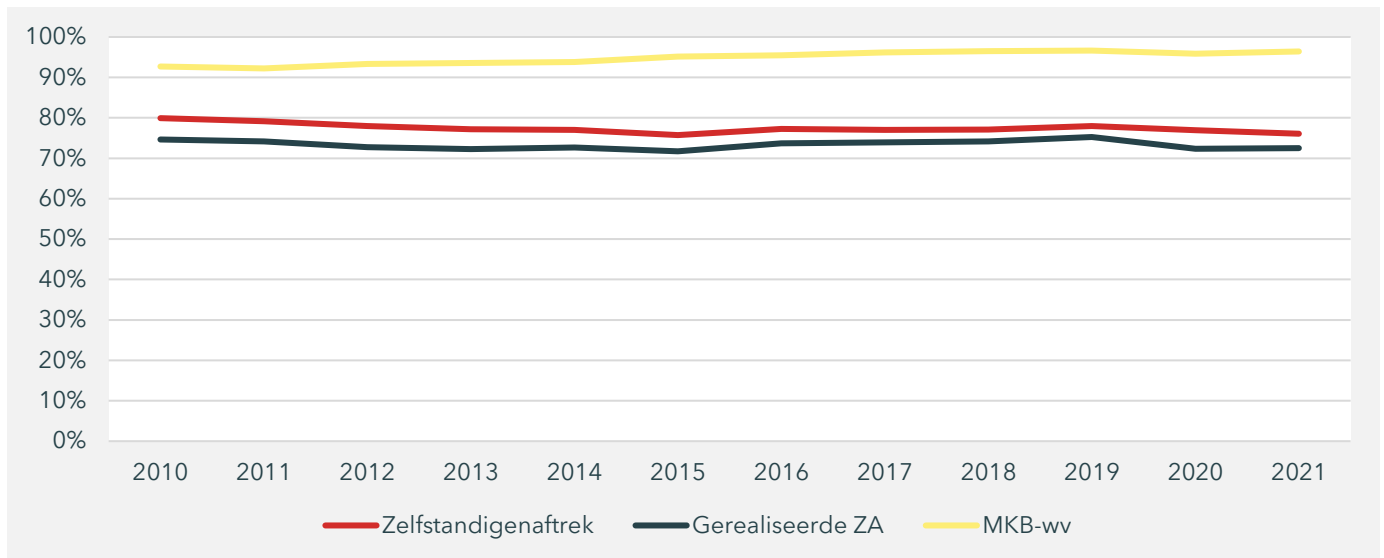
Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Ongeveer driekwart van de IB-ondernemers gebruikt de zelfstandigenaftrek

Het gebruik van de zelfstandigenaftrek ligt sinds 2010 rond de 75 procent (blauwe lijn in Figuur 3.2). Voor de zelfstandigenaftrek geldt het urencriterium. Het urencriterium stelt dat IB-ondernemers minimaal 1.225 uur per kalenderjaar werkzaam moeten zijn als zelfstandige om aanspraak te maken op de specifieke regeling. Naar schatting voldoet ongeveer twintig procent van de IB-ondernemers niet aan dit criterium en ontvangt hierom ook geen zelfstandigenaftrek (het verschil tussen 100 procent en de rode lijn in Figuur 3.2). De zelfstandigenaftrek wordt pas geactiveerd nadat de IB-ondernemer heeft aangegeven te voldoen aan het urencriterium. Dit is in tegenstelling tot de MKB-winstvrijstelling, die automatisch wordt toegepast. Voor de MKB-winstvrijstelling geldt immers geen urencriterium.

Sinds 2010 mag de ontvangen zelfstandigenaftrek niet hoger zijn dan de gemaakte winst. Sindsdien is het mogelijk dat een deel van de ondernemers wel voldoet aan het urencriterium, maar geen zelfstandigenaftrek realiseert omdat zij in het betreffende kalenderjaar niet voldoende winst maken. Het aandeel ondernemers dat wel een zelfstandigenaftrek realiseert is weergegeven met de blauwe lijn. Het aandeel ondernemers dat de zelfstandigenaftrek niet weet te realiseren is gelijk aan ongeveer 5 procent van de IB-ondernemers (het verschil tussen de rode en blauwe lijn in Figuur 3.2). Voor deze ondernemers is het mogelijk om de zelfstandigenaftrek voort te wentelen naar latere jaren. Wanneer de onderneming genoeg winst maakt, kan de zelfstandigenaftrek van eerdere jaren alsnog worden verzilverd.

Figuur 3.2 Driekwart van de IB-ondernemers maakt gebruik van de zelfstandigenaftrek



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: De tabel beschrijft het aandeel IB-ondernemers dat gebruikmaakt van een regeling. Het aandeel IB-ondernemers dat een zelfstandigenaftrek realiseert, doordat zij voldoende winst maken om de zelfstandigenaftrek te verzilveren, is weergegeven met de blauwe lijn. Het aandeel IB-ondernemers dat recht heeft op de zelfstandigenaftrek en voldoet aan het urencriterium is weergegeven met de rode lijn.

Alle IB-ondernemers hebben recht op de MKB-winstvrijstelling

Alle ondernemers hebben recht op de MKB-winstvrijstelling. Sinds 2010 geldt er geen urencriterium meer voor de MKB-winstvrijstelling. In tegenstelling tot de zelfstandigenaftrek is de MKB-winstvrijstelling ook van toepassing bij verlies. De MKB-winstvrijstelling verlaagt in dit geval het verlies, wat voor IB-ondernemers een nadeel is. De figuur geeft echter aan dat niet in alle gevallen gebruik van de MKB-winstvrijstelling is geregistreerd. De helft hiervan is onverklaarbaar volgens het CBS, de andere helft heeft betrekking op ondernemingen met een winst tussen de -7 en 7 euro.

Aandeel IB-ondernemers dat startersaftrek gebruikt blijft gelijk over de jaren

Het aandeel IB-ondernemers dat de startersaftrek gebruikt blijft gelijk over de jaren: één op de zes (Tabel 3.1). Het aandeel ondernemingen dat jaarlijks wordt opgericht is ook ongeveer gelijk gebleven over de jaren. Het aandeel IB-ondernemers dat gebruikmaakt van de startersaftrek ligt hoger dan het aandeel startende ondernemingen. Een mogelijke oorzaak hiervan is dat meerdere ondernemers tegelijk één onderneming kunnen starten (vaak in de vorm van een personenvennootschap zoals een vof, maatschap of commanditaire vennootschap), waarmee vervolgens al deze ondernemers een individueel recht hebben op de startersaftrek. Ondernemers kunnen beslissen in welke jaren ze de startersaftrek gebruiken. In de eerste vijf jaar kan een IB-ondernemer drie jaar gebruikmaken van de startersaftrek.

Het aandeel dat de willekeurige afschrijving voor starters toepast neemt af over de jaren van ongeveer vijf procent in 2010 tot ongeveer 1,5 procent in 2021. Dit is opvallend omdat het aandeel dat de startersaftrek gebruikt over de jaren gelijk is gebleven. Dit kan indiceren dat ondernemers minder vaak kapitaalinvesteringen doen die ze moeten afschrijven. Dit is in lijn met de ontwikkeling dat een toegenomen aantal IB-ondernemers in de afgelopen jaren vooral eigen arbeid aanbiedt (CBS, 2022).

Tabel 3.1 Een zesde van de IB-ondernemers maakt gebruik van de startersaftrek

Jaren	Aantal IB-ondernemers (x 1.000)	Startersaftrek	Willekeurige afschrijving starters	Aantal bedrijven van IB-ondernemers (x 1.000)	Aandeel gestarte bedrijven
2010	838	16%	4,4%	830	5,7%
2011	892	15%	5,3%	883	5,9%
2012	939	15%	3,6%	936	6,6%
2013	1.008	15%	3,4%	1.016	7,1%
2014	1.043	15%	2,2%	1.053	7,2%
2015	1.084	15%	1,9%	1.091	5,8%
2016	1.101	15%	1,7%	1.115	5,4%
2017	1.133	15%	1,8%	1.151	5,3%
2018	1.174	15%	1,8%	1.194	5,9%
2019	1.207	16%	1,8%	1.229	5,9%
2020	1.239	16%	1,7%	1.257	5,1%
2021	1.230	15%	1,6%	1.250	5,7%

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: De tabel beschrijft het aandeel IB-ondernemers dat gebruikmaakt van de startersaftrek en het aantal bedrijven dat is ontstaan. Het gaat om IB-ondernemers en bedrijven door wie aangifte is gedaan van inkomstenbelasting in het desbetreffende jaar.

Ruime halvering gebruik stakingsaftrek en meewerkaftrek

Het gebruik van de stakingsaftrek is na 2010 fors gedaald (Tabel 3.2). Tussen 2010 en 2021 halveert het aandeel IB-ondernemers dat gebruikmaakt van de stakingsaftrek. De meewerkaftrek en de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid zijn thans marginale fiscale regelingen. Het aandeel ondernemers dat gebruikmaakt van de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid daalt na 2010 van 0,5 naar 0,1 procent. Het aandeel IB-ondernemers dat gebruikmaakt van de meewerkaftrek is afgenomen van 4,2 procent naar 1,9 procent in 2021.

Tabel 3.2 Kleine fiscale ondernemersschapsregelingen worden minder relevant

Jaren	Aantal IB-ondernemers (x 1.000)	Meewerkaftrek	Stakingsaftrek	Startersaftrek arbeidsongeschiktheid
2010	838	4,2%	3,0%	0,5%
2011	892	3,9%	2,8%	0,4%
2012	939	3,7%	2,5%	0,3%
2013	1.008	3,0%	2,4%	0,3%
2014	1.043	2,8%	2,3%	0,2%
2015	1.084	2,5%	2,1%	0,1%
2016	1.101	2,4%	2,1%	0,1%
2017	1.133	2,3%	2,0%	0,1%
2018	1.174	2,1%	1,9%	0,1%
2019	1.207	2,1%	1,8%	0,1%
2020	1.239	2,0%	1,6%	0,1%
2021	1.230	1,9%	1,5%	0,1%

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: De tabel beschrijft het aandeel IB-ondernemers dat gebruikmaakt van verschillende regelingen. Het gaat om IB-ondernemers die aangifte hebben gedaan voor de inkomstenbelasting in het desbetreffende jaar.

Gebruik stakingsaftrek door stakende ondernemers daalt met een derde

Het aandeel stakende ondernemers dat gebruikmaakt van de stakingsaftrek is afgenomen van dertig procent naar ongeveer twintig procent. Dit aandeel is berekend op het aandeel gestaakte ondernemingen binnen de groep IB-ondernemers volgens het Bedrijfsdemografisch Kader van het CBS. Het aantal gestaakte ondernemingen is over de tijd toegenomen, het aantal IB-ondernemers is daarnaast ook flink toegenomen, zie Figuur 3.1.

Tabel 3.3 Aandeel stakende ondernemers dat de stakingsaftrek gebruikt over de tijd afgenomen

Jaren	Gestaakte ondernemingen	Gebruik stakingsaftrek
2010	14.807	29%
2011	13.127	33%
2012	17.475	32%
2013	20.131	32%
2014	23.191	26%
2015	20.051	19%
2016	21.017	20%
2017	18.704	24%
2018	18.258	22%
2019	18.856	22%
2020	20.684	19%
2021	17.902	20%

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Gebruik meewerkaf trek hoofdzakelijk in bouwnijverheid, groot- en detailhandel

Het gebruik van de meewerkaf trek vindt vooral plaats in de sectoren bouwnijverheid, groot- en detailhandel, reparatie van auto's en de financiële dienstverlening (Tabel 3.4). De meewerkaf trek wordt vaak in verband gebracht met landbouwondernemingen. Van deze sector gebruikt echter slechts 2,3 procent van de IB-ondernemers de meewerkaf trek. Dit percentage is in 2019 afgenomen tot 1,6 procent. Bijlage B laat zien hoe groot het aandeel IB-ondernemers is uit een specifieke sector binnen de groep IB-ondernemers die de meewerkaf trek gebruikt. Verder laat de bijlage zien dat gebruikers van de meewerkaf trek overwegend middelbaar en hoogopgeleid zijn. Gebruikers van de meewerkaf trek vallen daarnaast overwegend in de hogere winstgroepen en betreft in tachtig procent van de gevallen man.

Tabel 3.4 Gebruik meewerkaf trek hoofdzakelijk in bouwnijverheid, groot- en detailhandel

Sector ontvangers meewerkaf trek	Alle jaren	2010	2014	2019
Sector				
Landbouw, bosbouw en visserij	2,3%	2,6%	2,4%	1,6%
Industrie	2,6%	4,4%	3,6%	1,9%
Bouwnijverheid	3,7%	5,1%	3,9%	2,9%
Groot- en detailhandel; reparatie van auto's	3,3%	4,4%	3,5%	2,6%
Vervoer en opslag	2,4%	3,3%	2,7%	1,6%
Logies-, maaltijd- en drankverstrekking	4,2%	5,9%	4,8%	3,1%
Informatie en communicatie	1,5%	2,0%	1,6%	1,2%
Financiële instellingen	4,3%	4,4%	4,6%	3,5%
Advisering, onderzoek en overige specialistische zakelijke dienstverlening	1,8%	2,6%	2,0%	1,3%
Verhuur van roerende goederen en overige zakelijke dienstverlening	2,7%	4,2%	3,0%	2,0%
Onderwijs	1,5%	2,5%	1,8%	1,2%
Gezondheids- en welzijnszorg	1,7%	2,7%	2,2%	1,3%
Cultuur, sport en recreatie	1,1%	1,8%	1,3%	0,8%
Overige dienstverlening	1,5%	2,1%	1,6%	1,2%

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: De tabel beschrijft het aandeel IB-ondernemers dat gebruikmaakt van de meewerkaf trek uitgesplitst naar kenmerken. De aandelen hebben betrekking op de totale groep ondernemers die de meewerkaf trek gebruikt in de periode 2007-2021. De gegevens die hier zijn gepresenteerd zijn gebaseerd op de IB-ondernemer die de aanvraag indient en niet de meewerkende partner.

Kenmerkende samenhang ondernemerschapsregelingen met achtergrondkenmerken

De verschillende ondernemerschapsregelingen vertonen een kenmerkende samenhang met verschillende achtergrondkenmerken, zoals leeftijd, opleiding, sector en grootte van de onderneming (Tabel 3.5) Tabel 3.5. Dit blijkt uit een model waarbij de kans op het gebruik van een ondernemerschapsregeling is geschat op basis van een aantal kenmerken. We schatten een meer zuivere relatie tussen kenmerk en het gebruik van een regeling, doordat we tegelijkertijd controleren voor meerdere kenmerken. Uit deze analyse blijkt dat jongere IB-ondernemers vaker

de zelfstandigenaftrek gebruiken en dat de meewerkaftrek en de stakingsaftrek vaker worden gebruikt door oudere IB-ondernemers. Verder valt op dat ondernemers zonder aanvullend inkomen vaker gebruikmaken van de regelingen, met uitzondering van de stakingsaftrek. Dit komt waarschijnlijk doordat de groep die gebruikmaakt van de stakingsaftrek weer is gaan werken of met pensioen is gegaan. Daarnaast geldt voor een aantal regelingen het urencriterium, waardoor ondernemers die naast IB-ondernemerschap in loondienst werken hier minder vaak aan voldoen.

Tabel 3.5 Het gebruik van verschillende regelingen hangt samen met achtergrondkenmerken

	ZA	SA	Meewerkaftrek	Stakingsaftrek
Leeftijd	35-55 jaar	25-45 jaar	55-75 jaar	65-plus
Opleiding	Laag	-	Laag/Middel	Hoger
Aanvullend inkomen	Nee	Nee	Nee	Ja
IB-ondernemer in vorige periode	Ja	Nee	Ja	Ja
Sector	Geen variatie	Geen variatie	Bouwnijverheid, logies en maaltijd-vestrekking, reparaties van auto's	Logies en maaltijd-vestrekking

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: Op basis van een lineaire regressie schatten we de kans in dat iemand met een gegeven kenmerk gebruikmaakt van een regeling. Hierbij hebben we de volgende kenmerken opgenomen: leeftijd, geslacht, opleiding, aanvullend inkomen, situatie voor het peiljaar, aantal werknemers en sector (sbi-indeling). We hebben een model geschat op 2009, 2014 en 2021. De kenmerken waarbij een substantiële en significante samenhang is geconstateerd zijn opgenomen in de tabel.

3.2 Effecten van fiscale regelingen op IB-ondernemerschap

Deze paragraaf gaat in op de mate waarin de fiscale ondernemerschapsregelingen de keuze voor IB-ondernemerschap stimuleren. In een vragenlijst onder duizend IB-ondernemers is uitgevraagd wat het afschaffen van de zelfstandigenaftrek of MKB-winstvrijstelling zou betekenen voor hun situatie. De vragenlijst gaat in op de keuze voor het IB-ondernemerschap (extensieve marge), het aantal uren dat men werkzaam is als IB-ondernemer (intensieve marge) en de tariefstelling. De verzamelde gegevens zijn herwogen naar leeftijd om een meer representatieve weergave van de populatie te realiseren. Zie Bijlage D voor meer uitleg over de gehanteerde methodologie.

Een deel van de resultaten is aangevuld met inzichten uit de CBS Microdata. Deze uitkomsten zijn gebaseerd op alle IB-ondernemers. Wanneer de inzichten op CBS Microdata zijn gebaseerd in plaats van de vragenlijst, staat dit apart vermeld.

Twee tot acht procent IB-ondernemers zegt in loondienst te gaan bij afschaffing ZA

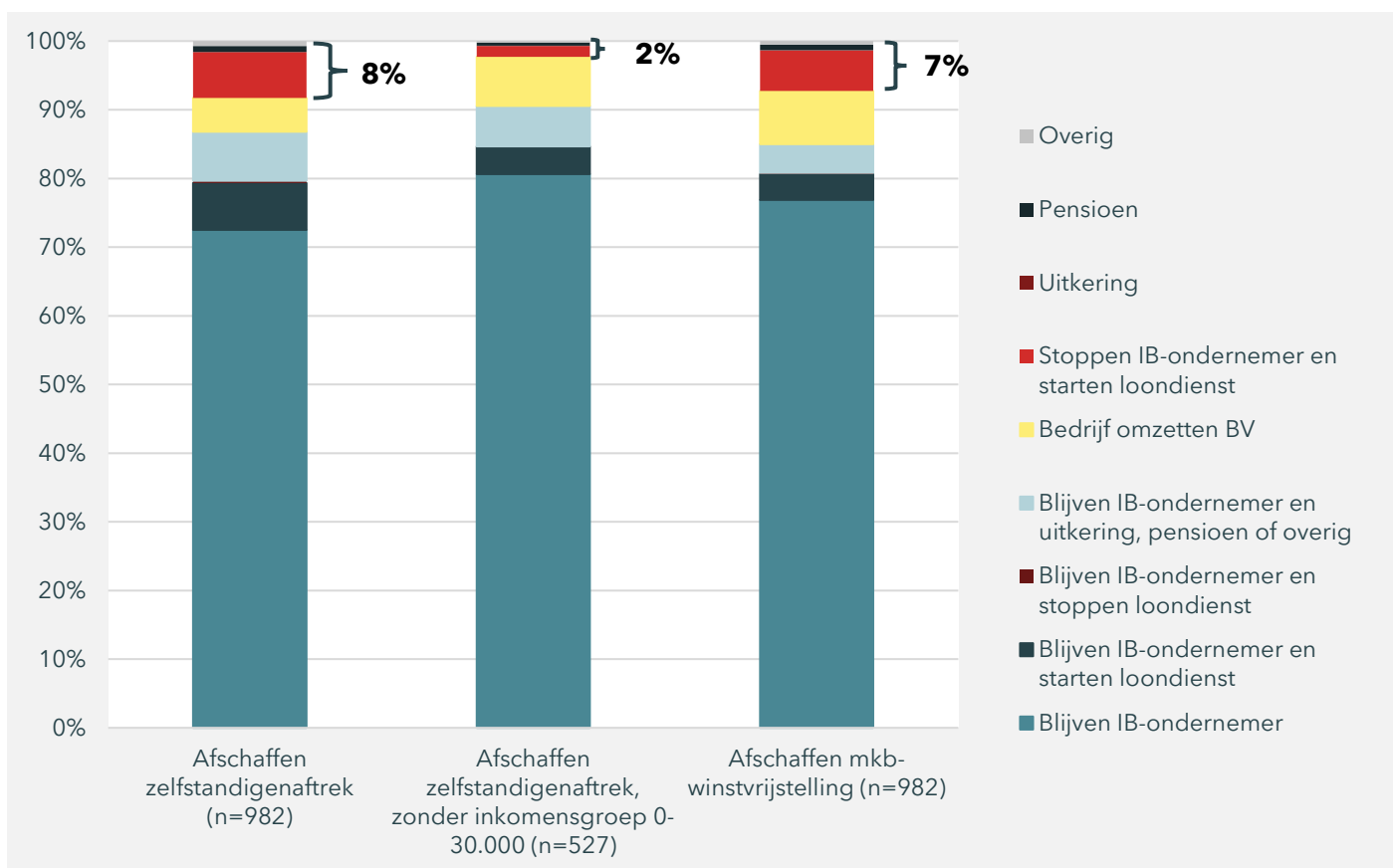
Acht procent van de IB-ondernemers geeft aan te stoppen als IB-ondernemer bij afschaffing van de zelfstandigenaftrek (eerste staaf in Figuur 3.3). Voor de groep IB-ondernemers met een winst onder de 30.000 euro

heeft het afschaffen van de zelfstandigenaftrek in beginsel echter weinig tot geen effect. Hierom berekenen we het percentage ook voor de groep met een winst boven de 30.000 euro. Van deze groep geeft twee procent aan te stoppen wanneer de zelfstandigenaftrek wordt afgeschaft (tweede staaf in Figuur 3.3). Het uiteindelijke effect van het afschaffen van de zelfstandigenaftrek ligt naar verwachting tussen de twee en acht procent.

De acht procent is een logische bovengrens, omdat hierin een groep is meegenomen die in de realiteit minder financieel nadeel zou ondervinden van het afschaffen van de zelfstandigenaftrek dan de survey doet voorkomen. Dit betreft de groep met een winst onder de 30.000 euro. De twee procent is een ondergrens, omdat hierin een groep is weggelaten die voor een beperkt deel wel degelijk nadeel zou ondervinden van het afschaffen van de zelfstandigenaftrek. Denk aan IB-ondernemers die de zelfstandigenaftrek kunnen voortwentelen naar jaren waarin zij wel een hogere winst zouden realiseren. Zie Bijlage D voor de nadere toelichting.

Van de groep die wel IB-ondernemer blijft, geeft vier tot zeven procent aan hiernaast ook in loondienst te gaan werken (eerste staaf in Figuur 3.3). Verder geeft ongeveer zeven procent aan naast een uitkering en pensioen werkzaam te blijven als IB-ondernemer.

Figuur 3.3 Tussen de twee en acht procent geeft aan te stoppen als IB-ondernemer bij afschaffing van de ZA of MKB-winstvrijstelling



Bron: Panel I & O Research, vragenlijst SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: IB-ondernemers is gevraagd wat het afschaffen van de zelfstandigenaftrek (linker- en middelste staaf) en MKB-winstvrijstelling (rechterstaaf) betekent voor hun situatie. De figuur toont de situatie in hoeverre ondernemers stoppen als IB-ondernemer en naar welke andere arbeidsmarktstatus zij zich zullen bewegen. In de middelste staaf is de gehele inkomensgroep 0-30.000 euro weggelaten.

Zeven procent van de IB-ondernemers zegt te stoppen bij afschaffen MKB-winstvrijstelling

Bij afschaffing van de MKB-winstvrijstelling geeft zeven procent van de deelnemers aan de vragenlijst aan te stoppen als IB-ondernemer. Het overgrote deel van deze groep, namelijk zes procent van alle IB-ondernemers, geeft aan te gaan werken in loondienst (zie derde staaf Figuur 3.3).

Vijf procent IB-ondernemers zegt een bv te starten bij afschaffing ZA of MKB-wv

Bij het afschaffen van de zelfstandigenaftrek zegt vijf procent van de IB-ondernemers de onderneming om te zetten naar een bv (eerste staaf Figuur 3.3). Bij de MKB-winstvrijstelling ligt dit percentage op acht procent (derde staaf Figuur 3.3). Vooral ondernemers met relatief hoge winsten geven aan dat het afschaffen van de MKB-winstvrijstelling aanleiding geeft tot omzetting naar een bv. We zien dan ook dat ongeveer veertig procent van de ondernemers die aangeven de onderneming onder te brengen in een bv zich bevinden in de hoogste inkomensgroep, terwijl van de gehele populatie dertien procent in de hoogste inkomensgroep zit.

Gedragsreactie van IB-ondernemers is consistent en niet afhankelijk van fiscaal label

Het afschaffen van de fiscale regelingen is op drie verschillende manieren gepresenteerd aan de respondenten. Zo kan worden nagegaan of IB-ondernemers gevoelig zijn voor de wijze van presentatie (het 'label'). In de vragenlijst zijn willekeurig drie varianten voorgelegd. Hierin worden IB-ondernemers geconfronteerd met afschaffing van de zelfstandigenaftrek c.q. de MKB-winstvrijstelling. De eerste variant bevat een tekstuele beschrijving en benoemt geen concrete bedragen. In de tweede en derde variant is het afschaffen van de regelingen vertaald naar een concreet geldbedrag. Bij de tweede variant is dit concrete bedrag gelabeld als een belastingtoename en bij de derde variant als een inkomensdaling. De gedragsreacties van IB-ondernemers wijken niet significant af tussen de verschillende presentatiewijzen. Een nadere toelichting op deze analyse is te vinden in Bijlage D. Dit resultaat impliceert dat de bevindingen in Figuur 3.3 robuust zijn voor de wijze van presentatie.

IB-ondernemers met gemiddelde en hoge winsten stoppen vaker bij afschaffing MKB-wv

De groep die aangeeft te stoppen bij afschaffing van de MKB-winstvrijstelling heeft relatief vaak een hoge winst (Tabel 3.6). Deze groep is exclusief de groep die kiest voor een bv. De groep die zegt te stoppen bij afschaffing van de zelfstandigenaftrek zit overwegend in de winstgroep tot 30.000 euro. Zoals eerder beschreven betreft dit de groep waarvoor het effect op hun inkomen deels is overschat. Niettemin is het contrast opmerkelijk tussen de inkomensgroepen waar de beide regelingen op aangrijpen.

De relatieve gevoeligheid van IB-ondernemers met lagere winsten voor de zelfstandigenaftrek is echter nog niet zichtbaar in geaggregeerde data. Ten tijde van de afbouw van de zelfstandigenaftrek in de jaren 2019-2021 bleef de winstsamenstelling van IB-ondernemers gelijk aan die in voorgaande jaren (Box 3.1).

Naast de hoogte van de winst verschilt de gevoeligheid voor de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling ook voor het hebben van personeel, naar sector en positie in het huishouden (Tabel 3.6). Het aandeel IB-ondernemers dat stopt bij afschaffing van de zelfstandigenaftrek heeft relatief vaak personeel in dienst. Bij afschaffing van de MKB-winstvrijstelling observeren we dit verschil niet. Hiernaast zijn personen die aangeven te stoppen vaker werkzaam in de cultuur, sport en recreatie en de overige dienstverlening. De IB-ondernemers die minder vaak stoppen zijn actief in de sectoren informatie en communicatie en in de sector advisering, onderzoek en overige zakelijke dienstverlening. Of iemand stopt hangt samen met diens positie in het huishouden. Degenen waarvan de partner kostwinner is, komen vaker voor in de groep die stopt. Dit komt vaker voor bij het afschaffen van de zelfstandigenaftrek.

Tabel 3.6 De groep die stopt verschilt op kenmerken van de groep die aangeeft IB-ondernemer te blijven

Kenmerken	Zelfstandigenaftrek		MKB-winstvrijstelling	
	Blijft als IB-ondernemer	Stopt als IB-ondernemer	Blijft als IB-ondernemer	Stopt als IB-ondernemer
Winst				
onbekend	4%	2%	4%	4%
verliesgevend	3%	2%	3%	1%
tussen € 0 en € 30.000	43%	85%*	46%	50%
tussen € 30.000 en € 90.000	36%	11%	33%	39%
meer dan € 90.000	14%	0%	14%	6%
Totaal	100 %	100%	100%	100%
Aantal observaties	901	81	911	71
Personeel				
met personeel	10%	5%	10%	11%
zonder personeel	90%	95%	90%	89%
Totaal	100%	100%	100%	100%
Aantal observaties	901	81	911	71
Sector				
Informatie en communicatie	12%	10%	12%	6%
Advisering, onderzoek en overige specialistische zakelijke dienstverlening	12%	8%	12%	6%
Cultuur, sport en recreatie	12%	13%	12%	15%
Overige dienstverlening	18%	32%	18%	31%
Overige sectoren	46%	37%	46%	48%
Totaal	100%	100%	100%	100%
Aantal observaties	901	81	911	71
Kostwinner				
Zelf kostwinner	53%	41%	53%	46%
Partner of ander is kostwinner	22%	41%	23%	29%
Beiden kostwinner	24%	16%	23%	23%
Totaal	100%	100%	100%	100%
Aantal observaties	901	81	911	71

Bron: Panel I & O Research, vragenlijst SEO Economisch Onderzoek

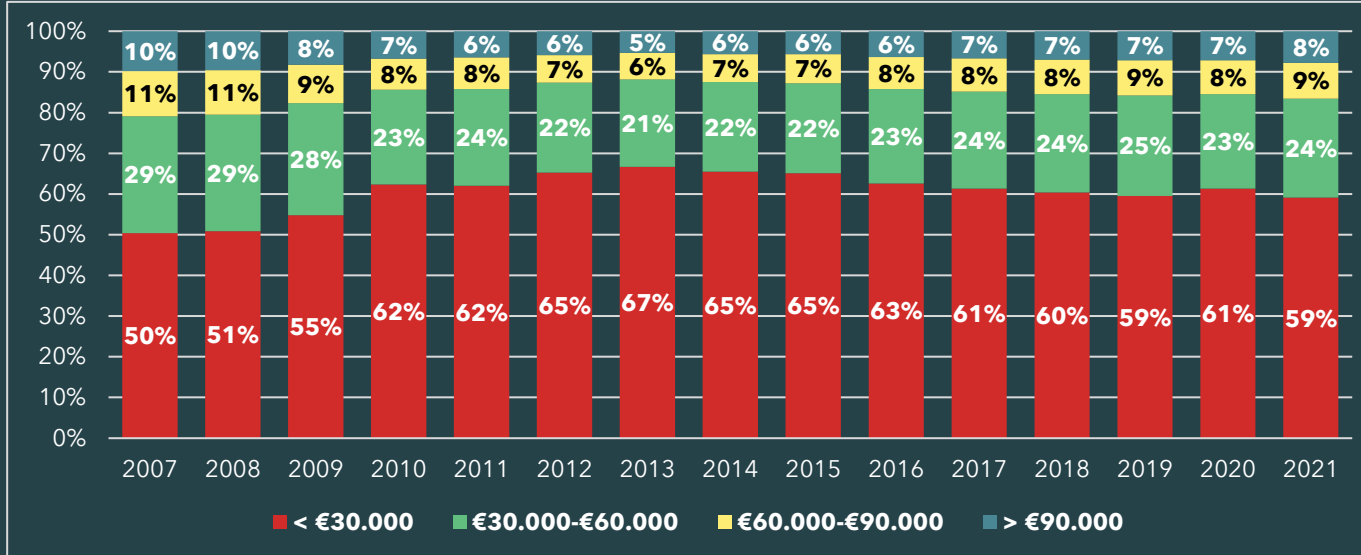
Toelichting: De tabel beschrijft kenmerken van de respondenten op de vragenlijst uitgesplitst naar de groep die wel aangeeft om te stoppen als IB-ondernemer en de groep die aangeeft IB-ondernemer te blijven. * De groep 0-30.000 euro is relatief groot bij de groep die zegt te stoppen bij afschaffing van de zelfstandigenaftrek. Voor deze winstgroep heeft het afschaffen van de ZA geen effect, zij maken hiervoor te weinig winst. Als alternatief is het scenario van 30.000-90.000 euro voorgelegd. Dit leidt tot een overschatting en verklaart deels dit hoge aandeel IB-ondernemers in de winstgroep 0-30.000 euro bij afschaffing van de zelfstandigenaftrek.

Box 3.1 Afbouw zelfstandigenaftrek lijkt niet van invloed op samenstelling IB-ondernemers

De zelfstandigenaftrek wordt vanaf 2019 langzaam afgebouwd naar 900 euro in 2027. In deze analyse wordt gekeken naar de samenstelling van IB-ondernemers naar winst. Door de afbouw van de zelfstandigenaftrek is de verwachting dat de IB-ondernemers met een lager winstniveau het sterkst geneigd zijn om hun activiteiten als IB-ondernemer te staken. De zelfstandigenaftrek heeft immers een relatief grote impact op het inkomen van IB-ondernemers met een relatief lage (verwachte) winst (Tabel 3.6). Hierdoor zou sprake kunnen zijn van een verschuiving van lage naar hogere winsten in de samenstelling van IB-ondernemers.

Een dergelijke verschuiving is echter niet waarneembaar in de data (zie onderstaande figuur; winsten zijn gecorrigeerd voor inflatie). Ook als we controleren voor achtergrondkenmerken, zoals opleidingsniveau en sector, is geen (significante) verschuiving te ontdekken. De afbouw van de zelfstandigenaftrek lijkt in de eerste jaren dus niet van invloed te zijn geweest op de winstverdeling onder IB-ondernemers. Een belangrijke beperking van deze analyse is dat de afbouw van de zelfstandigenaftrek voor een belangrijk deel samenvalt met de COVID-pandemie en beleidsreacties hierop (zoals de TOZO). Bovendien vertroebelen conjuncturele schommelingen veranderingen in de winstsamenstelling. Veranderingen in de samenstelling kunnen hierdoor niet eenduidig worden toegeschreven aan de lagere zelfstandigenaftrek dan wel conjuncturele omstandigheden.

Figuur 3.4 Geen verschuiving in samenstelling IB-ondernemers tijdens afbouw zelfstandigenaftrek (vanaf 2019)



CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Tien procent van de IB-ondernemers werkt minder uren bij afschaffing van de regelingen

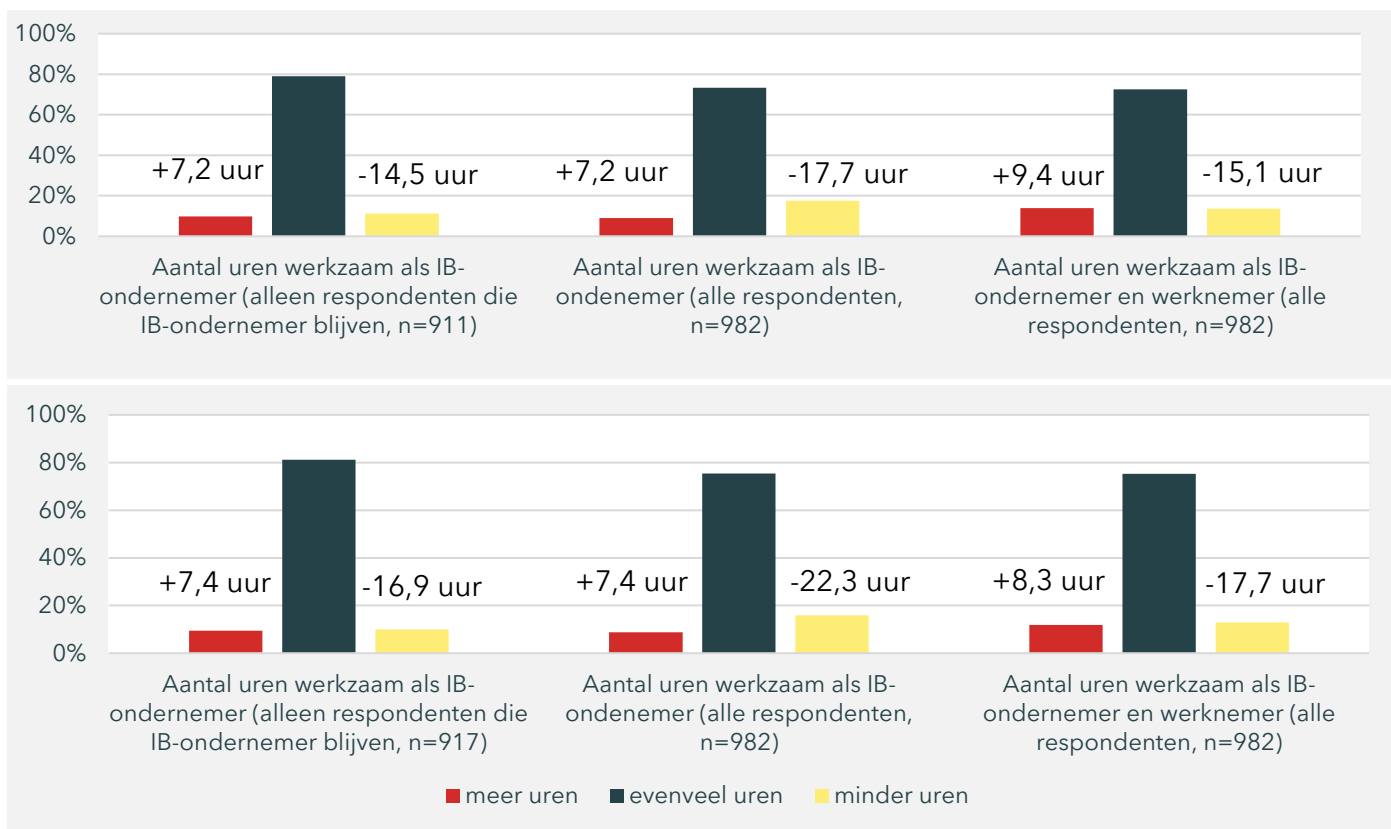
Tien procent van de IB-ondernemers die blijven ondernemen bij afschaffing van de fiscale regelingen gaat minder uren werken als IB-ondernemer (Figuur 3.5). Bij afschaffing van de zelfstandigenaftrek gaat het gemiddeld om 14,5 uur en bij afschaffing van de MKB-winstvrijstelling gaat het om ongeveer 17 uur.

Wanneer we uitgaan van de gehele populatie en ook de personen meenemen die aangeven geheel te stoppen als IB-ondernemer ligt dit aantal uren hoger. Het gaat dan gemiddeld om ongeveer 18 uur bij afschaffing van de zelfstandigenaftrek en 22 uur bij de MKB-winstvrijstelling.

Als we kijken naar het totale effect van het afschaffen van de zelfstandigenaftrek op het aantal gewerkte uren, inclusief de gewerkte uren als werknemer, dan geeft 14 procent aan minder uren te gaan werken. Deze groep gaat

gemiddeld 15 uur minder werken. Doordat hierin het substitutie-effect van IB-ondernemer naar werknemer is meegenomen, valt dit effect lager uit dan de hiervoor genoemde 18 uur. Bijvoorbeeld als een IB-ondernemer na afschaffing 10 uur minder gaat werken als IB-ondernemer, maar 8 uur meer als werknemer dan is het totale effect een vermindering van 2 uur.²⁸ Het effect van het afschaffen van de MKB-winstvrijstelling is vergelijkbaar.

Figuur 3.5 Tien procent van de groep die doorgaat als IB-ondernemer gaat gemiddeld 15 uur per week minder werken bij afschaffing van de ZA en de MKB-winstvrijstelling



Bron: Panel I & O Research, vragenlijst SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: De figuren tonen het aandeel personen dat minder, evenveel of meer uren gaat werken. Het gemiddelde aantal uren voor de groep die meer (rode balk) en minder (gele balk) gaat werken staat vermeld bij beide balkjes. De bovenste figuur toont de resultaten voor de zelfstandigenaftrek en de onderste figuur voor de MKB-winstvrijstelling.

Naast IB-ondernemers die dit blijven en minder gaan werken zijn er ook IB-ondernemers die juist meer gaan werken bij afschaffing van de regelingen. In economische termen: voor deze groep is het inkomenseffect kennelijk sterker dan het substitutie-effect. Dit betreft ongeveer tien procent van de IB-ondernemers. Het gaat gemiddeld om ongeveer zeven uur, zowel bij de afschaffing van de zelfstandigenaftrek als de MKB-winstvrijstelling.

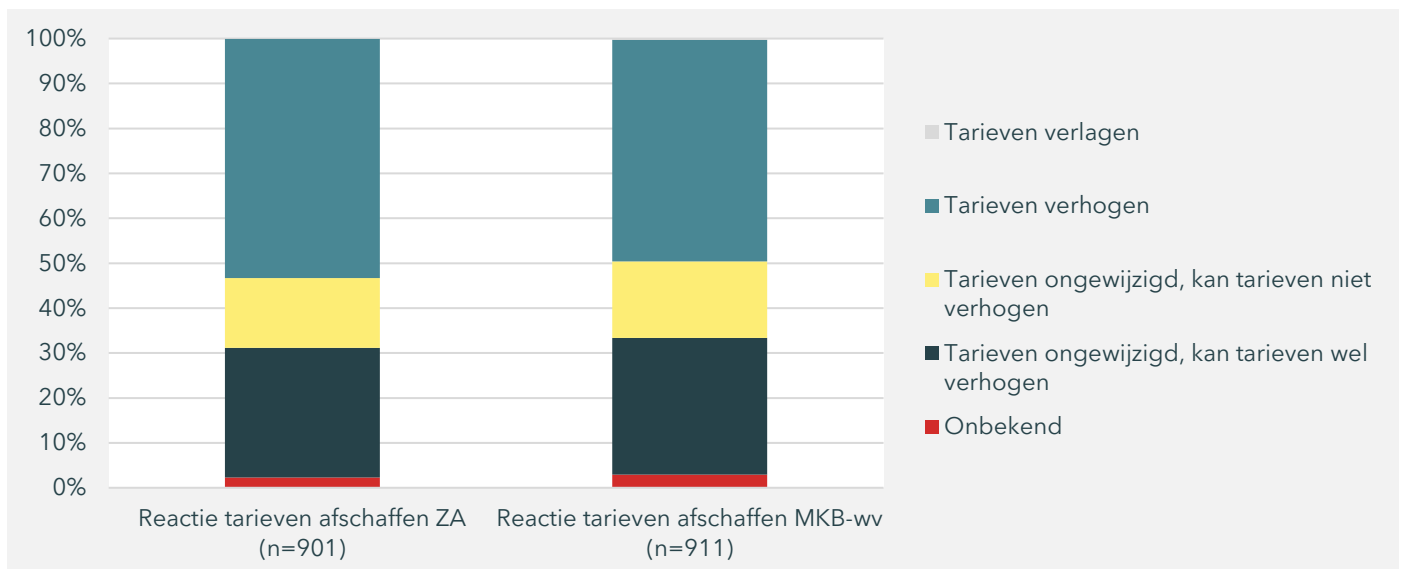
²⁸ Bij het afschaffen van de ZA geeft 2 procent (17 respondenten) aan minder uren te gaan werken als werknemer en bij de MKB-winstvrijstelling geeft 1 procent (8 respondenten) aan minder uren te gaan werken als werknemer.

Volgens een schatting op basis van deze enquêteresultaten gaat de gemiddelde IB-ondernemer 0,8 en 1,3 uur minder werken bij het afschaffen van respectievelijk de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling.²⁹ Wanneer we uitgaan van 1,5 miljoen zelfstandigen in 2023 wordt er op jaarbasis in totaal 1,2 miljoen uur minder uur gewerkt bij het afschaffen van de zelfstandigenaftrek en 2,0 miljoen uur minder bij het afschaffen van de MKB-winstvrijstelling.³⁰ Dit komt neer op respectievelijk 30 duizend en 49 duizend FTE.³¹

Helft van IB-ondernemers geeft aan tarieven te verhogen bij afschaffing van de regelingen

Ongeveer de helft van de IB-ondernemers geeft aan de tarieven te verhogen bij afschaffing van de zelfstandigenaftrek of de MKB-winstvrijstelling, zie Figuur 3.6. Het gaat hier alleen om de groep die aangeeft IB-ondernemer te blijven. Van de groep die aangeeft de tarieven niet te verhogen, geeft ongeveer een derde aan dat het niet mogelijk is om de tarieven te verhogen. Dat IB-ondernemers denken hun prijzen niet te kunnen verhogen, kan bijvoorbeeld komen doordat ze zich in een zeer competitieve markt bevinden of een langdurig contract hebben met een opdrachtgever. Overigens is het eerste een dubieuze motivatie op de langere termijn, aangezien alle concurrerende IB-ondernemers te maken krijgen met hogere door te berekenen kosten.

Figuur 3.6 De helft van de IB-ondernemers geeft aan hun tarieven te verhogen bij afschaffing van de regelingen



Bron: Panel I & O Research, vragenlijst SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: De figuren tonen het aandeel personen dat aangeeft de tarieven aan te passen bij afschaffing van de zelfstandigenaftrek of MKB-winstvrijstelling.

²⁹ Voor het afschaffen van de ZA geldt dat 14 procent 9,4 uur meer gaat werken, 72 procent blijft evenveel werken en 14 procent gaat 15,1 uur minder werken. Het totale effect op het aantal uren bij het afschaffen van de ZA is dus 0,8 uur minder werken ($0,14 \cdot 9,4 + 0,72 \cdot 0 + 0,14 \cdot -15,1 = -0,798$). Voor het afschaffen van de MKB-winstvrijstelling geldt dat 12 procent 8,3 uur meer gaat werken, 77 procent blijft evenveel werken en 13 procent gaat 17,7 uur minder werken. Het totale effect op het aantal uren bij het afschaffen van de MKB-winstvrijstelling is dus 1,3 uur minder werken ($0,13 \cdot 8,3 + 0,75 \cdot 0 + 0,12 \cdot -17,1 = -1,305$).

³⁰ Afschaffen ZA is $1.500.000 \cdot -0,798 = -1.197.000$ en afschaffen MKB-winstvrijstelling is $1.500.000 \cdot -1,305 = -1.957.500$.

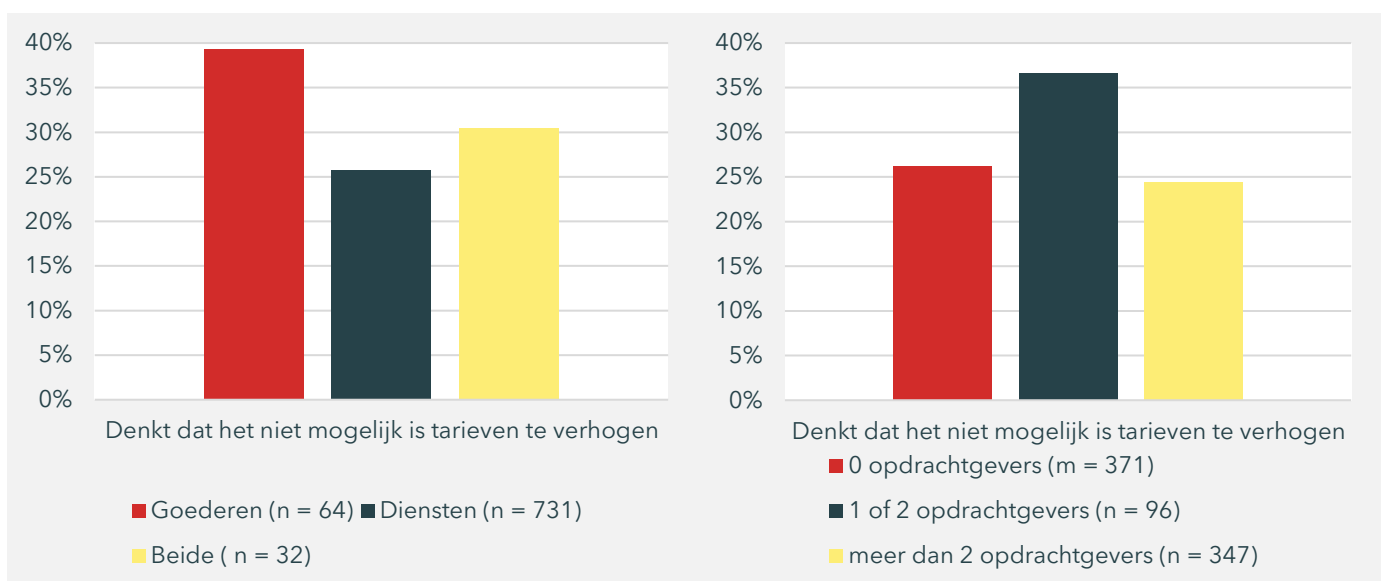
³¹ Afschaffen ZA is $-1.197.000 / 40 = -29.925$ FTE en afschaffen MKB-winstvrijstelling is $-1.957.500 / 40 = 48.937,5$ FTE. Deze berekening gaat uit van een 40 uur durende werkweek.

IB-ondernemers die goederen verkopen geven aan tarieven niet te kunnen verhogen

IB-ondernemers die goederen verkopen geven vaker aan dat zij niet in staat zijn om hun tarieven te verhogen. In de vragenlijst is niet uitgevraagd wat de achterliggende reden hiervan is. Mogelijk komt dit doordat goederen worden verkocht op een grote markt met veel (mogelijk internationale) concurrentie. IB-ondernemers hebben dan minder ruimte om prijzen te verhogen.

Ook IB-ondernemers die maar één opdrachtgever hebben kunnen vaker hun prijzen niet verhogen, in vergelijking met IB-ondernemers met meerdere opdrachtgevers. Zij hebben door hun afhankelijkheid van deze opdrachtgever vaak minder ruimte om te onderhandelen. Andersom kan de opdrachtgever wel de keuze hebben uit meerdere opdrachtnemers.

Figuur 3.7 Ondernemers die goederen verkopen geven vaker aan tarieven niet te kunnen verhogen



Bron: Panel I & O Research, vragenlijst SEO Economisch Onderzoek

Een derde van gestopte ondernemers komt terecht in een uitkering of wordt inactief

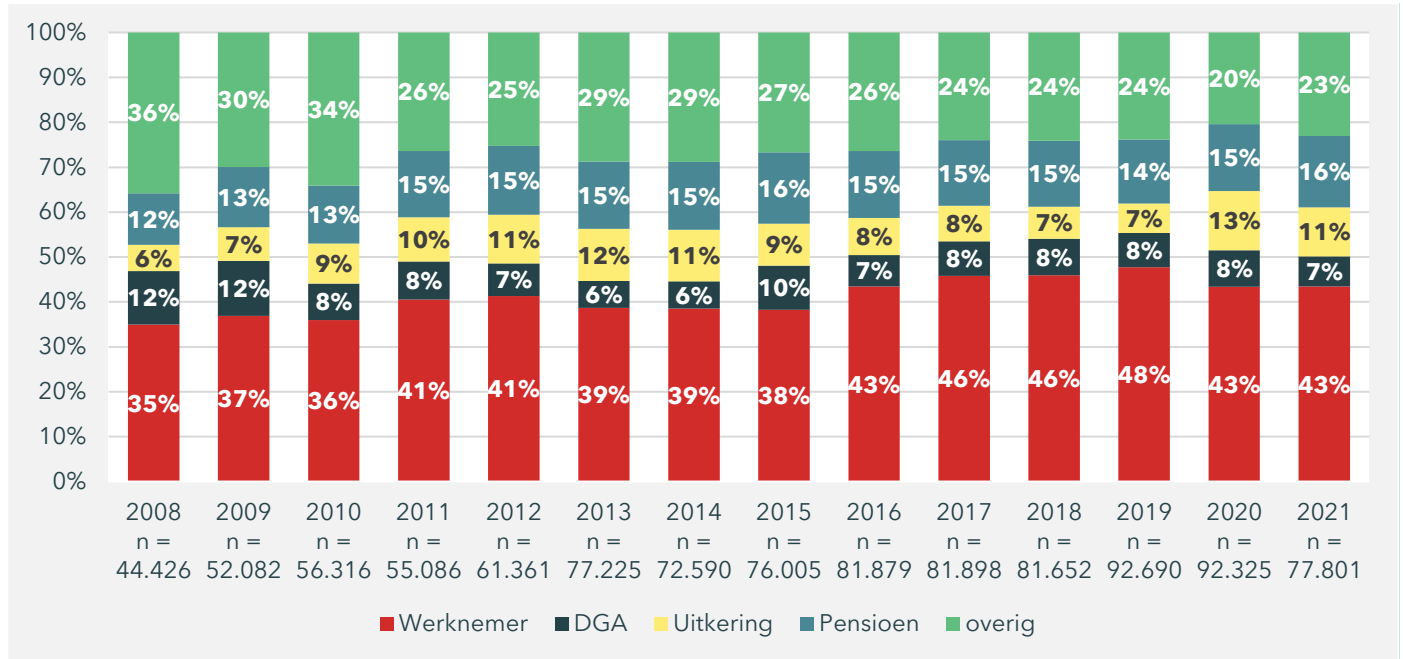
Ongeveer een tiende van de ondernemers die stoppen komt terecht in een uitkering. Hiernaast komt een groot deel terecht in de groep "overig". Hiervan is een aanzienlijk deel inactief op de arbeidsmarkt.³² Dit impliceert dat ongeveer een derde van de gestopte IB-ondernemers aan de marge van de arbeidsmarkt opereert. Voor hen is voornamelijk de afweging IB-ondernemer versus niet-participatie relevant. De afweging IB-ondernemer versus werknemer speelt voor deze groep waarschijnlijk geen belangrijke rol. Hier kunnen meerdere oorzaken achter schuilen, zoals discriminatie naar leeftijd, etniciteit of arbeidsbeperking (Simoes et al., 2016).

De marge tussen IB-ondernemer en werknemer is relevanter geworden in de loop van de tijd, maar die tussen IB-ondernemer en dga juist minder relevant. Ofwel, IB-ondernemers zijn gemiddeld genomen meer op werknemers gaan lijken en hebben steeds minder gemeen met doorgroeiende ondernemers. Ongeveer veertig procent van de IB-ondernemers die stopt gaat aan de slag in loondienst bij een werkgever. Dit percentage is van 35 procent in 2008 toegenomen tot 48 procent in 2019. Sinds de COVID-19-pandemie is dit percentage weer licht gedaald naar 43 procent. Van de IB-ondernemers die stoppen, stroomt ongeveer 8 procent door naar dga. Deze groep blijft in

³² Deze resultaten zijn afkomstig uit de CBS Microdata en hebben betrekking op de hele populatie IB-ondernemers

feite aan de slag als ondernemer, maar dan in een andere rechtsvorm. Dit percentage is afgenomen van 12 procent in 2008 naar 7 procent in 2021. De groep die doorstroomt naar dga is jaarlijks minder dan één procent van de totale groep IB-ondernemers.

Figuur 3.8 Een derde van de ondernemers komt terecht in een uitkering of wordt inactief



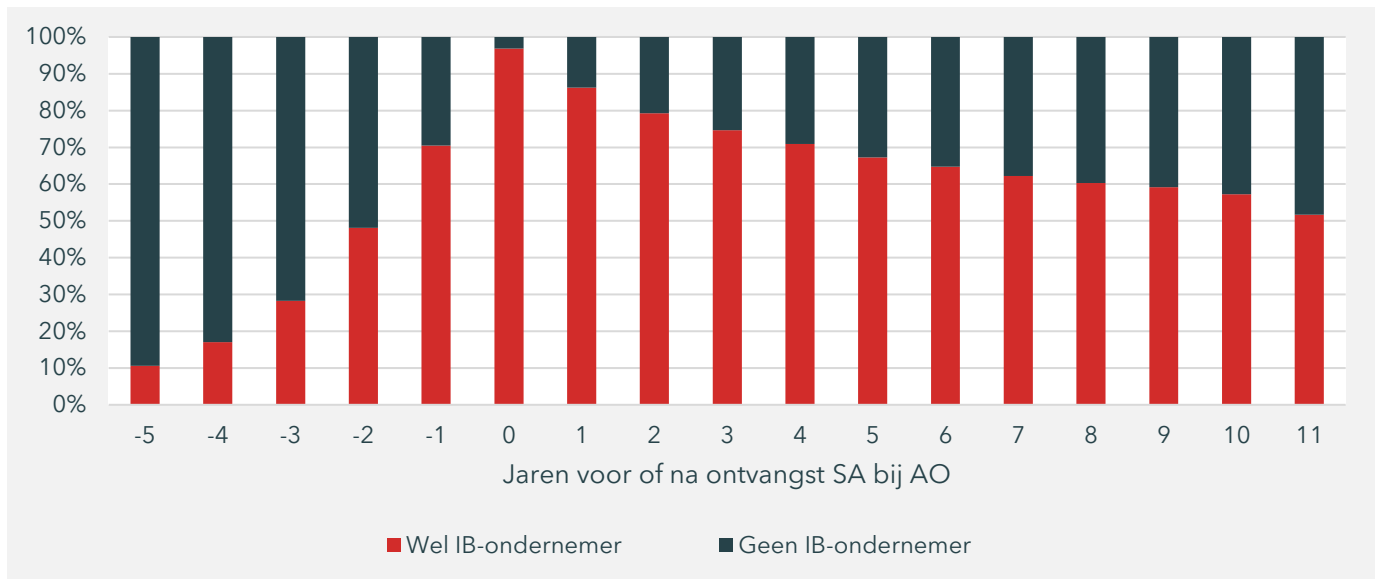
Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: De figuur toont het aandeel IB-ondernemers dat in een gegeven jaar uitstroomt naar een specifieke richting. Het aantal ondernemers staat onder elke balk beschreven. In de groep overig zitten voornamelijk inactieven en schoolgaande personen. De groep die uitstroomt naar de groep zelfstandig ondernemer heeft meerdere ondernemingen in bezit en stoot dan een andere onderneming af.

Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid hangt samen met IB-ondernemerschap

De groep die een startersaftrek ontvangt bij arbeidsongeschiktheid blijft tot bijna tien jaar later werkzaam als IB-ondernemer, zie Figuur 3.9 (linkerplaatje). De figuur laat zien dat in de jaren voorafgaand aan het ontvangen van de startersaftrek arbeidsongeschikten minder vaak werkzaam zijn als zelfstandigen. In de aanloop naar de ontvangst van de startersaftrek zien we wel een toename van het aandeel arbeidsongeschikten dat IB-ondernemer is. Dit komt doordat de startersaftrek kan worden ontvangen in de eerste vijf jaar na start van de onderneming. Het komt voor dat iemand met recht op een arbeidsongeschiktheidskering al eerder een onderneming start dan dat de startersaftrek wordt aangevraagd. Dit is in bepaalde gevallen voordeliger omdat de IB-ondernemer in een later jaar meer winst maakt en daarmee meer voordeel ondervindt van de aftrek.

Figuur 3.9 Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid hangt samen met meer IB-ondernemers op langere termijn



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

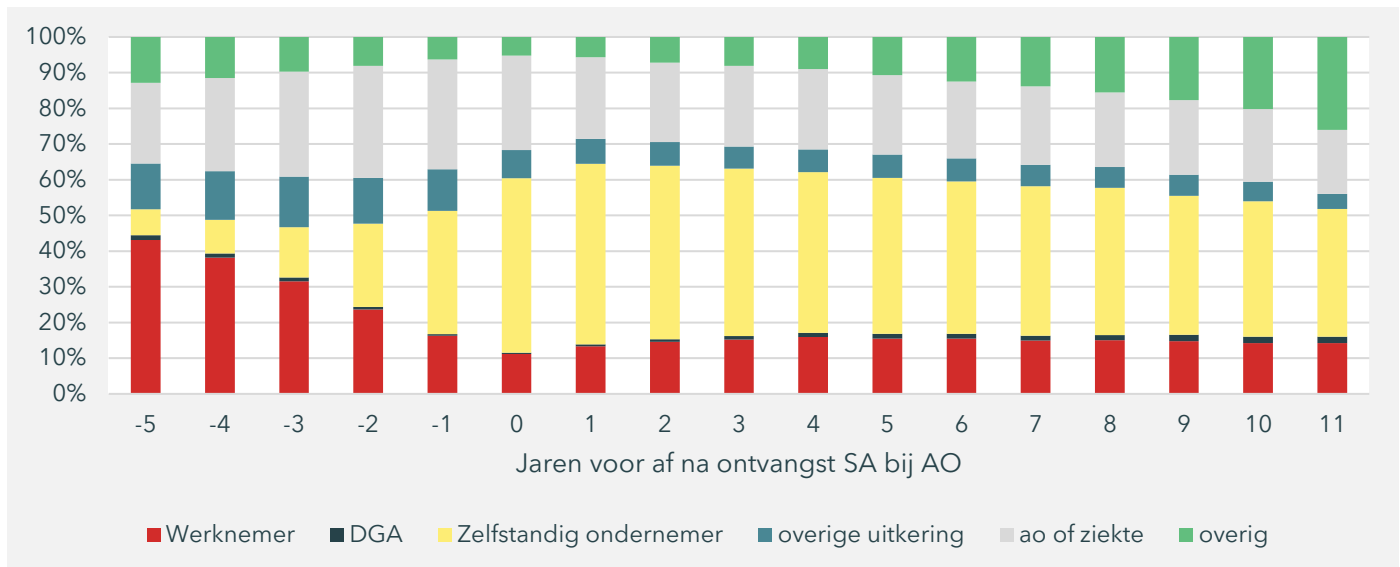
Toelichting: De figuur toont het aandeel ondernemers dat een aantal jaar voor en een aantal jaar na ontvangst van de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid IB-ondernemer is (linker figuur). Het jaar 0 in de grafiek is het moment waarop de startersaftrek voor de eerste keer is ontvangen.

Minder uitkeringsafhankelijkheid voor gebruikers van de SAO

In de jaren na ontvangst van de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid (SAO) daalt de uitkeringsafhankelijkheid (Figuur 3.9). Het aandeel ontvangers van de SAO dat het meeste inkomen haalt uit IB-ondernemerschap stijgt sterk. Deels gaat dit ten koste van werknemers, maar deels ook ten koste van uitkeringen. Per saldo daalt de uitkeringsafhankelijkheid. Voorafgaand aan het ontvangen van de startersaftrek zijn de betreffende IB-ondernemers vaker in loondienst. Het kan mogelijk zijn dat ze arbeidsongeschikt zijn geraakt bij hun vorige werkgever en vervolgens als IB-ondernemer aan de slag zijn gegaan. Het aantal IB-ondernemers dat zelfstandige is neemt na ontvangst van de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid langzaam af. Ook daalt het aandeel dat een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt. Tegelijkertijd neemt de groep "overig" toe. Dit zijn onder andere personen die een pensioenuitkering ontvangen, een bijstandsuitkering ontvangen of inactief zijn.

Het is opvallend dat een relatief kleine groep als hoofdinkomen een uitkering ontvangt. Het is echter zo dat startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid van toepassing is op personen die recht hebben op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, maar niet per se deze uitkering genieten.

Figuur 3.10 Minder uitkeringsafhankelijkheid na ontvangst startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: De figuur toont een aantal jaar voor en een aantal jaar na ontvangst van de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid het aandeel ondernemers in de arbeidsmarktsituatie waaruit het meeste inkomen wordt ontvangen. Het jaar 0 in de grafiek is het moment waarop de startersaftrek voor de eerste keer is ontvangen.

3.3 Relatie fiscale regelingen met beleidsdoelen

In deze paragraaf laten we zien in hoeverre IB-ondernemers voldoen aan de beoogde doelen die zijn geformuleerd in de beleidstheorie (zie hoofdstuk 2). Een IB-ondernemer voldoet aan de beoogde doelen wanneer deze persoon werknemers in dienst heeft, kapitaalinvesteringen doet en/of doet aan innovatie. In hoeverre dit het geval is baseren wij enerzijds op de gegevens uit de CBS Microdata en deels op basis van een vragenlijst onder IB-ondernemers (Bijlage D). Bij de CBS Microdata hebben we verschillende indicatoren gebruikt voor het meten van werkgelegenheid, kapitaal en innovatie. Deze indicatoren zijn een benadering en hebben vooral bij innovatie en kapitaal niet de pretentie om een alomvattend beeld te genereren.

- 1. Werkgelegenheid:** dit kenmerk is gebaseerd op het aantal medewerkers dat in loondienst is bij de werkgever. Er zijn twee varianten: de eerste is een indicator voor bedrijven die één of meer FTE in dienst hebben naast de werkzame ondernemer(s). De tweede is een indicator voor tien of meer FTE naast de werkzame ondernemer(s).
- 2. Kapitaal:** de indicator hiervoor is het gebruik van de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA). Iemand heeft recht op deze aftrek bij een investering tussen de 2.401 en 328.721 euro per jaar (2021). Omdat dit een relatief lage grens voor investeringen betreft, is de indicator vastgesteld op een minimale investering van 10.000 euro. De KIA is 28 procent voor investeringen van 10.000 euro. Dit betekent dat de hoogte van de KIA minimaal 2.800 euro moet zijn om te tellen als kapitaalinvesteerder. Doordat we alleen IB-ondernemers tellen met een KIA van minimaal 2.800 euro nemen we de ondernemers die investeren boven de 290.600 euro investeren ook niet mee. Dit heeft te maken met de op- en afbouwcurve van de KIA (zie Bijlage I voor een grafische weergave).
- 3. Innovatie:** of een IB-ondernemer doet aan innovatie meten we aan de hand van de speur- en ontwikkelingsaftrek en de afdrachtsvermindering speur- en ontwikkelingswerk. Een IB-ondernemer heeft recht op deze regelingen wanneer er werkzaamheden zijn verricht die in de speur- en ontwikkelingswerkverklaring

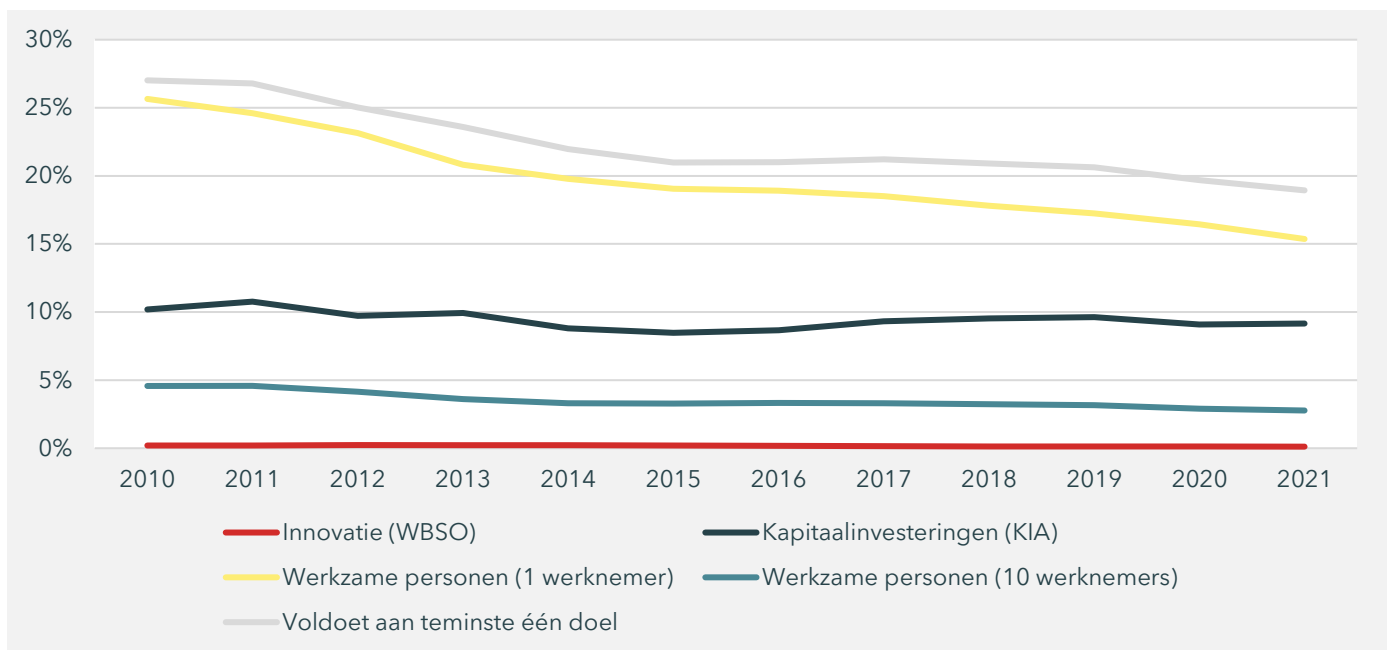
van het RVO zijn opgenomen. Om in aanmerking te komen moet de IB-ondernemer bovendien 500 uren aan speur- en ontwikkelingswerk hebben besteed. Dit betekent dat er een substantiële investering in innovatie moet zijn gedaan om volgens deze definitie te worden gekenmerkt als een innoverende IB-ondernemer. Deze indicator zal tot een onderschatting leiden van de daadwerkelijke investeringen in innovatie.

Alle IB-ondernemers zijn apart meegenomen in de analyses. Dit betekent dat IB-ondernemers van ondernemingen met meerdere eigenaren (bijvoorbeeld in een vof of maatschap) apart zijn geteld. Wanneer een bedrijf met twee eigenaren één werknemer in dienst heeft, voldoen volgens de gestelde definitie beide eigenaren aan de beoogde doelen.

Het aandeel ondernemers dat voldoet aan de beoogde doelen neemt af over de tijd

Het aandeel ondernemers dat voldoet aan minimaal één van de beoogde doelen bedraagt dertig procent in 2010 en neemt af tot ongeveer twintig procent in 2021. Het aandeel dat minimaal één werknemer in dienst heeft, neemt in deze periode af van 25 naar 15 procent. Het aandeel dat kapitaalinvesteringen doet ligt rond de tien procent en blijft gelijk over de jaren. Daarnaast valt op dat ondernemers volgens de gehanteerde definitie nauwelijks doen aan innovatie. Ook zijn er nauwelijks IB-ondernemers die meer dan tien werknemers in dienst hebben. Dit laat zien dat een beperkt deel van de ondernemers voldoet aan de beoogde doelen en dat dit aandeel ook afneemt over de tijd. Een deel van de verklaring hiervoor is het toenemende aantal zzp'ers die enkel hun eigen arbeid aanbieden (CBS, 2022).

Figuur 3.11 Het aandeel ondernemers dat voldoet aan de beoogde doelen neemt af over de tijd



Bron: CBS-Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: De figuren tonen het aandeel ondernemers dat voldoet aan de beoogde doelen over de jaren. De definities van de verschillende indicatoren staan beschreven aan het begin van paragraaf 3.2.2.

IB-ondernemers met hoge winsten voldoen nauwelijks vaker aan beoogde doelen

IB-ondernemers met hoge winsten voldoen nauwelijks vaker aan beoogde doelen dan de groep met lage of gemiddelde winsten. De groep met hoge winsten, meer dan 50.000 euro, betreft ongeveer 18 procent van de

populatie, zie Tabel 3.7. Hiervan voldoet minder dan de helft aan de beoogde doelen (7 procent). Bij de groep met hoge winsten en wel voldoen aan de beoogde doelen, kan men denken aan bedrijven met meerdere werknemers die bijvoorbeeld gebruikmaken van machines. Bij de groep hoge winsten die niet investeren in werkgelegenheid, kapitaal en innovatie zijn het bijvoorbeeld IT-consultants die vooral hun diensten aanbieden.

Bijna een derde van de IB-ondernemers heeft een 'gemiddelde winst' tussen de 20.000 en 50.000 euro. Hier voldoet ook iets minder dan de helft aan de beoogde beleidsdoelen. De groep met lage winsten is het grootst, die betreft in totaal bijna veertig procent van de populatie.

Zes procent van de IB-ondernemers heeft een lage winst en voldoet aan de beoogde doelen. Dit laat zien dat een relatief groot aandeel van de groep die lage winsten heeft niet investeert in kapitaal, werkgelegenheid of innovatie. Van de 33 procent met een laag inkomen die niet voldoet aan de beoogde doelen had 17 procent een aanvullend inkomen in de periode 2009-2021. Deze groep is apart onderscheiden.

De groep starters betreft ongeveer een tiende van de gehele populatie.³³ Het gaat hier om de groep die in de afgelopen drie jaar een onderneming is gestart. Deze groep is apart onderscheiden, maar kan binnen alle winstcategorieën vallen, voldoen aan de beoogde doelen of een aanvullend inkomen hebben.

De onderscheiden subgroepen uit Tabel 3.7 zijn gebaseerd op een taxonomie van IB-ondernemers. Bij de totstandkoming van deze groepen hebben verschillende overwegingen meegespeeld, zoals het beperken van het aantal groepen en een enigszins evenredige verdeling van de groepen. Een uitgebreide beschrijving van het toestandkomen van deze groepen staat beschreven in Bijlage C.

Tabel 3.7 IB-ondernemers met hoge winsten voldoen nauwelijks vaker aan beoogde doelen

Taxonomie		
Starter (eerste drie jaar na start onderneming)	11%	
Taxonomie exclusief starters	Voldoet aan beoogde doelen	Voldoet niet beoogde doelen
Lage winst, extra inkomensbron		17%
Lage winst, geen extra inkomensbron	6%	16%
Gemiddelde winst	9%	22%
Hoge winst	7%	11%

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: Een uitgebreide beschrijving van het tot stand komen van de groepen uit deze tabel staat beschreven in Bijlage C. De groep starters kunnen zowel aanvullend inkomen hebben als voldoen aan de beoogde doelen. Lage winst: 0-20.000 euro, gemiddelde winst 20.000-50.000 euro, hoge winst: meer dan 50.000 euro.

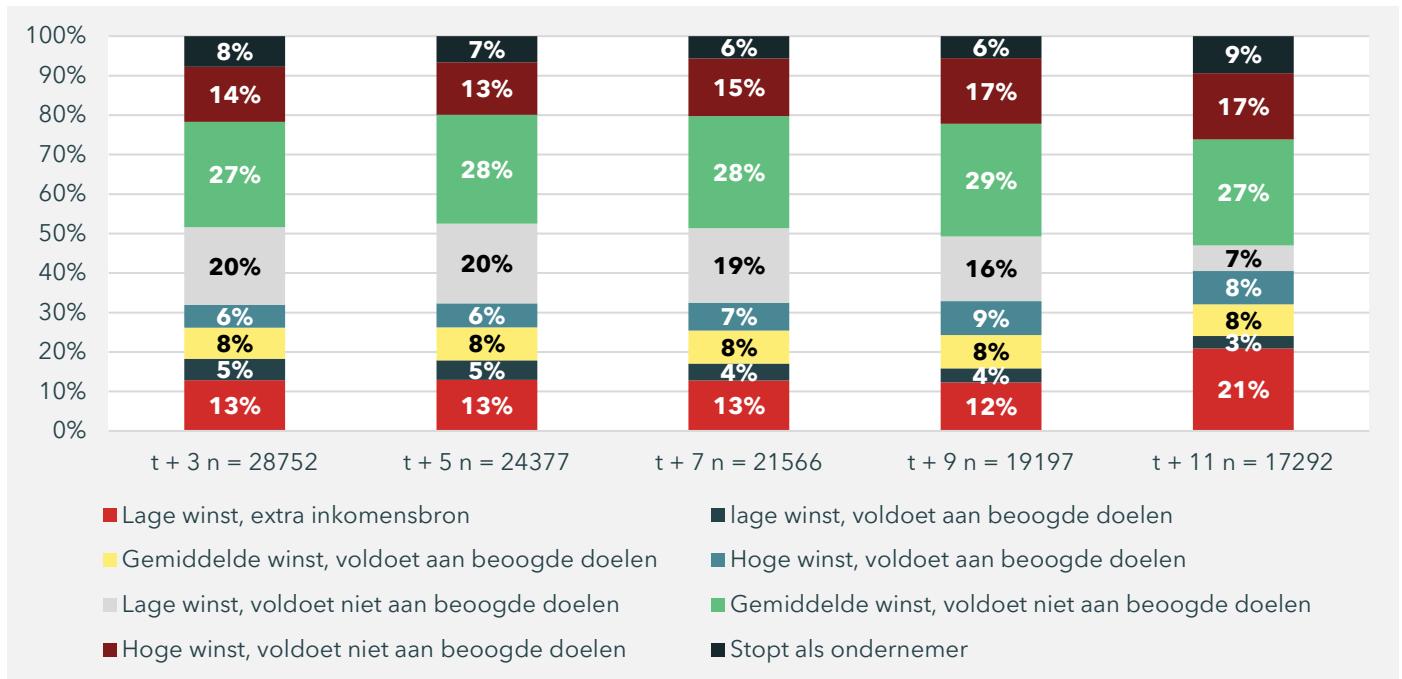
IB-ondernemers stromen beperkt door naar hogere winstgroepen

In termen van winst groeien de meeste IB-ondernemers niet in de loop van de tijd (Figuur 3.12). Ook zien we niet dat IB-ondernemers na verloop van tijd vaker voldoen aan de beoogde doelen. De figuur is gebaseerd op ondernemers die zijn ingestroomd in 2009 en zijn gevolgd over de tijd. De figuur laat van t+3 (2012) tot t+11 (2020)

³³ Een starter volgens deze definitie is maximaal drie jaar geleden gestart met de onderneming.

zien hoe de verdeling is naar subgroepen. De eerste drie jaar zijn weggelaten omdat dan alle ondernemers vallen in de groep starters. In t+11 (2020) zien we een flinke toename in het aantal ondernemers met een aanvullend inkomen. Dit heeft te maken met de COVID-19-pandemie, waardoor IB-ondernemers vaker genoodzaakt waren om een uitkering aan te vragen. Figuren gebaseerd op cohorten die zijn gestart in andere jaren vertonen een vergelijkbaar patroon.

Figuur 3.12 Ondernemers stromen beperkt door naar hogere winstgroepen



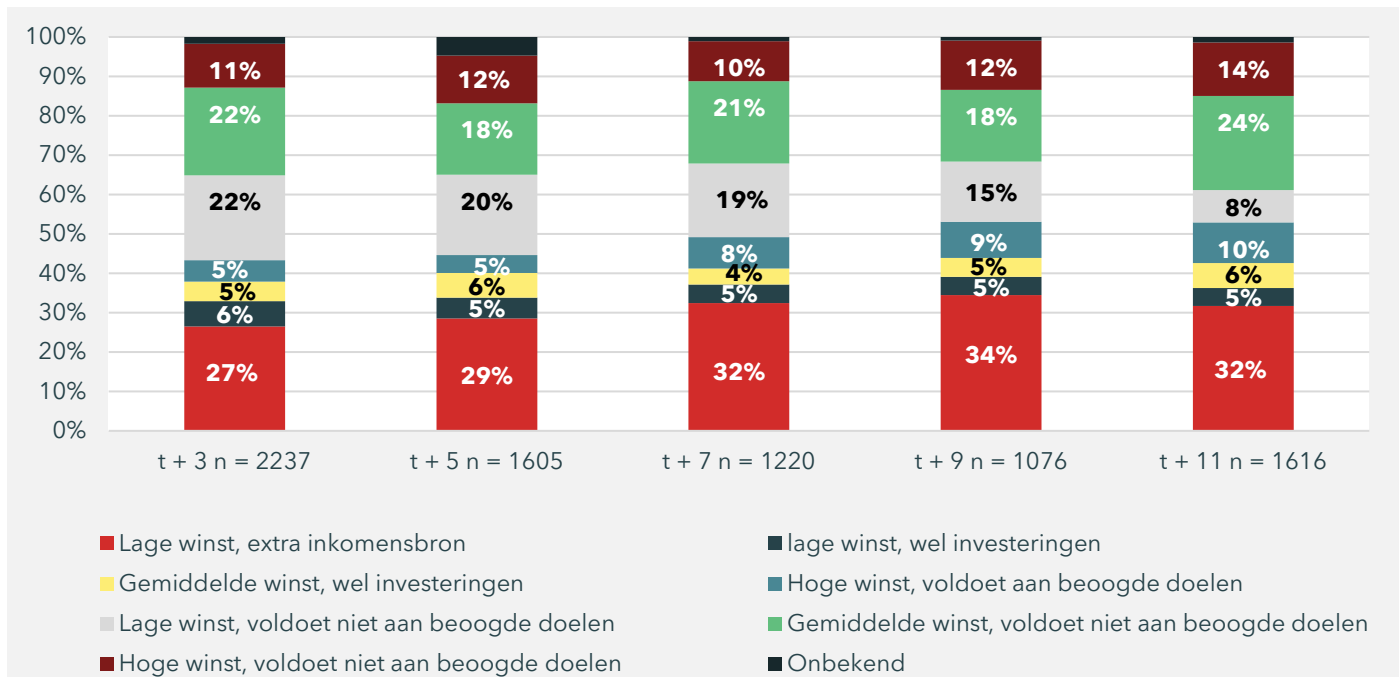
Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: De figuur toont op basis van het instroomcohort uit 2009 de verdeling naar taxonomie over de jaren. Het betreft het cohort waarvan een onderneming is gestart voor het Bedrijfsdemografisch kader (BDK). De verdeling is telkens getoond in stappen van twee jaar. De afnemende N heeft enerzijds te maken met stoppende bedrijven en anderzijds met IB-ondernemers die stoppen, maar waarvan het bedrijf nog blijft bestaan, bijvoorbeeld in het geval dat er meerdere IB-ondernemers een onderneming bezitten.

Nauwelijks selectie in de groep die stopt als IB-ondernemer

Er is nauwelijks selectie in de groep die stopt als IB-ondernemer, zie Figuur 3.13. We zien namelijk dat de verdeling van de groep stoppende ondernemers over de jaren constant blijft en dat de verdeling redelijk gelijk is met de groepen uit Figuur 3.12. Wanneer we de groep die stopt met ondernemen uitsplitsen naar subgroepen zien we dat vooral de groep die een aanvullend inkomen heeft en een lage winst behaalt stopt met ondernemen. Dit betreft ongeveer een derde van de groep die jaarlijks stopt. We zien hiernaast dat een kwart van de ondernemers die stopt een hoge winst had. Van de groep die aangeeft te stoppen stroomt ongeveer tien procent door naar dga, een derde gaat werken in loondienst en de rest ontvangt een uitkering, gaat met pensioen of wordt inactief (resultaten niet gepresenteerd).

Figuur 3.13 Verdeling stoppende ondernemers vergelijkbaar met verdeling van de totale groep IB-ondernemers



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: De figuur toont op basis van het instroomcohort uit 2009 de verdeling naar taxonomie voor de ondernemingen die zijn gestopt in de desbetreffende jaren, zie het aandeel *stopt als IB-ondernemer* uit Figuur 3.12. Het betreft het cohort waarvan een onderneming is gestart voor het Bedrijfsdemografisch kader (BDK).

Kenmerken van een regeling bepalen sterk de mate waarin de regeling samenhangt met de algemene beoogde doelen

IB-ondernemers die gebruik maken van de meewerkaftrek en de willekeurige afschrijving starters voldoen vaker aan de algemene beoogde doelen dan andere regelingen, zie Tabel 3.8. Het gaat hier echter om een correlatie en niet om een causaal verband. De meeste regelingen hebben bepaalde eisen of kenmerken die zorgen dat gebruikers van die regelingen vaker of juist minder vaak voldoen aan de beoogde doelen.

Voor de zelfstandigenaftrek geldt dat degenen die deze fiscale faciliteit ontvangen vaker voldoen aan de beoogde doelen dan de totale groep ondernemers. Dit komt voornamelijk doordat IB-ondernemers moeten voldoen aan het urencriterium om de zelfstandigenaftrek te ontvangen. De groep die hier niet aan voldoet is ook minder snel geneigd te voldoen aan de beoogde doelen. Voor ondernemers die de startersaftrek gebruiken, geldt dat ze minder vaak voldoen aan de beoogde doelen omdat zij nog in de startfase van de onderneming zitten. Zij zijn minder snel geneigd personeel aan te nemen en te investeren. Dit duurt vaak een aantal jaar (zie 0). Dit geldt ook voor de groep die de startersaftrek voor arbeidsongeschiktheid gebruikt. Hier ligt het aandeel dat voldoet aan beoogde doelen flink lager dan het gemiddelde van alle IB-ondernemers. Voor de willekeurige afschrijving voor starters zien wij dat ze wel vaker voldoen aan de algemeen beoogde doelen. Dit is logisch te verklaren omdat voor het ontvangen van willekeurige afschrijvingsaftrek voor starters het doen van investeringen voorwaardelijk is.

Tabel 3.8 Specifieke fiscale regelingen hangen vaker samen met de beoogde doelen

	Kapitaal- investeringen	Innovatie	Werknemers > 1	Werknemers > 10	Minimaal een van de doelen
Zelfstandigenaftrek	12%	0,2%	24%	4%	27%
Startersaftrek	8%	0,2%	13%	2%	16%
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	3%	0,1%	6%	1%	7%
Willekeurige afschrijving starters	29%	0,3%	24%	5%	43%
MKB-winstvrijstelling	10%	0,2%	21%	4%	24%
Meewerkaftrek	15%	0,2%	29%	4%	33%
Alle IB-ondernemers	10%	0,2%	21%	4%	23%

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

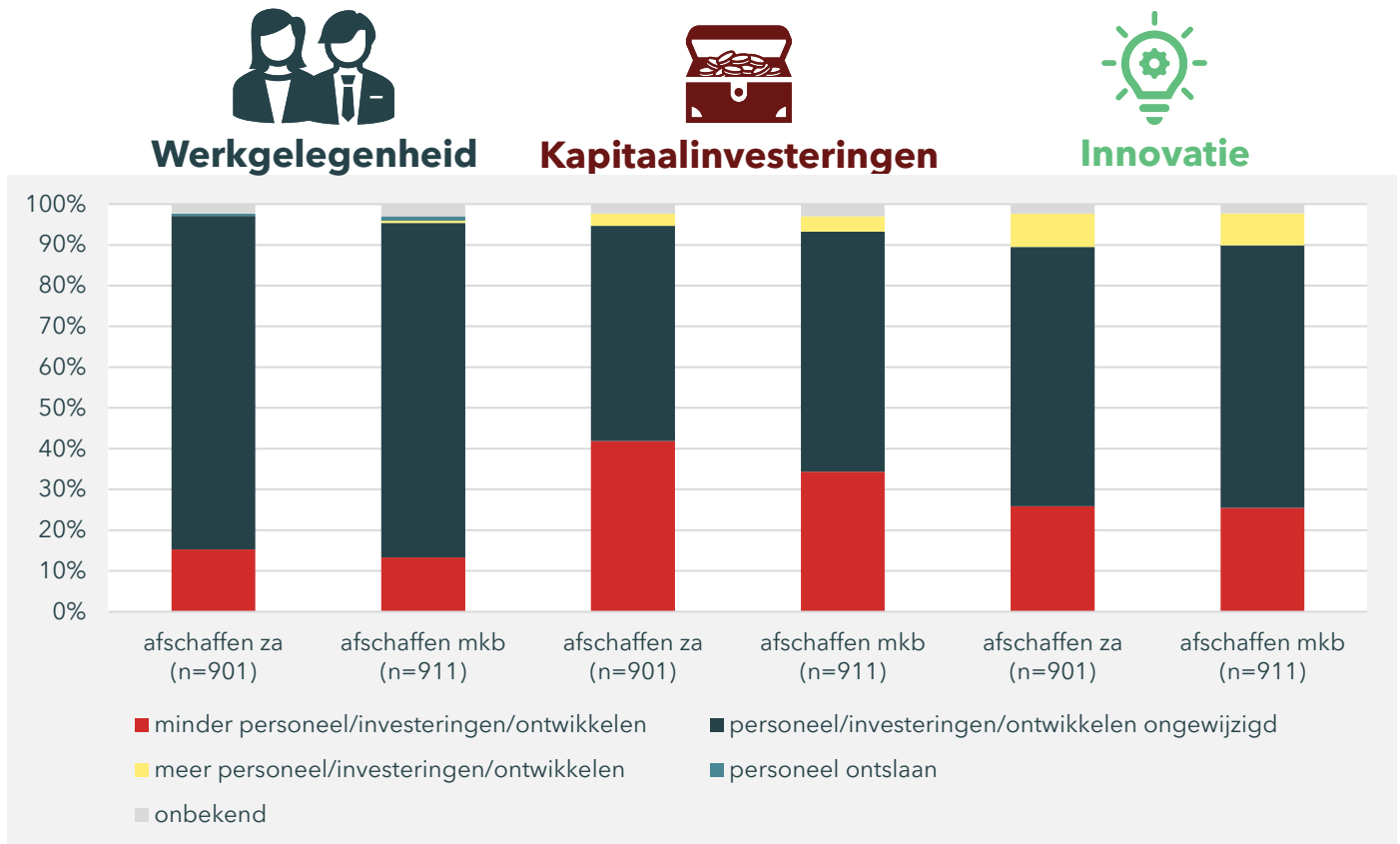
De meewerkaftrek heeft op zichzelf niet een vastgelegd doel, zie hoofdstuk 2. Wel zien we dat dat gebruikers van de meewerkaftrek vaker voldoen aan de algemene beoogde doelen dan de totale groep IB-ondernemers. De meewerkaftrek wordt vaker gebruikt in sectoren waar men personeel in dienst heeft, zoals de bouwnijverheid.

IB-ondernemers geven aan vooral minder te gaan investeren in kapitaal

Wanneer IB-ondernemers worden geconfronteerd met het afschaffen van de zelfstandigenaftrek of de MKB-winstvrijstelling, geven ze aan vooral minder te gaan investeren in kapitaal. Het gaat om ongeveer dertig tot veertig procent van de ondervraagde IB-ondernemers. Deze antwoorden gaan uit van ongewijzigde prijzen van hun producten en diensten; ze geven aan minder kapitaalgoederen te kopen als ze netto minder geld overhouden. Hierbij is het de vraag in hoeverre het gaat om substantiële investeringen. Door de beperkte omvang van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling zal het naar alle waarschijnlijkheid niet om grote bedragen gaan. Ongeveer een kwart van de ondernemers geeft aan minder in te zetten op het ontwikkelen van nieuwe producten of diensten. Daarbij geeft ook tien procent aan juist meer in te zetten op ontwikkeling. Het afschaffen van de regelingen geeft mogelijk een prikkel om efficiënter te werk te gaan en zodoende te compenseren voor het verlies aan inkomen.

Tien procent van de IB-ondernemers geeft aan minder personeel aan te nemen. Daarnaast geeft geen IB-ondernemer aan personeel te ontslaan. Hierbij geldt de kanttekening dat het in Nederland juridisch gezien lastig is om iemand te ontslaan. Ook de dynamiek van het aannemen van personeel is lastig te vatten via de vragenlijst. Een groot deel van de IB-ondernemers biedt alleen eigen arbeid aan. Voor hen is het afschaffen van de zelfstandigenaftrek of MKB-winstvrijstelling niet relevant voor beslissingen ten aanzien van het personeelsbeleid.

Figuur 3.14 Fiscale regelingen hangen het sterkst samen met kapitaalinvesteringen en nauwelijks met werkgelegenheid



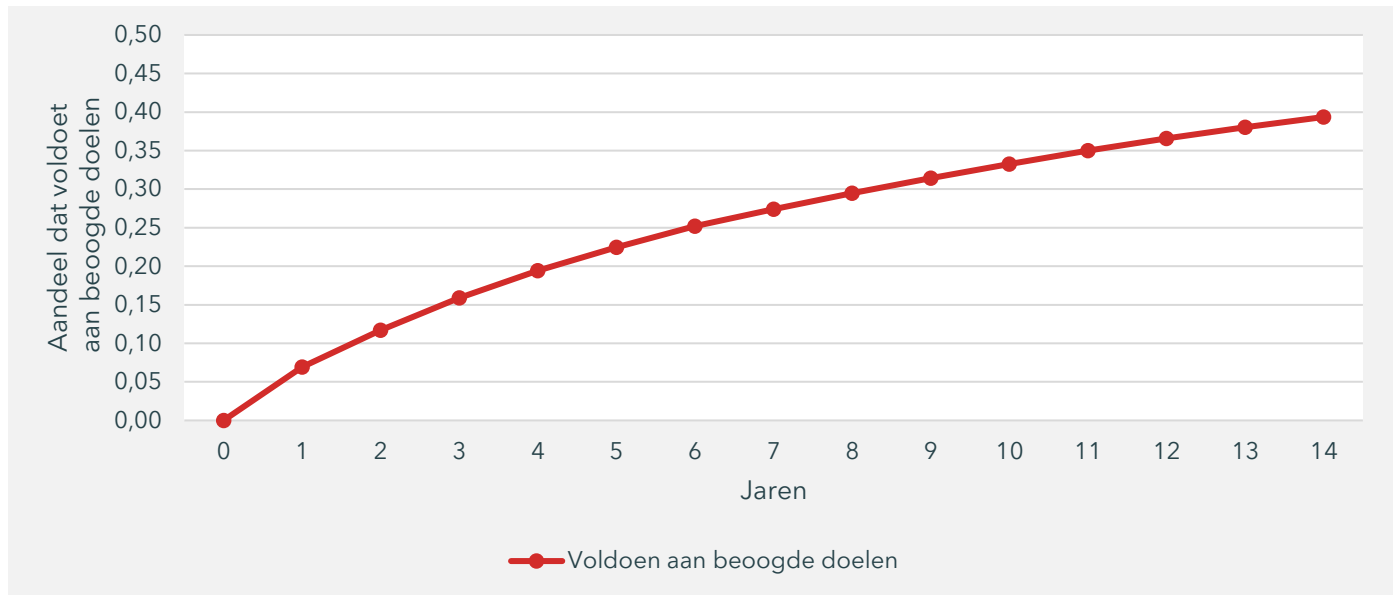
Bron: Panel I & O Research, vragenlijst SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: De figuren tonen het aandeel IB-ondernemers dat aangeeft meer of minder te investeren in werkgelegenheid, kapitaal en innovatie. De linkerstaaf geeft dit telkens bij afschaffing van de zelfstandigenaftrek en de rechterstaaf geeft dit telkens bij afschaffing van de MKB-winstvrijstelling.

Tien jaar na start van de onderneming voldoet een derde aan ten minste één van de beoogde doelen

Tien jaar na start van de onderneming voldoet een derde van de IB-ondernemers aan ten minste één van de beoogde doelen (Figuur 3.15). Dit gebeurt vaak al in de eerste jaren na oprichting van de onderneming. De duur tot de onderneming voldoet aan ten minste één van de beoogde doelen staat in deze figuur op de X-as en het aandeel ondernemingen waarvoor dit niet geldt staat op de Y-as. Zo is te zien dat in het eerste jaar zeven procent van de IB-ondernemers aan de beoogde doelen voldoet. Na twaalf jaar voldoet de helft van de IB-ondernemers aan de beoogde doelen.

Figuur 3.15 Tien jaar na start van de onderneming voldoet een derde aan ten minste één van de beoogde doelen



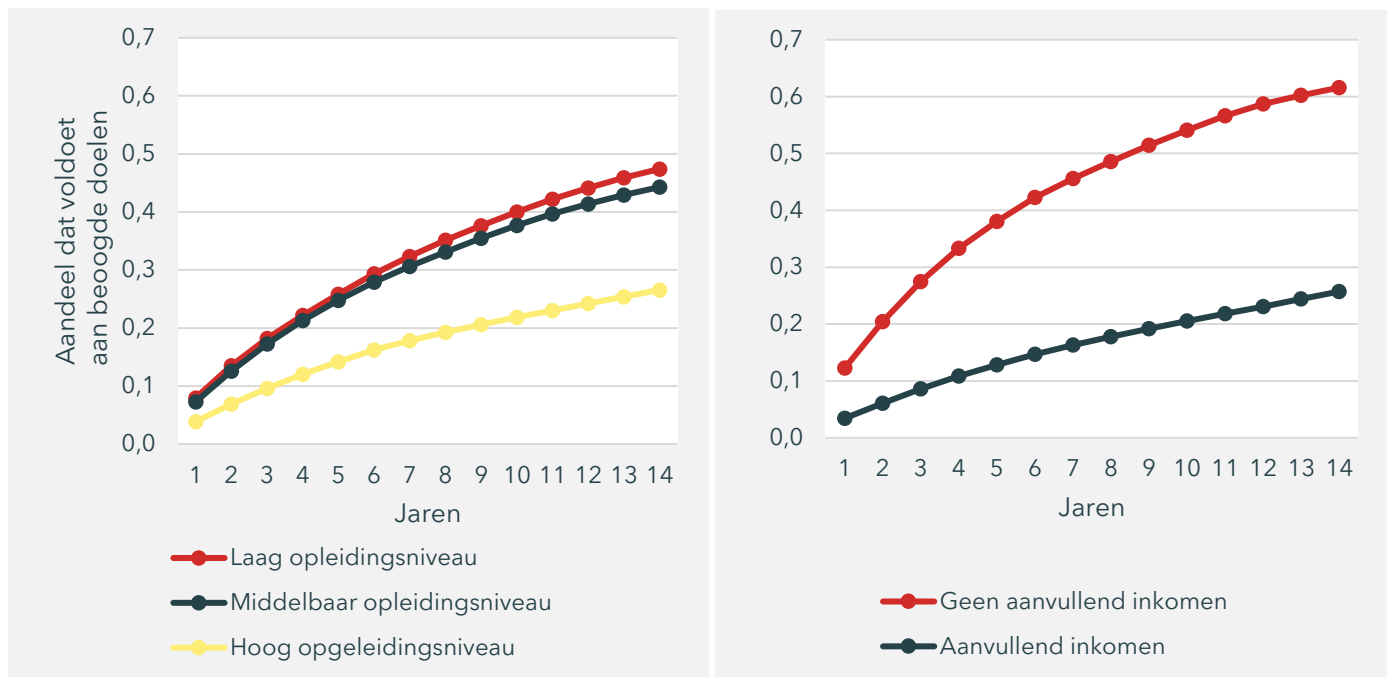
Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: De figuur toont een Kaplan-Meier survivalcurve die aangeeft na hoeveel jaren een onderneming voldoet aan één van de beoogde doelen. De y-as toont het aandeel ondernemers dat niet investeert, de x-as het aantal jaren dat is verstreken.

IB-ondernemers met een hoge opleiding en/of aanvullend inkomen voldoen minder vaak aan de beoogde doelen

Ondernemers met een hoog opleidingsniveau voldoen minder vaak aan de beoogde doelen (Figuur 3.16 - linkerfiguur). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat ondernemers met een hoog opleidingsniveau vaker hun menselijk kapitaal aanbieden. Daarnaast hebben zij minder vaak werknemers in dienst en investeren zij minder in vaste activa, zoals machines. Lager opgeleide IB-ondernemers hebben vaker werknemers in dienst. Denk aan een schilder of stukadoor. Figuur 3.16 (rechterfiguur) laat zien dat ook IB-ondernemers die naast hun onderneming een aanvullend inkomen hebben minder vaak aan de beoogde doelen voldoen. Uit Tabel 3.7 blijkt dat dit gaat om ongeveer twintig procent van de populatie.

Figuur 3.16 IB-Ondernemers met een hogere opleiding en/of aanvullend inkomen voldoen minder snel aan de beoogde doelen



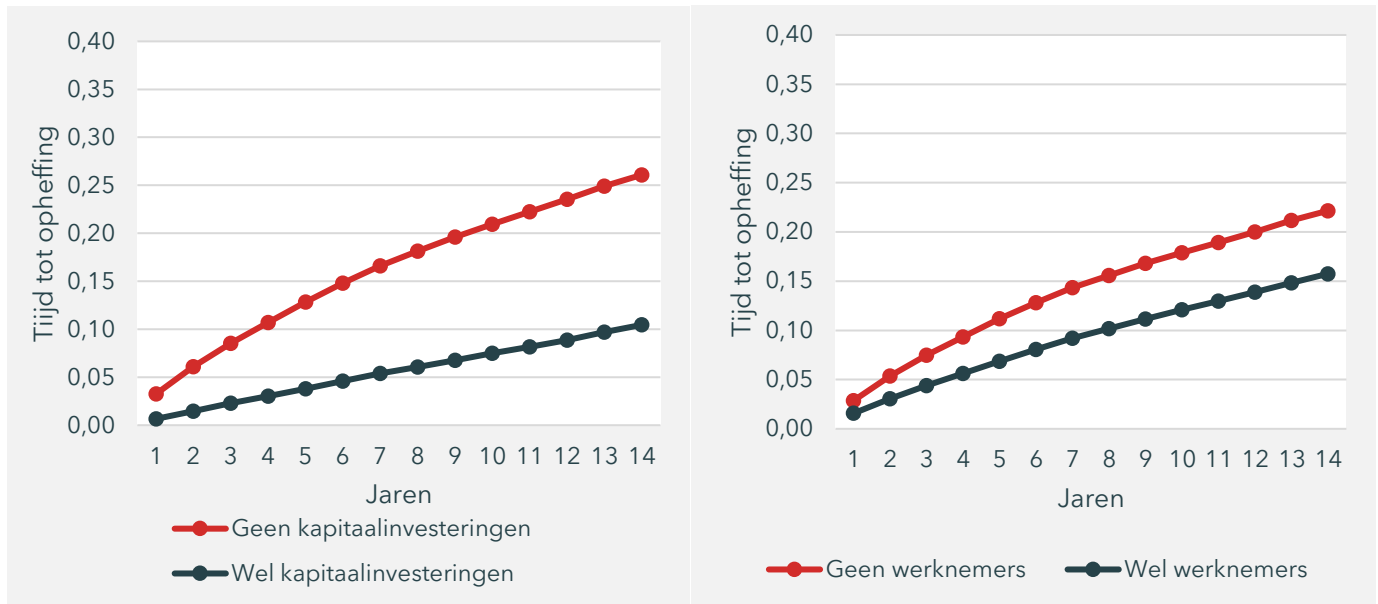
Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: De figuur toont een Kaplan-Meier survivalcurve die aangeeft na hoeveel jaren een onderneming voldoet aan één van de beoogde doelen. De y-as toont het aandeel ondernemers dat niet investeert, de x-as het aantal jaren dat is verstreken. De linkerfiguur is uitgesplitst naar opleidingsniveau, de rechterfiguur naar het hebben van een aanvullend inkomen.

Ondernemingen die voldoen aan de beoogde doelen overleven vaker

Ondernemingen van IB-ondernemers die voldoen aan de beoogde doelen overleven vaker dan ondernemingen die niet voldoen aan de beoogde doelen (Figuur 3.17). Van de ondernemingen die doen aan kapitaalinvesteringen overleeft negentig procent na vijftien jaar, terwijl van de ondernemingen die niet doen aan kapitaalinvesteringen driekwart overleeft. Na het controleren voor achtergrondkenmerken blijkt dat de relatie tussen het doen van kapitaalinvesteringen standhoudt en dat de relatie tussen overlevingskansen en het hebben van werkzame personen niet meer significant is. Zie Bijlage F voor regressieresultaten. Het verschil bij het wel of niet aannemen van werknemers is aanzienlijk kleiner.

Figuur 3.17 Ondernemingen die voldoen aan de beoogde doelen overleven langer



Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: De figuur toont een Kaplan-Meier survivalcurve die aangeeft na hoeveel jaren een onderneming failliet gaat. De y-as toont het aandeel onderneming dat nog operationeel is, de x-as het aantal jaren dat is verstreken.

4 Doeltreffendheid

De fiscale ondernemerschapsregeling zijn over het algemeen waarschijnlijk zeer beperkt tot beperkt doeltreffend in het stimuleren van ondernemerschap. Ten aanzien van het realiseren van een globaal evenwicht zijn de MKB-winstvrijstelling en tbs-vrijstelling waarschijnlijk wel doeltreffend.

Dit hoofdstuk beschrijft in hoeverre de doelen zoals gesteld in de beleidstheorie in hoofdstuk 2 worden behaald. Deze beleidstheorie beschrijft hoe de fiscale ondernemerschapsregelingen moeten leiden tot meer werkgelegenheid, investeringen in kapitaal en innovatie. Hierbij is de theorie dat IB-ondernemers in grotere mate positieve spill-overeffecten realiseren dan werknemers, die leiden tot meer maatschappelijke welvaart. Hieronder beschrijven wij eerst vanuit een holistisch perspectief of deze drie doelen zijn behaald. Met betrekking tot deze drie doelen beoordelen we de doeltreffendheid voor alle regelingen gezamenlijk. Hiernaast beschrijven we per regeling of de doelen zijn behaald. Voor specifieke regelingen zijn immers ook specifieke doelen van toepassing, die niet voor de andere regelingen gelden.

Het hieronder beschreven oordeel over de doeltreffendheid van de fiscale regelingen is gebaseerd op de deskresearch, interviews (zie Bijlage G), een vragenlijst onder IB-ondernemers en analyses op basis van de CBS Microdata (zie Hoofdstuk 3 voor een beschrijving van deze resultaten).

4.1 Holistisch perspectief

Het algemene doel van de fiscale ondernemerschapsregelingen is het stimuleren van ondernemerschap, wat zich vertaalt in positieve spill-overs naar werkgelegenheid, kapitaal en innovatie.

Figuur 4.1 In het algemeen bereiken de regeling in zeer beperkte of beperkte mate de beoogde doelen

DOELTREFFENDHEID - ZIJN DE BEOOGDE DOELEN BEHAALD?

Na tien jaar voldoet een derde aan minimaal één van de beoogde doelen (zie figuur 3.15)



1. Een kwart van de bedrijven heeft een extra werknemer. Het aantal bedrijven met meer dan tien werknemers is vijf procent (CBS-Microdata).
2. Tien procent van de ondernemers zegt minder personeel aan te nemen bij het afschaffen van de regelingen (vragenlijst IB-ondernemers).



1. Tien procent van de ondernemers investeert, alleen de omvang van de investeringen is niet bekend (CBS-Microdata).
2. Meer dan een derde van de ondernemers zegt minder te investeren bij het afschaffen van de regelingen. Dit zal echter gaan om investeringen van een beperkte omvang (vragenlijst IB-ondernemers).



1. Innovatie is zeer lastig te meten in de Microdata. Minder dan 0,1 procent van de IB-ondernemers gebruikt de S & O aftrek of S & O afdrachtsvermindering (CBS-Microdata).
2. Een kwart van de IB-ondernemers geeft aan minder te gaan innoveren bij het afschaffen van de regelingen (vragenlijst IB-ondernemers).

Bron: CBS-Microdata en Panel I & O, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Fiscale ondernemerschapsregelingen voldoen in beperkte mate aan de beoogde doelen

De fiscale ondernemerschapsregelingen bereiken in (zeer) beperkte mate de in de beleidstheorie geformuleerde doelen. Beschrijvende analyses op basis van CBS Microdata laten zien dat het gebruik van de regelingen weinig samenhangt met werkgelegenheid, kapitaalinvesteringen en innovatie. Dit heeft deels te maken met de toenemende groep IB-ondernemers die alleen eigen arbeid aanbiedt. Zij zijn minder snel geneigd om te investeren in werkgelegenheid, kapitaal of innovatie.

Uit de CBS Microdata blijkt dat een kwart van de IB-ondernemers minimaal één werknemer heeft, maar slechts vijf procent van de IB-ondernemers heeft meer dan tien werknemers in dienst. We zien het aandeel IB-ondernemers dat werkgelegenheid creëert ook afnemen in de afgelopen jaren. Hiernaast investeert maar één op die tien ondernemers meer dan 10.000 euro op jaarbasis. Het is echter onzeker of deze investeringen substantieel zijn. De hoogte van de investeringen is namelijk niet beschikbaar in de data. Het is lastig om te meten in hoeverre IB-ondernemers doen aan innovatie. Als benadering is hiervoor het gebruik van de S & O-aftrek of afdrachtsvermindering gebruikt. Op basis van deze indicator gaat om een zeer kleine groep IB-ondernemers (0,1 procent). Verder blijkt dat ongeveer 8 procent van de ondernemers die stopt als IB-ondernemer, doorstroomt naar een bv. Dit is jaarlijks minder dan één procent van de groep IB-ondernemers.

De fiscale regelingen kunnen mensen aan de rand van de arbeidsmarkt stimuleren om actief te worden op de arbeidsmarkt. Een aantal van de groep die moeilijk in staat is om in loondienst aan de slag te gaan, is soms wel in staat om een kleine onderneming te starten. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die discriminatie ervaren op de arbeidsmarkt, zoals ouderen, arbeidsgehandicapten en migranten. Voor hen kan het IB-ondernemerschap een toegangspoort zijn tot de arbeidsmarkt (zie ook Simoes et al., 2016). Hierdoor wordt voorkomen dat deze personen een uitkering moeten aanvragen en blijven zij participeren op de arbeidsmarkt. Het verminderde uitkeringsgebruik door gebruikers van de startersaftrek voor arbeidsongeschiktheid (zie hoofdstuk 3) is hiermee consistent.

Beperkte stimulering aantal IB-ondernemers

De fiscale ondernemerschapregelingen lijken beperkte invloed te hebben voor de keuze voor het IB-ondernemerschap. Uit de voorkeuren van IB-ondernemers in de vragenlijst is af te leiden dat de fiscale regelingen maximaal één procent³⁴ van de beroepsbevolking stimuleren om werkzaam te zijn als IB-ondernemer. Dit is slechts een ruwe indicatie, maar de orde van grootte suggereert dat het naar verhouding om een beperkte groep gaat. Langs deze weg – meer IB-ondernemers zouden meer spill-overs kunnen genereren – lijkt de realisatie van de beoogde doelen dus beperkt waarschijnlijk.

Bij afschaffing van de twee grootste regelingen, de zelfstandigenaftrek of de MKB-winstvrijstelling, zegt twee tot acht procent te stoppen als IB-ondernemer. Hiernaast geeft nog ongeveer tien procent aan gemiddeld vijftien uur per week minder te gaan werken. Anderzijds gaat tien procent ongeveer 7,5 uur meer werken. Onder aan de streep gaat ongeveer tien procent 7,5 uur minder werken.

Het aandeel IB-ondernemers in de beroepsbevolking is de afgelopen jaren toegenomen. De drijvende kracht achter deze trend is moeilijk vast te stellen. Het fiscale klimaat (waar deze regelingen onderdeel van zijn) speelt een rol, en het sociale zekerheidssysteem van Nederland kan ook effect hebben (OECD, 2019). Uit eerder onderzoek van SEO Economisch Onderzoek naar 'waterbedeffecten' van arbeidsmarktbeleid blijkt dat (potentiële) IB-ondernemers en hun klanten veel arbitragemogelijkheden hebben binnen het fiscale en sociale zekerheidsstelsel. Dat houdt in dat actoren op de arbeidsmarkt (zowel aan de vraag- als aanbodkant) hun risico's en kosten kunnen verminderen door bepaalde arbeidsvormen te kiezen (Van Kesteren et al., 2023). Natuurlijk geldt dit niet voor alle arbeidsrelaties, omdat er beperkende wet- en regelgeving van toepassing is. Maar bij alle arbeidsvormen – zij het IB-ondernemer, werknemer in vaste dienst, oproepkracht, uitzendkracht enz. – is sprake van een zekere marge waarop de afweging kan worden gemaakt voor welke arbeidsvorm wordt gekozen. IB-ondernemers en hun klanten hebben de meeste ruimte om gebruik te maken van arbitragemogelijkheden. De mate waarin beleid van invloed is geweest op verschuivingen in arbeidsmarktposities lijkt echter kleiner te zijn dan andere factoren, zoals conjunctuur, technologie, demografie en globalisering.

Het leeuwendeel van de IB-ondernemers laat weinig tot geen groei zien

Het leeuwendeel van de IB-ondernemers laat weinig tot geen groei zien en investeert niet in werkgelegenheid, kapitaal en innovatie (Figuur 3.11).³⁵ Hiernaast neemt het aandeel ondernemers dat minimaal aan één van deze beoogde doelen voldoet af van dertig procent in 2010 tot twintig procent in 2021 (o.b.v. CBS Microdata). Ondernemers zeggen op basis van de vragenlijst in beperkte mate minder te investeren bij afschaffing van de zelfstandigenaftrek of MKB-winstvrijstelling. Dertien tot zeventien procent van de ondernemers die voldoen aan de

³⁴ Uitgaande van een beroepsbevolking van 10,175 miljoen personen, en een gedragsreactie van 8 procent op basis van figuur 3.3 en 1,5 miljoen IB-ondernemers. Hierbij zij overigens opgemerkt dat gedragsreacties kunnen verschillen tussen de keuze om IB-ondernemer te worden en het stoppen als IB-ondernemer. Mede hierom is de genoemde één procent met enige onzekerheid omgeven.

³⁵ Zie paragraaf 3.3 voor de definities van werkgelegenheid, kapitaal en innovatie.

beoogde doelen, zou hier ook aan hebben voldaan zonder stimulans van de fiscale ondernemerschapsregelingen (zie Tabel 4.3 en Tabel 4.4). Ondanks een relatief hoog aantal IB-ondernemers, scoort Nederland qua innovatie en productiviteitsgroei niet bovengemiddeld ten opzichte van omliggende landen (Erken en Van Es, 2024). De fiscale faciliteiten voor IB-ondernemers behalen hierdoor in beperkte mate hun doel. De groei van het aantal zelfstandigen gaat ook samen met een lagere productiviteit (Bondt, 2019). Als het gevolg van de fiscale ondernemerschapsregelingen kan het aandeel IB-ondernemers in de beroepsbevolking stijgen naar een niveau dat hoger is dan het optimale niveau vanuit maatschappelijk oogpunt (zie Box 4.1).

Box 4.1 Experts vragen zich af of Nederland voorbij het optimale aantal IB-ondernemers is

Ondernemerschap is belangrijk voor een land. Voor zover het leidt tot meer innovatie, werkgelegenheid en investeringen kan het de welvaart versterken. Bovendien verschaffen IB-ondernemers de arbeidsmarkt flexibiliteit, waardoor bijvoorbeeld tijdens en na crises sneller kan worden aangepast aan de nieuwe situatie. Maar meerdere geïnterviewden vragen zich af of er een optimum aantal ondernemers is dat een land wil herbergen. Hier zijn meerdere argumenten voor.

Ten eerste toont een aantal studies dat er een negatieve correlatie is tussen het aantal zzp'ers³⁶ in een bedrijfstak en de productiviteitsgroei (Bondt, 2019; OESO, 2019). Zzp'ers zijn vaak minder productief. Zij vertegenwoordigen 20 procent van het arbeidsvolume in fte's maar zorgen voor 10 procent van de toegevoegde waarde (Nederlands Comité voor Ondernemerschap, 2023). Enerzijds schuilt hier de logica achter dat zzp'ers minder aan arbeidsdeling doen, wat ten koste gaat van efficiëntie. Maar anderzijds moet de vergelijking voorzichtig worden gemaakt, omdat de aard van de werkzaamheden tussen zzp'ers en werknemers wezenlijk kan verschillen.

De bestaanszekerheid van ondernemers is relatief vaak in het geding, onder andere doordat ze minder verzekerd zijn en minder pensioen opbouwen. Als deze groep een substantieel deel van de werkende bevolking uitmaakt wordt de slechtere bestaanszekerheid een maatschappelijk probleem, bijvoorbeeld als een deel van de groep de pensioengerechtigde leeftijd bereikt maar niet genoeg inkomen kan halen uit het pensioen om een minimale levensstandaard te onderhouden.

Hoe de overheid kan bepalen wat een optimum aantal ondernemers is, is geen eenvoudige vraag. Maar, zo beargumenteert een aantal geïnterviewden, een deel van de regelingen kan beter gericht worden op het stimuleren van innovatie en investeringen in bestaande ondernemingen dan op het creëren van nieuwe ondernemingen, met de hoop dat innovatie en investeringen volgen.

Geïnterviewde experts onderstrepen de conclusie dat de fiscale ondernemerschapsregelingen in beperkte mate leiden tot werkgelegenheid, kapitaalinvesteringen en innovatie. IB-ondernemers lijken in beperkte mate door te groeien van eenmanszaak naar een bedrijf met personeel. Het is voor een kleine ondernemer, zo stelt een geïnterviewde, lastiger om innovatief te zijn en grote investeringen te doen. Een IB-ondernemer die niet groeit creëert in beginsel ook geen werkgelegenheid. Uit interviews blijkt dat de regelingen ook niet gefocust zijn op het ontlocken van meer innovatie, werkgelegenheid of investeringen. De regelingen lijken meer gericht op het compenseren van risico's. Andere geïnterviewden geven aan dat deze risico's tot uiting zouden moeten komen in de prijzen van producten en diensten en er geen reden is voor compensatie vanuit het collectief.

4.2 Per regeling

Deze paragraaf beschrijft de mate waarin de aparte regelingen doeltreffend zijn. De weging van het bewijs voor de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid scoren wij op basis van de effectladder (zie Tabel 4.1). Het niveau uit de tabel laat zien in hoeverre de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid is onderbouwd. De fiscale ondernemerschapsregelingen scoren op verschillende niveaus van de effectladder. Voor een aantal

³⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/wat-zijn-zzp-ers->

regelingen is meer wetenschappelijke onderbouwing dan voor andere regelingen. Voor de MKB-winstvrijstelling en de zelfstandigenaftrek is een vragenlijst uitgezet onder IB-ondernemers, naast de beschrijvende analyses op CBS Microdata en expertinterviews. Het bewijs voor deze twee regelingen scoren we daarom op niveau 4. Het bewijs voor de meeste andere regelingen scoren we op niveau 3, omdat er beschrijvende analyses zijn uitgevoerd en met experts is gesproken. De onderbouwing voor de conclusies ten aanzien van de tbs-vrijstelling en de startersaftrek zijn hoofdzakelijk gebaseerd op expertgesprekken en scoren daarom op niveau 2.

Tabel 4.1 Effectladder

Niveau	Soorten onderzoek
5 Bewezen (in)effectief	Randomized control trails (RCTs) Natuurlijke experimenten State-of-the-art econometrie (Regression discontinuity, diff-in-diff, instrumentale variabele regressie)
4 Zeer waarschijnlijk (in)effectief	Triangulatie: combinatie van beleidstheorie, empirisch onderzoek en alternatieve verklaringen
3 Waarschijnlijk (in)effectief	Onderzoek van niveau 5 in soortgelijke situaties, bij voorkeur meta-analyses Tijdsreeksanalyses zonder paneldata; cross-sectie analyse Antonen doelrealisatie of trends in gedragsverandering
2 Potentieel (in)effectief	Expert judgement Beleidsstheorie Theoretische modellen Theoretische analyses Uitspraken in enquêtes en interviews over de effectiviteit
1 Mogelijk (in)effectief	Beschrijving doel, doelgroep en interventie

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

Tabel 4.2 toont per regeling de mate waarin de doelen vanuit de beleidstheorie zijn behaald. Bij deze afweging hebben we het oordeel op basis van statistische analyses en het oordeel van experts naast elkaar gezet. De laatste kolom geeft een algemeen oordeel en geeft daarnaast aan hoe hard het bewijs is voor de getrokken conclusies op basis van de effectladder.

De doeltreffendheid is (zeer) beperkt in relatie tot het doel stimuleren van ondernemerschap

Het oordeel met betrekking tot het algemene doel “maatschappelijke spill-overs via het stimuleren van ondernemerschap” varieert enigszins over de verschillende regelingen, maar de teneur is ongunstig. De onderbouwing van dit oordeel is het sterkst voor de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling. Voor de startersaftrek en willekeurige afschrijving starters zijn minder harde feiten voorhanden over de doeltreffendheid ten aanzien van het stimuleren van ondernemerschap.

De doeltreffendheid is relatief groot in relatie tot het doel ‘realiseren van een globaal evenwicht’. Voor de MKB-winstvrijstelling heeft dit betrekking op fiscale neutraliteit tussen IB-ondernemers en dga’s. Voor de tbs-vrijstelling heeft dit betrekking op fiscale neutraliteit tussen ondernemers en resultaatgenieters. Het oordeel over de doeltreffendheid van beide regelingen is relatief gunstig (Tabel 4.2). Voor de startersaftrek bij

arbeidsongeschiktheid zijn er aanwijzingen dat deze regeling doeltreffend is. Voor de stakingsaftrek en de meewerkaftrek geldt dat zij per definitie niet doeltreffend zijn. Deze regelingen hebben geen legitiem doel.

Tabel 4.2 De fiscale ondernemerschapregelingen zijn merendeels (zeer) beperkt doeltreffend

Regeling	Doel	Beoordeling doeltreffendheid		
		Statistische analyses	Experts	Weging bewijs (effectladder)
Zelfstandigenaftrek	Ondernemerschap stimuleren	Stimuleert ondernemerschap zeer beperkt	Stimuleert ondernemerschap zeer beperkt	Zeer waarschijnlijk zeer beperkt doeltreffend (4)
Startersaftrek	Ondernemerschap stimuleren	Stimuleert ondernemerschap zeer beperkt	Omvang regeling is te klein voor substantieel effect op ondernemerschap	Waarschijnlijk zeer beperkt doeltreffend (3)
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	Stimuleren ondernemerschap vanuit een arbeidsongeschiktheidsuitkering	Kleine toename arbeidsparticipatie	Eenzijds sympathiek en anderzijds is IB-ondernemerschap een risicovolle route voor arbeidsongeschikten	Waarschijnlijk beperkt doeltreffend (3)
Willekeurige afschrijving starters	Ondernemerschap stimuleren	Stimuleert ondernemerschap zeer beperkt	De regeling geeft maar een beperkt voordeel, ondernemers met grote investeringen kiezen eerder voor een bv	Waarschijnlijk zeer beperkt doeltreffend (3)
MKB-winstvrijstelling	Ondernemerschap stimuleren	Stimuleert ondernemerschap zeer beperkt	Stimuleert ondernemerschap beperkt.	Zeer waarschijnlijk zeer beperkt doeltreffend (4)
MKB-winstvrijstelling	Realiseren globaal evenwicht tussen IB-ondernemers en dga's	Draagt bij aan het realiseren van globaal evenwicht tussen IB-ondernemers en dga's	Heeft voornamelijk bestaansrecht voor globaal evenwicht	Zeer waarschijnlijk doeltreffend (4)
Tbs-vrijstelling	Realiseren globaal evenwicht tussen ondernemers en resultaatgenieters	n.v.t.	Werkt als compensatie voor de tbs-regeling om globaal evenwicht tussen ondernemers en resultaatgenieters te bevorderen	Potentieel doeltreffend (2)
Stakingsaftrek	Het verzachten van belastingheffing over de stakingswinst	Gebruik neemt af	Het doel wordt behaald, maar is niet legitiem	Per definitie niet doeltreffend (2)
Meewerkaftrek	n.v.t.	n.v.t.	Doel is achterhaald niet meer legitiem	Per definitie niet doeltreffend

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

4.2.2 Zelfstandigenaftrek

Het voornaamste doel van de zelfstandigenaftrek is het stimuleren van ondernemerschap en daarmee het creëren van positieve spill-overs ten aanzien van werkgelegenheid, kapitaalinvesteringen en innovatie. Bij spill-overs spreken we van positieve effecten op een ander terrein die plaatsvinden door de economische activiteit van een IB-ondernemer.

De zelfstandigenaftrek is in zeer beperkte mate doeltreffend

De zelfstandigenaftrek is in zeer beperkte mate doeltreffend omdat maar een beperkt aandeel van de IB-ondernemers voldoet aan de beoogde doelen. Het gaat om achttien procent van de IB-ondernemers, zie Tabel 4.3 (op basis van CBS Microdata). Dit betekent dat voor ruim tachtig procent de fiscale regeling niet het beoogde effect bereikt. Daarnaast blijkt dat IB-ondernemers aangeven in beperkte mate te reageren op het afschaffen van de zelfstandigenaftrek (o.b.v. de vragenlijst). Zij wijzigen hun gedrag ten aanzien van werkgelegenheid en innovatie slechts beperkt. Alleen voor kapitaalinvesteringen geeft een substantieel aandeel aan hierin minder te gaan investeren als de zelfstandigenaftrek wordt afgeschaft. Wat de omvang van deze investeringen is, is niet bekend. Vanwege de beperkte omvang van de zelfstandigenaftrek zal naar verwachting de afname in investeringen ook beperkt zijn.

De zelfstandigenaftrek stimuleert tussen de twee en acht procent van de beroepsbevolking om IB-ondernemer te zijn, zie Figuur 3.3. Zoals is beargumenteerd in Hoofdstuk 3 is acht procent hierbij een waarschijnlijke bovengrens.

Tabel 4.3 Vier op de vijf ondernemers die de zelfstandigenaftrek gebruiken voldoen niet aan de beoogde doelen

	Aantal	Aandeel
Gebruik		
1. Aantal IB-ondernemers 2021	1.230.794	100%
2. Aantal niet-gebruik ZA	294.032	24%
3. Aantal gebruik ZA	936.762	76%
Van de groep die de ZA gebruikt (3)		
4. Voldoet niet aan beoogde doelen	646.366	69%
5. Voldoet wel aan beoogde doelen	290.396	31%
waarvan		
5a. Voldoet aan beoogde doelen door fiscale regelingen	169.882	18%
5b. Voldoet aan beoogde doelen zonder fiscale regelingen (o.b.v. enquête 2024 blijkt dat 42% ook zonder ZA doelen zou bereiken)	120.514	13%
Behaalt beoogde doelen door ZA		
6. Nee	766.880	82%
7. Ja	169.882	18%

Bron: CBS Microdata en vragenlijst op basis van panel I & O Research, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: De tabel beschrijft op basis van CBS Microdata het aandeel IB-ondernemers dat voldoet aan de beoogde doelen. Het gaat hier om IB-ondernemers die gebruikmaken van de zelfstandigenaftrek. Van de groep die wel voldoet aan de beoogde doelen, zal een deel al voldoen aan deze doelen zonder fiscale faciliteiten. Het aandeel dat zijn gedrag niet wijzigt ten aanzien van de beoogde doelen is gebaseerd op het scenario uit de vragenlijst. Zie Figuur 3.14 en Bijlage D voor meer uitleg over de vragenlijst. De combinatie van deze twee kengetallen resulteert in de groep die voldoet aan de beoogde doelen door de zelfstandigenaftrek (het dikgedrukte getal).

4.2.3 Startersaftrek

Het doel van deze regeling betreft stimuleren van het starten van een onderneming. De startersaftrek compenseert voor de (extra) kosten die een startende IB-ondernemer heeft in het begintraject. Hierbij is de vraag in hoeverre het starten van een onderneming een doel op zich is. Deels gaat het hier om het stimuleren van een onderneming, waarbij de beleidstheorie veronderstelt dat deze doeltreffend is wanneer de onderneming uitgroeit door het aannemen van personeel, doen van kapitaalinvesteringen en innovatie.

Startersaftrek is gericht dan de zelfstandigenaftrek

De startersaftrek stimuleert IB-ondernemerschap door te compenseren voor kosten die worden gemaakt bij de start van een onderneming. Dit onderzoek heeft niet voldoende cijfermatige onderbouwing om te stellen dat de startersaftrek ondernemers stimuleert een onderneming te starten. Hiervoor baseren we ons hoofdzakelijk op het oordeel van experts. Zij geven aan dat de startersaftrek, ten opzichte van o.a. de zelfstandigenaftrek, beter is afgebakend omdat de regeling alleen drie keer gebruikt mag worden door ondernemers in de eerste vijf jaar van activiteit.³⁷ Deze regeling is daarom meer gericht dan bijvoorbeeld de zelfstandigenaftrek en zal naar alle waarschijnlijkheid ondernemers helpen met liquiditeitsbeperkingen tijdens de start van de onderneming. Hierdoor zullen zij eerder geneigd zijn een onderneming te starten en meer kans hebben om zich te vestigen als zelfstandige. Daarbij komt dat de startersaftrek in verhouding tot de zelfstandigenaftrek steeds belangrijker wordt, gezien het feit dat de zelfstandigenaftrek stapsgewijs wordt afgebouwd.

De stimulans vanuit de startersaftrek is beperkt door laag maximaal bedrag

De startersaftrek heeft een relatief laag maximaal bedrag op jaarbasis in vergelijking tot andere regelingen, zoals de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling. Uit figuur 3.3 blijkt dat voor deze grote regelingen het effect op de arbeidsmarktkeuze beperkt is. Hierbij gaat het echter wel om de keuze om te stoppen in plaats van een initiële keuze voor werken als IB-ondernemer of in loondienst. Daarnaast geldt dat de startersaftrek wel geëffectueerd kan worden bij verlies. Hierdoor kunnen IB-ondernemers in verlieslatende jaren dit verlies aftrekken van inkomsten uit andere bronnen in box 1. Ondanks deze kanttekeningen is het aannemelijk dat de stimulans vanuit de startersaftrek gering is.

Uiteindelijk voldoen IB-ondernemers maar beperkt aan de beoogde doelen

Uit de beschrijvende analyses op basis van CBS Microdata blijkt dat ondernemers uiteindelijk in zeer beperkte mate voldoen aan de beoogde doelen. In het geval dat de startersaftrek IB-ondernemers stimuleert een onderneming te starten betreft dit dus in veel gevallen ondernemers die enkel hun eigen arbeid aanbieden en geen spill-over realiseren op het gebied van werkgelegenheid, kapitaal of innovatie.

37

https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/winst/inkomstenbelasting/inkomstenbelasting_voor_ondernemers/ondernemersaftrek/startersaftrek

4.2.4 Startersaftrek arbeidsongeschikten

Het doel van deze regelingen is *het stimuleren van ondernemerschap vanuit een uitkering arbeidsongeschiktheid*. Hierbij is het doel anders dan bij de andere regelingen. Het gaat hier in veel gevallen niet om personen die in loondienst zouden werken wanneer zij geen IB-ondernemer zijn. Deze regeling is doeltreffend wanneer arbeidsongeschikten meer gaan participeren op de arbeidsmarkt.

Arbeidsongeschikten die de SA ontvangen participeren vaker op de arbeidsmarkt

De beschrijvende analyses geven een indicatie dat de startersaftrek voor arbeidsongeschikten doeltreffend is in het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Arbeidsongeschikten die een startersaftrek ontvangen zijn namelijk na verloop van tijd vaker werkzaam als zelfstandigen of in loondienst (zie Figuur 3.9). Deze toename is echter beperkt en loopt af in de jaren na ontvangst van de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid. Kanttekening hierbij is dat het hier gaat om een samenhang en geen causaal verband. De toename in het aantal arbeidsongeschikten dat participeert kan ook komen door o.a. de conjunctuur. Wel onderstrepen experts dat deze regeling een kans biedt aan mensen die buiten de reguliere arbeidsmarkt vallen doordat ze voor bepaalde activiteiten (deels) arbeidsongeschikt zijn geraakt.

De startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid wordt maar door een zeer kleine groep gebruikt. Het gebruik is vanaf 2010 afgenomen van 0,5 procent van de totale groep IB-ondernemers naar 0,1 procent.

Experts zijn verdeeld over de doeltreffendheid van de regeling

Experts zijn verdeeld over de doeltreffendheid van deze regeling. Enerzijds biedt het de mogelijkheid voor personen op de rand van de arbeidsmarkt om alsnog te participeren. Het is een sympathieke regeling met een bescheiden budgettair beslag, terwijl het niveau van de aftrek redelijk substantieel is (12.000, 8.000 en 4.000 euro, respectievelijk over de eerste drie jaar van ondernemen). Anderzijds geven experts aan dat het voelt als micro-management vanuit de overheid. Het gaat om een beperkte regeling die betrekking heeft op een zeer kleine groep. Ook zijn experts bang dat maar weinig arbeidsongeschikten bekend zijn met de regeling. Experts vragen zich af of dit de juiste route is om arbeidsongeschikten te stimuleren.

In een verdiepend gesprek stelt een aantal geïnterviewden de vraag of je mensen die (deels) arbeidsongeschikt zijn eigenlijk wel wilt stimuleren om IB-ondernemer te worden. Het zijn van IB-ondernemer draagt meer risico's met zich mee ten opzichte van een werknemersrol. Een persoon die uit een (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid komt, loopt mogelijk al meer risico's. Een werknemersrol kan meer zekerheid brengen dan een eigen IB-onderneming starten.

4.2.5 Willekeurige afschrijving starters

Het doel van deze regeling is *het stimuleren van ondernemerschap*. De willekeurige afschrijving starters laat toe dat een IB-ondernemer in de beginnende fase kan schuiven met het moment van belasting betalen op investeringen. Deze verschuiving kan leiden tot extra liquiditeit en rentevoordeel voor startende ondernemers, waardoor er meer ruimte kan zijn voor investeringen in de onderneming.

Willekeurige afschrijving starters is waarschijnlijk zeer beperkt doeltreffend

De willekeurige afschrijving starters stimuleert in zeer beperkte mate de keuze voor IB-ondernemerschap. Geïnterviewden vragen zich af in hoeverre ondernemers die grote investeringen doen zich vestigen als IB-ondernemer. Voor hen is het ondernemen via een bv een meer logische keuze vanwege de juridische

aansprakelijkheid. Het gebruik van de regeling is afgenomen over de jaren. Daarnaast is het gebruik aanzienlijk lager dan het aandeel dat gebruikmaakt van de startersaftrek en is het financiële voordeel ook beperkter (o.b.v. CBS Microdata). Aanvullend hierop geldt hetzelfde argument dat als ondernemers gestimuleerd worden door de willekeurige afschrijving starters, maar een beperkt deel voldoet aan de beoogde doelen (o.b.v. CBS Microdata).

4.2.6 MKB-winstvrijstelling

De MKB-winstvrijstelling heeft twee doelen: *het stimuleren van ondernemerschap* en *het realiseren van een globaal evenwicht*. Het realiseren van een globaal evenwicht betreft hier het in balans houden van de belastingdruk voor IB-ondernemers en de belastingdruk voor ondernemers die vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting in box 2 alsmede (ten aanzien van loon) loonheffing/inkomstenbelasting in box 1 betalen. Daarnaast wordt gestreefd naar een relatief lagere belastingdruk voor ondernemers dan voor werknemers.

MKB-winstvrijstelling vooral doeltreffend in het realiseren van het globaal evenwicht

De MKB-winstvrijstelling is vooral doeltreffend ten aanzien van het realiseren van een globaal evenwicht tussen IB-ondernemers en dga's. Hierbij is het wel belangrijk in acht te nemen dat voor de lagere inkomens IB-ondernemers een relatief lagere belastingdruk hebben dan dga's met hun bv. Vanaf 80.000 euro is de belastingdruk tussen IB-ondernemers en dga's met hun bv ongeveer gelijk. Zonder de MKB-winstvrijstelling zou vanaf dit inkomensniveau een aanzienlijk verschil in belastingdruk ontstaan tussen dga's (met hun bv) en IB-ondernemers (zie Figuur 2.6). Voor IB-ondernemers met een inkomen vanaf ongeveer 70.000 euro speelt ook de tariefmaatregel grondslagverminderende posten een rol. Deze regeling is pas aan het eind van de evaluatieperiode ingevoerd (2020) en verlaagt het aftrektarief voor hoge inkomens (zie Box 4.2).

Box 4.2 Tariefmaatregel grondslagverminderende posten

Sinds 2020 is er sprake van maximering van het aftrektarief voor bepaalde grondslagverminderende posten. Dat betekent dat het maximale aftrektarief lager is dan de hoogste schijf in box 1. Het ontwikkelde zich van 46 procent in 2020 tot ruim 37 procent in 2024. Dit leidt ertoe dat inkomens boven de 75.518 euro (in 2024) niet de volledige aftrek (49,5 procent in 2024) verkrijgen. Dit geldt voor de volgende fiscale ondernemersregelingen die in dit onderzoek aan de orde zijn: zelfstandigenaftrek, meewerkaftrek, startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid, stakingsaftrek en de MKB-winstvrijstelling. Daarnaast geldt dit ook voor de aftrek speur- en ontwikkelingswerk.

Voor dit onderzoek is het relevant om te bepalen wat het effect van deze maatregelen is op de doeltreffendheid en doelmatigheid. Concreet betekent het dat de prikkel die deze instrumenten geven voor ondernemers in IB met hoge inkomens minder groot wordt dan het voor de invoering van de maximering van het aftrektarief voor bepaalde grondslagverminderende posten was. Voorbeeld: In 2019 betekende een aftrekpost van 1.000 euro voor ondernemers met inkomens rond 30.000 euro een netto voordeel van 380,10 euro (38,1 procent). Maar deze zelfde aftrekpost betekende voor een ondernemer met inkomen van 80.000 euro een netto voordeel van 517,75 euro (51,75 procent). Bij ondernemers met inkomens boven de grofweg 70.000 euro was er dus sprake van een veel sterkere prikkel. In 2024 is deze situatie anders. Onafhankelijk van het inkomen hebben ondernemers een netto voordeel van 369,70 euro (36,97 procent). We zouden zo ook kunnen stellen dat er vanaf in 2024 sprake is van een meer gelijk speelveld tussen ondernemers: Ze ervaren immers allen dezelfde prikkel.

Dat de MKB-winstvrijstelling zorgt voor een globaal evenwicht tussen IB-ondernemers en dga's wordt deels bevestigd door de beschrijvende analyses. Uit Figuur 3.3 blijkt dat acht procent van de IB-ondernemers overgaat naar een bv bij afschaffing van de MKB-winstvrijstelling. Dit zijn voornamelijk ondernemers met een relatief hoge winst. Het betreft hier ondernemers die de keuze voor de rechtsvorm al hebben genomen (en reeds IB-ondernemer zijn). Mogelijk ligt dit percentage hoger wanneer het toekomstige ondernemers betreft die deze keuze nog moeten maken. Daarnaast is het aannemelijk dat ondernemers die nu nog relatief lage winsten maken, maar in de toekomst

doorgroeien naar een onderneming met relatief hoge winsten ook meer geneigd zijn om eerder voor een bv te kiezen in afwezigheid van de MKB-winstvrijstelling.

Geïnterviewden betwijfelen of het evenwicht tussen IB-ondernemers en dga's blijft

De geïnterviewden onderschrijven het belang van een globaal evenwicht, maar meerdere geïnterviewden betwijfelen of dit evenwicht in de toekomst in balans blijft na het versoberen van de zelfstandigenaftrek. In de gesprekken geven verschillende geïnterviewden aan dat het globaal evenwicht iets dynamisch is, en dat het daarom ook belangrijk is om dit evenwicht in de gaten te houden en correcties aan te brengen waar nodig. Het evenwicht "realiseren" in een bepaald jaar wil niet zeggen dat dit blijft volstaan in de jaren daarna. Hierbij wordt meermaals verwezen naar het verschil dat nu zit in de MKB-winstvrijstelling (13,31 procent, tot 1 januari 2024) en de tbs-vrijstelling (12 procent) als een geval van regelingen die ooit op gelijke lijn lagen maar door de tijd heen niet gelijkmatig zijn aangepast als de één wordt bijgesteld. Daarnaast zijn er andere externe factoren die een effect kunnen hebben op het globaal evenwicht tussen IB-ondernemers en dga's, waar deze regelingen geen invloed op hebben. Hierbij wordt bijvoorbeeld gewezen op aangebrachte veranderingen in box 2 die naar het inzicht van een geïnterviewde het evenwicht uit het lood heeft geslagen een aantal jaren geleden.

Een geïnterviewde benoemt dat naast verschillen in belastingdruk bij verschillende rechtsvormen er ook verschillende juridische en maatschappelijke gevolgen kunnen zitten aan bijvoorbeeld een faillissement. Een IB-ondernemer loopt privé ook risico's bij een faillissement, terwijl een dga beter beschermd is (Bosch en Lejour, 2017). De geïnterviewde vindt het merkwaardig dat de overheid een relatief risicovolle rechtsvorm stimuleert.

De MKB-winstvrijstelling stimuleert ondernemers nauwelijks om te voldoen aan de beoogde doelen

De MKB-winstvrijstelling stimuleert in beperkte mate ondernemerschap. Uit Tabel 4.4 blijkt dat uiteindelijk maar dertien procent voldoet aan de beoogde doelen. IB-ondernemers die gebruikmaken van de MKB-winstvrijstelling zijn overwegend zzp'ers en ondernemers die in beperkte mate kapitaalinvesteringen doen en nauwelijks innoveren. Geïnterviewden geven aan dat een IB-ondernemer meer winst overhoudt door de MKB-winstvrijstelling. Of dit leidt tot de gewenste gevolgen (e.g. investeren, innoveren, groeien) is lastiger te bepalen.

Tabel 4.4 Dertien procent van de IB-ondernemers die de MKB-winstvrijstelling gebruiken voldoet niet aan de beoogde doelen

	Aantal	Aandeel
1. Maakt gebruik van de MKB-wv	1.130.369	100%
Van de groep die de MKB-wv gebruikt (1)		
2. Voldoet niet aan beoogde doelen	825.169	73%
3. Voldoet wel aan beoogde doelen	305.200	27%
waarvan		
3a. Voldoet aan beoogde doelen door fiscale regelingen	147.717	13%
3b. Voldoet aan beoogde doelen zonder fiscale regelingen (o.b.v. enquête 2024 blijkt dat 52% ook zonder MKB-wv doelen zou bereiken)	157.483	14%
Behaalt beoogde doelen door MKB-WV		
4. Nee	982.652	87%
5. Ja	147.717	13%

Bron: CBS Microdata en vragenlijst op basis van panel I & O Research, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: De tabel beschrijft op basis van CBS Microdata het aandeel IB-ondernemers dat voldoet aan de beoogde doelen. Het gaat hier om IB-ondernemers die gebruikmaken van de zelfstandigenaftrek. Van de groep die wel voldoet aan de beoogde doelen, MKB-wv zal een deel al voldoen aan deze doelen zonder tussenkomst van fiscale faciliteiten. Het aandeel dat zijn gedrag niet wijzigt ten aanzien van de beoogde doelen is gebaseerd op de scenariostudie uit de vragenlijst. Zie Figuur 3.14 en Bijlage D voor meer uitleg over de vragenlijst. De combinatie van deze twee kengetallen resulteert in de groep die voldoet aan de beoogde doelen door de zelfstandigenaftrek (het dikgedrukte getal).

4.2.7 Tbs-vrijstelling

Het doel van deze regeling is *het realiseren van het globaal evenwicht* tussen ondernemers en resultaatgenieters.

De tbs-vrijstelling dient ter bevordering van het globaal evenwicht

De tbs-vrijstelling dient ter bevordering van het globaal evenwicht tussen ondernemers en resultaatgenieters. Over de mate waarin deze regeling dit doel realiseert is weinig informatie beschikbaar. Geïnterviewden geven aan dat de regeling zijn doel in potentie behaalt. Meerdere geïnterviewden benoemen dat de tbs-vrijstelling een tegenhanger is van de MKB-winstvrijstelling en hoewel het een grondslagmaatregel is, deze het effect heeft van een generieke tariefmaatregel. De tbs-vrijstelling kan gebruikt worden als knop om het globaal evenwicht tussen ondernemers en resultaatgenieters in balans te houden.

Een aantal geïnterviewden benoemt dat ten tijde van invoering de tbs-vrijstelling op hetzelfde percentage was vastgesteld als de MKB-winstvrijstelling. Deze percentages lagen uit elkaar (12 procent tbs-vrijstelling en 14 procent MKB-winstvrijstelling in 2023) maar per 1 januari 2024 is het percentage van de MKB-winstvrijstelling verlaagd naar 12,7 procent³⁸. De geïnterviewden beargumenteren dat beide regelingen hetzelfde effect zouden moeten hebben, en dus een gelijkwaardig percentage is gewenst. De geïnterviewden vragen zich af of dit een bewuste of onbewuste

³⁸ Miljoenennota, Kamerstukken II, 2023/24, 36410, nr. 2.

keuze is geweest om de tbs-vrijstelling niet aan te passen aan de veranderingen in de MKB-winstvrijstelling. Meerdere geïnterviewden stellen voor dat het gelijktrekken van de tbs-vrijstelling met de MKB-winstvrijstelling ten goede zou komen aan de doeltreffendheid van de regeling.

4.2.8 Stakingsaftrek

Het doel van deze regeling is *het verzachten van belastingheffing over de stakingswinst*. Dit doel is echter niet legitiem bevonden. Het gestelde doel is in principe een uitwerking van de regeling en wordt zodoende per definitie behaald. Een ander geformuleerd legitiem doel is niet gevonden.

Stakingsaftrek in relevantie afgenomen

Daarnaast blijkt dat het aandeel stakende ondernemers dat gebruikmaakt van de stakingsaftrek over de jaren is afgenomen (Tabel 3.3). Verder geven geïnterviewden aan dat het bedrag van de aftrek erg klein is geworden, en sinds 2001 niet meer geïndexeerd is. Daarnaast mag deze regeling maar één keer in het leven gebruikt worden, dus niet voor elke stakende onderneming. Bovenstaande punten geven de indicatie dat de relevantie van de stakingsaftrek sinds 2001 is afgenomen.

4.2.9 Meewerkaftrek

Voor de meewerkaftrek geldt als doel: *'Een evenwichtiger behandeling van zogenaamde alleenverdieners en tweeverdieners, daarbij rekening houdende met de bijzondere positie van de in de onderneming meewerkende echtgenoot.'* Het doel is echter achterhaald en niet meer legitiem. Tijdens de totstandkoming van de regeling was het voor een IB-ondernemer niet toegestaan om zijn of haar partner in dienst te nemen. Tegenwoordig is dit wel mogelijk, waardoor het doel zijn legitimiteit heeft verloren.

Meewerkaftrek niet doeltreffend en volgens geïnterviewden niet van deze tijd

Een aantal geïnterviewden merkt daarnaast op dat de regeling niet erg modern aanvoelt, mede omdat het voordeel van deze regeling niet naar de meewerkende partner gaat maar naar de IB-ondernemer. Meerdere geïnterviewden merken ook op dat er tegenwoordig meerdere opties bestaan naast het gebruik van de meewerkaftrek in het samenwerken met een echtgenoot, die vaak ook fiscaal voordeliger zijn. Voorbeelden zijn onder andere de man-vrouwfirma en loondienst tussen echtgenoten. Het aandeel IB-ondernemers dat deze regelingen gebruikt is dan ook zeer laag en afgenomen naar minder dan twee procent in 2021. Dit onderstreept het beperkte belang van deze regeling.

5 Doelmatigheid

De omvang van het budgettair beslag van de meeste fiscale ondernemerschapregelingen is relatief groot in relatie tot de beperkte doeltreffendheid. Daarnaast zorgt een deel van de regelingen voor negatieve neveneffecten, zoals een verhoogd risico op verstoring van arbeidsmarktkeuzes en hogere sociale zekerheidskosten.

In dit hoofdstuk gaan we in op de mate waarin de kosten van de regelingen opwegen tegen de baten. Uit Hoofdstuk 4 blijkt dat de regelingen in beperkte mate voldoen aan de beoogde doelen. IB-ondernemers die gebruikmaken van fiscale regelingen groeien nauwelijks door en realiseren in beperkte mate positieve spill-overeffecten in termen van werkgelegenheid, kapitaal en innovatie. In dit hoofdstuk zetten we deze uitkomsten af tegen de brede maatschappelijke kosten van de fiscale regelingen. Onderdeel van deze kosten zijn het budgettair beslag en de uitvoeringskosten. Ook wegen we negatieve neveneffecten, zoals de versturende werking van de fiscale regelingen op de arbeidsmarkt, maar ook positieve neveneffecten zoals bijvoorbeeld het bevorderen van flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Al deze inzichten tezamen leiden uiteindelijk tot een oordeel over de doelmatigheid van de regelingen.

Eerst gaan we in op de doelmatigheid die van toepassing is op (nagenoeg) alle regelingen. Hierbij bespreken we voornamelijk de neveneffecten die in brede zin van toepassing zijn. Hierna komt de doelmatigheid van de regelingen apart aan bod.

5.1 Budgettair beslag

Het budgettair beslag is waarschijnlijk groter dan de gerealiseerde positieve spill-overs

Het budgettair beslag van alle fiscale ondernemerschapregelingen van deze evaluatie bedraagt ongeveer 3,7 miljard euro. Van de regelingen zijn de MKB-winstvrijstelling en de zelfstandigenaftrek veruit de grootste (Tabel 5.1). Het budgettair beslag van de zelfstandigenaftrek zal geleidelijk afbouwen tot het jaar 2027. In 2023 is de zelfstandigenaftrek vastgesteld op 5.030 euro en in 2027 afgebouwd naar 900 euro.

Voor het bepalen van de doelmatigheid moet de mate waarin de fiscale regelingen hun doelen behalen in het licht worden gezien van hun budgettair beslag. Naast het budgettair beslag zijn er brede maatschappelijke kosten en baten die de regelingen mogelijk teweegbrengen, deze komen later in het hoofdstuk aan bod. Veel van de fiscale regelingen behalen hun doelen niet, zoals blijkt uit Hoofdstuk 4. Zo zien we dat naar alle waarschijnlijkheid vier op de vijf IB-ondernemers niet voldoen aan de beoogde doelen.

Tabel 5.1 Budgettair beslag fiscale ondernemersregelingen

Regeling	Budgettair beslag 2024 in miljoenen euro's
MKB-winstvrijstelling	2.327
Zelfstandigenaftrek	1.069
Startersaftrek	130
tbs-vrijstelling	21
Stakingsaftrek	18
Willekeurige afschrijving starters	8
Meewerkaftrek	6
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	1 ³⁹

Bron: Miljoenennota 2024

Door ongerichtheid van bepaalde regelingen is kans op verspilling groot

De MKB-winstvrijstelling en de zelfstandigenaftrek hebben een relatief groot budgettair beslag en zijn daarnaast ongericht. Alle IB-ondernemers die voldoen aan het urencriterium hebben recht op de zelfstandigenaftrek. De MKB-winstvrijstelling heeft geen urencriterium en is daarom van toepassing op alle IB-ondernemers. Bij ongerichte regelingen is de kans op welvaartsverlies groot. De startersaftrek, startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid en willekeurige afschrijving starters zijn gerichtere maatregelen omdat deze zich alleen richten op startende ondernemers (de eerste vijf jaar).

5.2 Uitvoeringslasten en uitvoerbaarheid

De kleine fiscale regelingen hebben relatief hoge uitvoeringslasten. Ook de zelfstandigenaftrek heeft relatief veel uitvoeringslasten, omdat ondernemers aan het urencriterium moeten voldoen. Ondernemers moeten hun uren goed administreren en daarnaast moet de uitvoerder dit controleren. Voor de MKB-winstvrijstelling zijn de uitvoeringslasten laag, deze wordt geautomatiseerd toegekend en vraagt niet om aanvullende gegevens en controles.

Relatief hoge uitvoeringslasten voor kleine fiscale regelingen

De kleine fiscale regelingen, zoals de stakingsaftrek, meewerkaftrek, de startersaftrek voor arbeidsongeschikten en de willekeurige afschrijving voor starters, hebben relatief hoge uitvoeringslasten. In rapporten wordt enkel verwezen uitspraken van uitvoerders, maar exacte cijfers worden niet genoemd. Zo blijkt uit Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) ZZP (2015) en het rapport van de commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013) dat de kleine regelingen een tamelijk specifiek doel hebben dat relevant is voor een kleine doelgroep. Hierdoor zijn de effecten waarschijnlijk beperkt, maar tegelijkertijd de uitvoeringslasten hoog. De commissie inkomstenbelasting uit 2013 geeft het advies om deze kleine regelingen dan ook af te schaffen.

³⁹ Uit: Ambtelijk rapport Aanpak Fiscale Regelingen, 23 juni 2023. [Ambtelijk rapport Aanpak Fiscale Regelingen | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

5.2.1 Uitvoerbaarheid voor de gebruiker

Het urencriterium zorgt voor administratieve last bij de gebruiker

Een aantal regelingen is onderhevig aan het urencriterium. Geïnterviewden geven aan dat het controleren van het urencriterium tot hoge administratieve lasten aan de kant van de gebruiker kan leiden. Het urencriterium houdt in dat de IB-ondernemer in een kalenderjaar minimaal 1.225 uren aan de onderneming(en) heeft besteed, en dat de IB-ondernemer meer tijd besteedt aan de onderneming dan aan een andere werkzaamheid (bijvoorbeeld werknemerschap), tenzij de IB-ondernemer nog niet IB-ondernemer was in één van de voorafgaande vijf jaren. Het juist administratief bijhouden van de gemaakte uren (en in verhouding tot andere gewerkte uren in loondienst) kan zorgen voor administratieve lasten bij de gebruiker, naast het feit dat dit leidt tot lasten bij de belastingdienst. Een aantal geïnterviewden benoemt ook dat met de stapsgewijze afbouw van de zelfstandigenaftrek het ontvangen bedrag niet meer in verhouding zal staan met de lasten van het voldoen aan en bijhouden van het urencriterium.

5.2.2 Uitvoerbaarheid voor de uitvoerder

In gesprekken rondom de uitvoerbaarheid voor de uitvoerder (de belastingdienst) worden drie lastige onderdelen geïdentificeerd: de bronbepaling, de bepaling van de status IB-ondernemer en het controleren van het urencriterium.

Bronvraag zorgt voor hoge uitvoeringslasten

Bij de bronvraag besteedt de uitvoerder aandacht aan het achterhalen van de bron van het inkomen. Om dit te bepalen wordt gekeken naar een aantal voorwaarden⁴⁰: [1] deelname aan het economische verkeer; [2] het (subjectieve) oogmerk voordeel te behalen uit de activiteit; en [3] de (objectieve) verwachting dat het voordeel redelijkerwijs kan worden behaald uit de activiteit. Het gevolg van de vaststelling dat geen sprake is van een bron van inkomen, leidt ertoe dat geen heffing van inkomstenbelasting plaatsvindt over genoten voordelen en er ook geen belasting verschuldigd is dus ook geen aftrek van verliezen mogelijk is. Het controleren of de activiteiten voldoen aan bovengenoemde voorwaarden zorgt, zo benoemt een aantal geïnterviewden, voor hoge uitvoeringslasten. Als sprake is van een bron van inkomen moet worden bepaald of de activiteit valt binnen het IB-ondernemerschap.

Bepaling status IB-ondernemer is grijs gebied

In gesprekken benoemt een aantal geïnterviewden dat het bepalen of sprake is van IB-ondernemerschap een groot grijs gebied is. Dit is deels te herleiden uit een zeer algemene omschrijving van het begrip ondernemer en onderneming in de Wet inkomstenbelasting 2001. Daarnaast zijn er ook economische en maatschappelijke beschrijvingen van het begrip ondernemer. Deze begrippen verschillen van elkaar. Daarnaast heeft de uitvoerder relatief beperkte informatie om deze check uit te voeren wat de bepaling bemoeilijkt. Dit leidt tot een situatie waarin met beperkte informatie een niet-eenduidig en niet duidelijk omljnd begrip moet worden getoetst. Dit leidt tot veel twijfelgevallen die afgewogen worden na arbeidsintensieve discussies. Tot slot wordt benoemd dat het handhavingsmoratorium nog steeds van kracht is (sinds 2016).⁴¹ Dit betekent dat de uitvoerder een vrij marginale toets toepast bij de bepaling of sprake is van een IB-ondernemer. Het beslag van het IB-ondernemerschap is dat men in aanmerking komt voor de MKB-winstvrijstelling en, mits voldaan wordt aan het urencriterium (zie hierna), men gebruik kan maken van de zelfstandigenaftrek.

⁴⁰ [Bron van inkomen \(belastingdienst.nl\)](https://belastingdienst.nl)

⁴¹ Handhavingsplan arbeidsrelaties tranche 2024, versie 1.0, Belastingdienst, (2024).
<https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/handhavingsplan-arbeidsrelaties-lh0021z41fd.pdf>.

Controle urencriterium is kostbaar

De controle van het urencriterium kost volgens een aantal geïnterviewden veel tijd. De aangeleverde urenoverzichten zijn daarnaast ook lastig om te controleren. Naast het checken op onwaarschijnlijkheden is er weinig informatie die vanuit het aangeleverde document gecontroleerd kan worden. Door capaciteitsgebrek kan met deze grote aantallen ook niet elk urendocument verdiepend onderzocht worden. Een aantal geïnterviewden benoemt dat er elk jaar bij een aantal ondernemers verdiepend wordt gecontroleerd en dat dit vaak leidt tot vaststelling van fouten. Ondernemers zijn zich onvoldoende bewust van het belang om het aantal gewerkte uren deugdelijk bij te houden.

5.3 Neveneffecten

5.3.1 Verstoring arbeidsmarktkeuzes

Fiscale regelingen hebben een versturende werking op de arbeidsmarkt. Afhankelijk van specifieke kenmerken van het individu beïnvloeden fiscale regelingen onder andere de keuze tussen werken in loondienst of werken als zelfstandig ondernemer. Daarnaast beïnvloeden deze regelingen de keuze voor een onderneming in box 1 (inkomstenbelasting) of een onderneming via een bv (tegen een gecombineerd tarief van vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting) (Van Kesteren et al. 2023). Verder beïnvloeden fiscale regelingen de keuze vanuit de werkgever om iemand aan te nemen in loondienst of als zelfstandige (Ter Weel et al., 2017). Naast fiscale regelingen zijn er ook andere zaken, zoals de juridische aansprakelijkheid die deze keuze beïnvloeden. De vraag is in hoeverre verschillen in fiscale faciliteiten die in deze evaluatie aan bod komen een dusdanig versturende werking hebben op de arbeidsmarkt dat dit onwenselijk is.

Fiscale regelingen verstoren de keuze tussen IB-ondernemerschap of werken in loondienst

De fiscale ondernemerschapregelingen verstoren naar alle waarschijnlijkheid de keuze tussen IB-ondernemerschap en werken in loondienst. Dit betreft hoofdzakelijk de grotere regelingen, zoals de zelfstandigenaftrek, de MKB-winstvrijstelling en mogelijk ook de startersaftrek (Groot en Bovenberg, 2019). Op een inkomen van 40.000 euro houdt een werknemer namelijk ongeveer 70 procent van de loonkosten van de werkgever als netto-inkomen over. Mede door de fiscale regelingen houdt een IB-ondernemer (op hetzelfde niveau) een inkomen van maar liefst 80 procent van zijn inkomen over als netto-inkomen over (Belastingen in een maatschappelijk perspectief, 2024). Als gekeken wordt naar de MKB-winstvrijstelling is deze regeling ontworpen om het globaal evenwicht tussen IB-ondernemers en dga's te herstellen, zie 2.2.5.⁴² Een nadelig neveneffect hiervan is dat het juist het globaal evenwicht tussen werknemer en IB-ondernemer heeft verstoord doordat IB-ondernemerschap gunstiger is geworden.

Volgens Groot en Bovenberg (2019) zijn er geen overtuigende economische argumenten die het grote verschil in belastingdruk rechtvaardigen (Groot en Bovenberg, 2019). Het is wel zo dat een deel van de IB-ondernemers uit de winst bedrijfsinvesteringen moet doen en bedrijfskosten moet betalen. Ook lopen ondernemers meer risico en zijn zij vaak niet verzekerd tegen ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. Ondernemers kunnen doordat zij geen premies betalen voor dergelijke verzekeringen hun tarieven laag houden. Hierdoor vindt concurrentie plaats op basis van arbeidsomstandigheden. Zo blijkt dat twee derde van de zzp'ers geen arbeidsongeschiktheidsverzekering heeft en ongeveer veertien procent geen pensioenvoorziening (ZEA, 2023). De helft van de groep zonder

⁴² De MKB-winstvrijstelling is ingevoerd ten tijde van het verlagen van de tarieven van de vennootschapsbelasting. Door deze verlaging werd het ondernemen via een bv veel gunstiger besloten voor ondernemers. De MKB-winstvrijstelling is ingevoerd om vanuit deze redenering het globaal evenwicht te herstellen.

arbeidsongeschiktheidsverzekering heeft aanvullende voorzieningen getroffen door o.a. spaargeld, beleggingen of een broodfonds. De overige helft (een derde van de totale populatie) heeft helemaal geen voorzieningen getroffen voor arbeidsongeschiktheid.

De stimulans voor IB-ondernemerschap die voorkomt uit de fiscale faciliteiten is te rechtvaardigen wanneer dit leidt tot positieve spill-overs. Dit onderzoek heeft echter uitgewezen dat dit voor de groep IB-ondernemers in (zeer) beperkte mate het geval blijkt. Geïnterviewde experts geven ook aan dat een individu bij de arbeidsmarktkeuzes deels door de fiscale regelingen richting IB-ondernemerschap wordt geduwd. Onder andere hierdoor is het aandeel zzp'ers over de jaren toegenomen (Van Kesteren et al., 2023). Deze toename van zzp'ers gaat gepaard met een lagere productiviteitsgroei (CPB, 2019). De resultaten uit de vragenlijst vinden beperkt bewijs voor een grote verschuiving van IB-ondernemers naar werknemerschap door de zelfstandigenaftrek of MKB-winstvrijstelling. Uit de vragenlijst blijkt dat bij afschaffing van de zelfstandigenaftrek of MKB-winstvrijstelling maar rond de zes à zeven procent IB-ondernemers besluit in loondienst te gaan. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat het een wezenlijk andere keuze is om te stoppen als IB-ondernemer door versobering van fiscale faciliteiten, dan wanneer een individu voor de initiële keuze staat te werken als IB-ondernemer of in loondienst.

De verstorende prikkel is daarnaast vanuit de theorie van optimale belastingheffing te verdedigen als de arbeidsaanbodelasticiteit van ondernemers groter is dan die van werknemers. Een lager marginaal tarief leidt voor deze groep dan tot meer gewerkte uren als IB-ondernemer dan als werknemer. Ook de grotere mogelijkheden voor zelfstandigen om inkomen niet of niet volledig op te geven, maken belastingen voor IB-ondernemers verstorender dan voor werknemers. Dit zou dan positief bijdragen aan de Nederlandse welvaart (Ter Weel et al., 2017). Onderzoek uit 2012 stelt dat de arbeidsaanbodelasticiteit van zelfstandigen dan ook hoger is dan die van werknemers (Van Vuuren, 2012). Een andere reden die wordt aangehaald voor het rechtvaardigen van het verschil in belastingdruk tussen IB-ondernemers en werknemers is de lagere inkomensbescherming en andere sociale zekerheden voor de IB-ondernemers (Fin, 2024). Andere geïnterviewden vragen zich echter af of fiscale regelingen dit moeten ondervangen.

Fiscale regelingen verstoren de keuze voor werknemers of het inhuren van zelfstandigen

Fiscale regelingen verstoren de keuze van werkgevers of opdrachtgevers om te kiezen voor werknemers in loondienst of het inhuren van IB-ondernemers. Bij een gelijk netto-inkomen op minimumniveau blijkt dat werknemers ruim veertig procent duurder zijn dan een IB-ondernemer (IBO ZBP, 2015). Een IB-ondernemer heeft de mogelijkheid om kosten voor pensioen, ziekte en arbeidsongeschiktheid niet door te berekenen in de tarieven. Voor een werknemer in loondienst is de werkgever verplicht voor deze zaken te betalen. Wanneer het netto-inkomen toeneemt, worden de verschillen nog groter. Het leidt ook tot oneerlijke concurrentie tussen bedrijven. Een bedrijf dat werkt met werknemers heeft een nadeel ten opzichte van een bedrijf dat werkt met schijnzelfstandigen.

De mogelijkheid voor werkgevers/opdrachtgevers om IB-ondernemers in te huren voor relatief lage tarieven hangt af van de machtspositie van de werkgever/opdrachtgever. Indien IB-ondernemers weinig onderhandelingsruimte hebben, dan kunnen werkgevers/opdrachtgevers deze lage tarieven daadwerkelijk vragen. Zelfstandigen zijn slechter georganiseerd dan werknemers en mogen geen tariefafspraken maken (Groot en Bovenberg, 2019). Daardoor kunnen zelfstandigen meer moeite hebben in het aanhouden van tarieven waar ze eigen risico's en verzekeringen mee kunnen betalen. Uit onderzoek van het CBS blijkt dat 25 procent van de zzp'ers één opdrachtgever hebben of meerdere opdrachtgevers waarvan er één dominant is (CBS, 2023).

5.3.2 Risico op verstoring rechtsvormkeuze

De fiscale regelingen beïnvloeden waarschijnlijk de keuze voor een eenmanszaak en een bv. Vooral aan de onderkant van de inkomensverdeling is de keuze voor IB-ondernemerschap fiscaal voordeliger dan de keuze voor een bv (zie Figuur 2.6). Naast fiscale stimulans speelt ook de juridische aansprakelijkheid een rol. In het licht van de gestelde doelen: het stimuleren van werkgelegenheid, kapitaalinvesteringen en innovatie, is een rechtsvorm met grote juridische aansprakelijkheid mogelijk niet wenselijk. Het risico voor ondernemers met grote juridische aansprakelijkheid is voor het doen van kapitaalinvesteringen en het aannemen van personeel relatief groot. Ondernemers kiezen zodoende voor IB-ondernemerschap vanwege de fiscale voordelen en worden vervolgens belemmerd door de juridische aansprakelijkheid om te voldoen aan de beoogde doelen.

5.3.3 Hoge inkomensrisico's zelfstandigen

IB-ondernemers die zich niet verzekeren hebben hoge inkomensrisico's

Wanneer personen vaker kiezen voor IB-ondernemerschap vanwege de fiscale regelingen is een mogelijk neveneffect dat deze groep zichzelf niet goed verzekert tegen ziekte of arbeidsongeschiktheid of zich slecht verzekert voor de oudedagsvoorziening (Ter Weel et al., 2017). In het geval van ziekte of arbeidsongeschiktheid vallen zij vaak terug op eigen middelen of die van de partner, waarna ze een beroep kunnen doen op de bijstand. IB-ondernemers zijn zelf verantwoordelijk voor hun pensioenopbouw (tweede en derde pijler) en inkomen in geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Voor IB-ondernemers met hoge winsten zal dit in mindere mate een probleem zijn dan voor ondernemers die zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt bevinden. Dit komt enerzijds doordat IB-ondernemers met hoge winsten meer ruimte hebben om zich privaat te verzekeren en premies af te dragen. Hierbij komt dat premies voor verzekeringen tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid aanzienlijk hoger liggen voor ondernemers dan voor werknemers. Dit komt doordat private verzekeraars geen acceptatieplicht hebben en een inschatting moeten maken van de premies. Daarnaast zijn er minder schaalvoordelen en maken zij extra kosten voor bijvoorbeeld marketing (IBO ZZP, 2015). Bovendien kan het niet deelnemen aan werknemersverzekeringen de solidariteit in de sociale zekerheid (minder risicodeling) aantasten.

De omvang van de groep die zich niet verzekert hangt af van de onderhandelingsmacht

De omvang van de groep IB-ondernemers die zich niet verzekert hangt grotendeels af van de onderhandelingsmacht. Enerzijds kunnen IB-ondernemers meer geld overhouden door de fiscale regelingen en deels hiermee de premies bekostigen. Anderzijds kan door de keuze van werkgevers om tegen dusdanig lage tarieven IB-ondernemers in te huren de bekostiging van premies worden bemoeilijkt. Dit mechanisme werkt sterker voor IB-ondernemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De onderhandelingsmacht is afhankelijk van de arbeidsmarkt. Wanneer veel ondernemers gedwongen zijn zich aan te bieden op de arbeidsmarkt voor dusdanig lage tarieven dat zij premies voor sociale zekerheid niet kunnen bekostigen, zullen zij vaker een beroep doen op het sociale zekerheidsstelsel. Daarnaast is er een effect dat mensen de risico's op en de effecten van arbeidsongeschiktheid onderschatten, waardoor de afweging om veel geld te betalen aan een verzekering minder snel kan worden gemaakt.

5.3.4 Bevorderen flexibiliteit op de arbeidsmarkt

Ondernemerschap bevordert flexibiliteit op de arbeidsmarkt

Ondernemerschap biedt flexibiliteit voor organisaties (en daarmee voor de economie) die specifieke (specialistische) taken willen uitbesteden. IB-ondernemers (zoals ZZP'ers) kunnen aan organisaties meer flexibiliteit bieden ten opzichte van het in dienst nemen van werknemers. Een andere vorm van flexibiliteit ligt aan de kant van de IB-ondernemer zelf. Het is voor hen eenvoudiger om flexibel om te gaan met de mate waarin zij werken, dan bij werknemerschap het geval is.

Bevorderen flexibiliteit op de arbeidsmarkt mogelijk niet wenselijk

De fiscale regelingen bevorderen flexibiliteit op de arbeidsmarkt door IB-ondernemerschap fiscaal aantrekkelijk te maken. Het is echter de vraag in hoeverre meer flexibiliteit gewenst is. De Commissie Borstlap (2020) stelt dat Nederlandse arbeidsmarkt mogelijk te flexibel is, vanwege het veelvoud aan flexibele arbeidsrelaties. De commissie stelt dan ook dat flexibiliteit op de arbeidsmarkt afgeremd dient te worden.

Flexibiliteit op de arbeidsmarkt is voor kwetsbare groepen wel relevant

Ten slotte biedt het ondernemerschap de mogelijkheid voor outsiders om te participeren, denk hierbij aan mensen die om een bepaalde reden minder kansen krijgen op de reguliere arbeidsmarkt zoals mensen met een beperking of een migratieachtergrond. Deze groep kan mogelijk niet aan de slag bij een werkgever doordat de afgeronde opleiding uit het land van herkomst hier niet geldig is of bijvoorbeeld zij de Nederlandse taal niet goed beheersen. IB-ondernemerschap maakt het voor deze groep wel mogelijk te participeren op de arbeidsmarkt door het starten van een (kleine) onderneming (De Lange et al., 2019).

5.4 Per regeling

Tabel 5.2 geeft per regeling een oordeel over de doelmatigheid. Doelmatigheid is lastiger te beoordelen dan doeltreffendheid omdat het daadwerkelijke effect van de fiscale ondernemerschapsregelingen en alternatieven op de gestelde doelen zoals het stimuleren van ondernemerschap niet bekend zijn. Door de mate van de doeltreffendheid af te zetten tegen het budgettaire beslag, de uitvoeringslasten en eventuele neveneffecten, vormen we in onderstaande tabel een oordeel over de doelmatigheid van de regelingen.

Tabel 5.2 Meeste regelingen hebben relatief groot budgettair beslag in relatie tot de mate waarin deze regelingen doeltreffend zijn bevonden

Regeling	Beoordeling Doelmatigheid		
	Doeltreffendheid i.r.t. budgettair beslag (effectladder)	Uitvoeringslasten	Neveneffecten
Zelfstandigenaftrek	Groot (1 miljard euro) en afnemend budgettair beslag i.r.t. zeer beperkte doeltreffendheid (4). Hoge kosten door ongerichtheid van de regeling.	Relatief hoge uitvoeringslasten i.v.m. urencriterium	Verstoring arbeidsmarktkeuzes en hoge inkomensrisico's
Startersaftrek	Groot (130 miljoen euro) budgettair beslag i.r.t. zeer beperkte doeltreffendheid (3). De regeling is wel meer gericht dan de zelfstandigenaftrek en hierdoor minder verspillend.	Relatief hoge uitvoeringslasten i.v.m. urencriterium	Verstoring arbeidsmarktkeuzes en hoge inkomensrisico's
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	Klein budgettair beslag (1 miljoen euro) en waarschijnlijk beperkt doeltreffend (3). Dor de gerichtheid minder verspillend dan de grotere regelingen.	Relatief hoge uitvoeringslasten i.r.t. omvang regeling	-
Willekeurige afschrijving starters	Klein budgettair beslag (8 miljoen euro) i.r.t. zeer beperkte doeltreffendheid (3).	Relatief hoge uitvoeringslasten i.r.t. omvang regeling	-
MKB-winstvrijstelling	Groot budgettair beslag (2,3 miljard euro) i.r.t. zeer beperkte doeltreffendheid ten aanzien van stimuleren van ondernemerschap en positieve doeltreffendheid ten aanzien van globaal evenwicht tussen IB-ondernemer en dga's (4). Hoge kosten door ongerichtheid van de regeling.	Relatief lage uitvoeringslasten i.r.t. andere regelingen, proces verloopt geautomatiseerd	Verstoring arbeidsmarktkeuzes (IB-ondernemerschap wordt te aantrekkelijk in vergelijking met werknemerschap) en hoge inkomensrisico's
Tbs-vrijstelling	Klein budgettair beslag (21 miljoen euro) en potentieel doeltreffend ten aanzien van globaal evenwicht tussen ondernemers en resultaatgenieters.	Relatief lage uitvoeringslasten in verhouding tot impact	-
Stakingsaftrek	Klein budgettair beslag (18 miljoen euro) i.r.t. een illegitiem doel.	Relatief hoge uitvoeringslasten i.r.t. omvang regeling	-
Meewerkaftrek	Klein budgettair beslag i.r.t. tot een illegitiem doel (6 miljoen euro).	Relatief hoge uitvoeringslasten i.r.t. omvang regeling	-

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

5.4.2 Zelfstandigenaftrek

Zelfstandigenaftrek heeft een groot budgettair beslag en blijkt zeer beperkt doeltreffend

De zelfstandigenaftrek heeft een groot budgettair beslag, terwijl blijkt dat de zelfstandigenaftrek maar voor een zeer beperkte groep leidt tot positieve spill-overs in termen van werkgelegenheid, kapitaal en innovatie. Maar één op de vijf ontvangers van de zelfstandigenaftrek voldoet aan de beoogde doelen. Elke 5 euro die wordt besteed aan de zelfstandigenaftrek moet minimaal leiden tot 4 euro aan positieve spill-overs om minimaal te compenseren voor de groep IB-ondernemers die de zelfstandigenaftrek ontvangt en niet voldoet aan de beoogde doelen (zie Tabel 4.3). Dit toont aan dat de zelfstandigenaftrek vanwege het generieke karakter een ongerichte maatregel is die tot welvaartsverlies leidt.

De zelfstandigenaftrek zorgt voor verstoringen op de arbeidsmarkt

Daarbij komt dat de zelfstandigenaftrek naar alle waarschijnlijkheid leidt tot een verstoring op de arbeidsmarkt. De keuze voor IB-ondernemerschap wordt deels bepaald door de fiscale voordelen. Daarnaast kunnen IB-ondernemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt die weinig onderhandelingsmacht hebben zich lastig verzekeren tegen ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Dit zorgt ervoor dat een groep die niet via premies bijdraagt aan het sociale zekerheidsstelsel, aanspraak op bijstand maakt, wat ten laste van de samenleving gaat. Ook ontwijken zelfstandigen aan de bovenkant van de arbeidsmarkt de werknemersverzekeringen waardoor zij niet bijdragen aan de risicodeling. Geïnterviewden bevestigen dit beeld. Ten tijde van invoering van de regeling is waarschijnlijk geen rekening gehouden met de mogelijke verstoringen op de arbeidsmarkt en de grote groei van het aantal zzp'ers.

Ook heeft de zelfstandigenaftrek een budgettair beslag van ongeveer één miljard euro in 2023, wat laat zien dat de regeling de maatschappij veel geld kost in relatie tot de zeer beperkte doeltreffendheid. Dit budgettair beslag was in de jaren hiervoor groter, omdat de hoogte van de zelfstandigenaftrek sinds 2019 ongeveer is gehalveerd van 7.280 euro naar 3.750 euro in 2024. De zelfstandigenaftrek wordt verder afgebouwd naar 900 euro in 2027. Dit zal een deel van de nadelige effecten die hier staan beschreven beperken. Echter, deze evaluatie richt zich op de periode 2007-2021, waardoor de getrokken conclusies voor die periode gelden. In de jaren 2019-2021 is de zelfstandigenaftrek al deels afgebouwd.

5.4.3 Startersaftrek

De startersaftrek heeft relatief kleine impact in relatie tot het budgettair beslag

De startersaftrek heeft een relatief groot budgettair beslag van 130 miljoen euro en maar zeer beperkte invloed op de beoogde spill-overs naar werkgelegenheid, kapitaal en innovatie beperkt (o.b.v. CBS Microdata).

Eenzijds is de verwachting van het welvaartsverlies bij de startersaftrek beperkt, vanwege de geringe omvang en de mogelijkheid de aftrek maximaal drie jaar te gebruiken. Dit maakt de regeling gericht dan bijvoorbeeld de zelfstandigenaftrek. Ook neveneffecten zoals de verstoringen op de arbeidsmarkt en toename in kosten van het sociale zekerheidsstelsel zullen gelden, maar in beperktere mate dan bij de zelfstandigenaftrek.

Anderzijds is fiscale prikkel dusdanig laag dat de regeling maar een zeer beperkt effect heeft. De startersaftrek bedraagt namelijk 2.123 euro op jaarbasis, terwijl de zelfstandigenaftrek rond de 7.000 euro lag (tijdens de periode 2007-2019). Ondanks het lage bedrag op individueel niveau, ontvangt ongeveer zestien procent van de ondernemers de startersaftrek en dit komt daarmee uit op een substantieel budgettair beslag van 130 miljoen euro. Geïnterviewden stellen dat er uiteindelijk een substantieel budgettair beslag wordt uitgesmeerd over een grote groep ondernemers, met een zeer beperkte prikkel als gevolg. Dit oogt niet doelmatig.

5.4.4 Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid

De startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid heeft een klein budgettair beslag en is waarschijnlijk beperkt doeltreffend

De startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid heeft een klein budgettair beslag en is waarschijnlijk beperkt doeltreffend. De beschrijvende analyses op basis van CBS Microdata laten zien dat de regeling samenhangt met een kleine toename in de arbeidsparticipatie. De regeling kan volgens geïnterviewden een alternatief bieden voor

personen die vaak buiten de reguliere arbeidsmarkt vallen. IB-ondernemer zijn kan meer flexibiliteit toelaten in het werk naast dat werkgevers mogelijk minder snel een persoon met een geschiedenis van arbeidsongeschiktheid aannemen. Hierdoor neemt ongelijkheid op de arbeidsmarkt af.

Voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zijn er waarschijnlijk betere alternatieven

Ondanks dat er in Hoofdstuk 4 indicatief bewijs is dat de regeling zorgt voor meer arbeidsparticipatie, zijn er waarschijnlijk betere alternatieven. Experts zijn het er wel over eens dat het stimuleren van arbeidsongeschikten om aan de slag te gaan als IB-ondernemer een belangrijke optie is. Voor een deel van de personen op de rand van de arbeidsmarkt is het niet mogelijk om te starten in loondienst, maar deels door deze regeling kunnen zij als alternatief een onderneming starten. De gesproken experts vragen zich af of voor versimpeling van het belastingstelsel er geen alternatieve manieren zijn om de arbeidsongeschikten te stimuleren richting IB-ondernemerschap. Zij vragen zich af of je een dergelijke stimulans via de fiscaliteit moet willen bereiken en of er geen mogelijkheden zijn om dit via het UWV te regelen.

5.4.5 Willekeurige afschrijving starters

Willekeurige afschrijving starters heeft klein budgettair beslag, maar is ook zeer beperkt doeltreffend

Bij deze regeling spelen vergelijkbare zaken ten aanzien van de beoordeling van de doeltreffendheid als bij de startersaftrek. Enerzijds is de willekeurige afschrijving starters meer gericht dan de zelfstandigenaftrek of de MKB-winstvrijstelling. Anderzijds is de regeling zeer gering in omvang. In termen van fiscaal voordeel is de willekeurige afschrijving starters nog beperkter dan de startersaftrek. Het geeft ondernemers vooral flexibiliteit, maar over de gehele startperiode bezien slechts een beperkt voordeel (liquiditeits- en rentevoordeel).

Gesproken experts geven aan de dat de willekeurige afschrijving starters mogelijk zorgt voor meer complexiteit

Daarbij komt dat de uitvoeringsfasen voor deze kleine regeling relatief hoog worden geschat. Geïnterviewden vragen zich af of de regeling niet voor onnodige complexiteit zorgt aan de kant van de IB-ondernemer. Om in aanmerking te komen voor de willekeurige afschrijving starters geldt de afbakening van de investeringsaftrek om te bepalen op welke bedrijfsmiddelen de regeling kan worden toegepast.⁴³ Daarbij komt dat ondernemers die grote investeringen doen, en zodoende baat hebben bij de willekeurige afschrijving starters, vaker kiezen voor de rechtsvorm van ondernemen via een bv. Dit heeft te maken met de achterliggende juridische aansprakelijkheid. Daarnaast zal het voordeel van de willekeurige afschrijving starters laag zijn omdat een startende IB-ondernemer vaak al een laag belastbaar inkomen heeft.

5.4.6 Mkb-winstvrijstelling

Doelmatigheid Mkb-winstvrijstelling is tweeledig

In relatie tot de positieve spill-overs naar werkgelegenheid, kapitaal en innovatie is de MKB-winstvrijstelling waarschijnlijk niet doelmatig. Voor elke 5 euro die besteed wordt aan de MKB-winstvrijstelling moet 4,50 euro leiden tot positieve spill-overs om te compenseren voor de groep die niet voldoet aan de beoogde doelen (Tabel 4.4). De

43

https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/winst/inkomstenbelasting/inkomstenbelasting_voor_ondernemers/investeringsaftrek_en_desinvesteringsbijtelling/geen_recht_op_investeringsaftrek

regeling is ongericht omdat alle IB-ondernemers recht hebben op de MKB-winstvrijstelling. De uitvoeringslasten zijn naar verwachting wel relatief laag ten opzichte van andere regelingen omdat de toekenning automatisch gaat.

Het voornaamste doel van de MKB-winstvrijstelling is immers het realiseren van een globaal evenwicht tussen IB-ondernemers en dga's. Enerzijds realiseert de MKB-winstvrijstelling dit globale evenwicht tussen IB-ondernemers en dga's (met hun bv). De regeling realiseert dit vooral voor ondernemers met relatief hoge winsten. Voor de groep met relatief lage winsten is er een aanzienlijk verschil in belastingdruk tussen IB-ondernemers en dga's. Anderzijds zorgt deze regeling voor een verstoring tussen de keuze voor IB-ondernemer of werken in loondienst.

5.4.7 Tbs-vrijstelling

De tbs-vrijstelling is potentieel doeltreffend in relatie tot relatief lage kosten

De tbs-vrijstelling is potentieel doelmatig omdat de regeling enerzijds het globaal evenwicht tussen de ondernemer en de resultaatgenieter (degene die iets ter beschikking stelt) gelijk houdt. Daarnaast is het budgettair beslag klein en zijn de uitvoeringslasten relatief laag. Het vaststellen of iemand recht heeft op de tbs-regeling kan bewerkelijk zijn. Het vaststellen van de tbs-vrijstelling loopt verloop echter automatisch mee na vaststelling van de tbs-regeling. Verder zijn er geen noemenswaardige neveneffecten bekend van deze regeling.

5.4.8 Stakingsaftrek

Experts geven aan dat de stakingsaftrek in de huidige vorm niet doelmatig is

De stakingsaftrek heeft geen legitiem doel en is daarmee per definitie ondoelmatig. Daarnaast geven experts aan dat de stakingsaftrek een zeer kleine regeling is en dat de huidige vorm maar een klein voordeel oplevert voor de IB-ondernemer. Eerder is beschreven dat de uitvoeringslasten voor deze regeling relatief hoog zijn in vergelijking tot het aantal IB-ondernemers dat gebruikmaakt van deze regeling (commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013); IBO ZZP, 2015). Dit komt deels doordat de stakingsaftrek maar één keer gebruikt mag worden en de belastingdienst dit moet controleren. In de huidige beperkte vorm in combinatie met de complexiteit van het belastingstelsel en de relatief hoge uitvoeringslasten, oogt deze regeling niet doelmatig.

5.4.9 Meewerkaftrek

Meewerkaftrek is per definitie niet doelmatig

De meewerkaftrek heeft geen legitiem doel en is daarmee per definitie ondoelmatig. Daarnaast concluderen nagenoeg alle gesproken experts dat de kosten van de regeling niet opwegen tegen de baten, dat de regeling achterhaald is en dat er betere alternatieven zijn. Voor de meewerkaftrek geldt het urencriterium, hetgeen zorgt voor relatief hogere uitvoeringslasten en administratieve lasten voor de ondernemer. Tegelijkertijd zijn er alternatieven voor het samenwerken met een echtgenoot. Deze opties, bijvoorbeeld een man-vrouwfirma, komen volgens geïnterviewden vaak ook fiscaal voordeliger uit.

Referenties

- Bondt, H. D. (2019). *Lagere productiviteit door groei zelfstandigen. De samenhang tussen zelfstandigen, flexwerknemers en productiviteit, 2003-2018*. De Nederlandse Economie, CBS, Den Haag/Heerlen/Bonaire
- Bosch, N., & Lejour, A. (2017). *Fiscaliteit en de rechtsvorm van ondernemingen*. CPB Policy Brief, 12.
- Bovenberg, L., & Groot, E. (2019). *Naar een nieuw werknemer-zzp'er fiscaal evenwicht. In Ontwerp voor een Beter Belastingstelsel*. ESB.
- CBS. (2022). *Aantal zzp'ers gegroeid naar 1,2 miljoen in derde kwartaal van 2022*. Verkregen via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/50/aantal-zzp-ers-gegroeid-naar-1-2-miljoen-in-derde-kwartaal-van-2022>
- CBS. (2023). *Hoeveel opdrachtgevers hebben zzp'ers?* Verkregen via <https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/zzp/hoeveel-opdrachtgevers-hebben-zzp-ers>
- De Commissie Borstlap. (2020). *In wat voor land willen wij werken?*
- Erken, H., & F. van Es. (2024). *Investerings moeten prominenter op de politieke agenda*. Verkregen via <https://www.rabobank.nl/kennis/d011408486-investerings-moeten-prominenter-op-de-politieke-agenda>
- Jansen, J. (2021). *Groot aandeel zelfstandigen lijkt gevolg van nationaal beleid*. ESB
- Lange, T. D., Berntsen, L. E., Hanoeman, R. O. M. Y., & Kalas, I. (2019). *Wat werkt voor ondernemende migranten? Een studie naar ervaren mechanismen van in-en uitsluiting in recht en praktijk*.
- Van Kesteren J., Van Vuuren, D., Klinker, I., & Knol J. (2023). *Waterbedeffecten van arbeidsmarktbeleid*. SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam, 2023-34.
- OESO. (2019). *OECD Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work*.
- Rijksoverheid (2020). *Monitor Arbeidsdiscriminatie 2015-2019*.
- Simoes, N., Crespo, N., & Moreira, S. (2016). *Individual Determinants Of Self-Employment Entry: What Do We Really Know?* Journal of Economic Surveys, 30(4), 783-806.
- Van Vuuren, D. (2012). *De fiscale behandeling van zelfstandigen Een kritische blik*. CPB Policy Brief.
- Ter Weel, B., Vriend, S., Smits, T., Witteman, J., & Rosenboom, N. (2017). *Evaluatie fiscale ondernemersregelingen*. SEO Economisch onderzoek, Amsterdam 2017-17
- Ministerie van Financiën. (2023). *Ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen*.

Ministerie van Financiën. (2024). *Belastingen in maatschappelijk perspectief, bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel.*

Nederlands Comité voor Ondernemerschap. (2023). *Jaarbericht Staat van het mkb 2023, Vertrouwen op ondernemerschap.*

Bijlage A Beschrijving fiscale regelingen

Naast voorwaarden die gelden voor het gebruik van specifieke regelingen moet er sprake zijn van IB-ondernemerschap.⁴⁴ Dit betekent dat de persoon inkomen behaalt uit de onderneming.

Zelfstandigenaftrek

Een persoon kan gebruikmaken van de zelfstandigenaftrek door te voldoen aan een aantal voorwaarden:

- De zelfstandigenaftrek geldt voor de *ondernemer* die aan het *urencriterium* voldoet.⁴⁵
 - In een kalenderjaar wordt minimaal 1.225 uren besteed aan de onderneming(en);
 - De persoon besteedt meer tijd aan de onderneming(en) dan aan andere werkzaamheden, tenzij de persoon in één van de vijf voorgaande jaren geen ondernemer was.

Uitsluitingsgronden voor het gebruik van de zelfstandigenaftrek zijn dat het niet gebruikt mag worden over winst die een persoon heeft behaald als medegerechtigde en de zelfstandigenaftrek mag niet meer zijn dan het bedrag van de winst voor de ondernemersaftrek, tenzij de persoon nog in aanmerking komt voor de startersaftrek.

Een ondernemer die niet volledig gebruik kan maken van de zelfstandigenaftrek, bijvoorbeeld doordat de gemaakte winst in het kalenderjaar lager was dan de maximale aftrek, heeft ook de mogelijkheid de niet-gerealiseerde zelfstandigenaftrek voort te wentelen en te negen volgende jaren te verrekenen, mits aan de geldende voorwaarden wordt voldaan.⁴⁶

Het Belastingplan 2010 heeft geleid tot een wijziging in het gebruik van de zelfstandigenaftrek.⁴⁷ Op basis van de wijziging is het alleen voor de genoemde starters mogelijk de zelfstandigenaftrek en startersaftrek af te trekken van het niet-winstinkomen (zoals loon uit dienstbetrekking of resultaat uit overige werkzaamheden).

Tabel A.1 De zelfstandigenaftrek is in 2024 maximaal 3.750 euro

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
€ 7.280	€ 7.030	€ 6.670	€ 6.310	€ 5.030	€ 3.750	€ 2.470	€ 1.200	€ 900

Bron: Belastingdienst

Startersaftrek

De startersaftrek is een verhoging op de zelfstandigenaftrek die maximaal drie keer in de eerste vijf jaar van ondernemerschap gebruikt mag worden. Een persoon kan gebruikmaken van de startersaftrek door te voldoen aan een aantal voorwaarden (belastingdienst, 2024):

- De persoon heeft recht op de zelfstandigenaftrek;
- De persoon was in de afgelopen vijf jaar niet elk jaar ondernemer voor de inkomstenbelasting;
- De persoon heeft de zelfstandigenaftrek in de afgelopen vijf jaar maximaal twee keer gebruikt;
- Er was in het kalenderjaar of in één van de vijf voorafgaande jaren geen sprake van een zogenoemde geruisloze terugkeer uit een bv.

⁴⁴ [Wanneer bent u ondernemer voor de inkomstenbelasting? \(belastingdienst.nl\)](https://belastingdienst.nl)

⁴⁵ Artikel 3.76, eerste lid Wet IB 2001

⁴⁶ Artikel 3.76, derde lid, Wet IB 2001

⁴⁷ Kamerstukken II, 2009/10, 32128, nr. 20. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32128-20.pdf>.

De startersaftrek is maximaal 2.123 euro. De aftrek wordt afgetrokken van de winst, maar startende ondernemers kunnen in de eerste drie jaar zowel de zelfstandigenaftrek als de startersaftrek in mindering brengen op overig box-1-inkomen⁴⁸.

Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid

De startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid is opgezet om personen met een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid te helpen in het herstarten van het arbeidsproces.⁴⁹ Een onderdeel hiervan is het stimuleren van het starten van een onderneming, omdat het niet eenvoudig kan zijn voor deze personen om een baan te vinden op de reguliere arbeidsmarkt. De regeling stimuleert personen die een onderneming starten vanuit een arbeidsongeschiktheidsuitkering door middel van een aftrekpost waarbij een verlaagd urencriterium wordt gehanteerd.

Een persoon kan gebruikmaken van de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid door te voldoen aan een aantal voorwaarden⁵⁰:

- De persoon heeft aan het begin van het kalenderjaar de AOW-leeftijd nog niet bereikt;
- De persoon is ondernemer voor de inkomstenbelasting;
- De persoon was in één of meer van de vijf voorafgaande jaren geen ondernemer;
- De persoon kan een arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgen;
- De persoon voldoet niet aan het urencriterium, maar wel aan het verlaagd urencriterium;
- Er was in het kalenderjaar of in één van de vijf voorafgaande jaren geen sprake van een zogenoemde geruisloze terugkeer uit een bv.

De omvang van de SAO hangt af van hoe vaak de persoon in de vijf voorgaande jaren al gebruik heeft gemaakt van de regeling. De persoon ontvangt 12.000 euro (geen gebruikgemaakt in voorgaande vijf jaren), 8.000 euro (eenmalig gebruikgemaakt), 4.000 euro (tweemaalig gebruikgemaakt). De aftrek is maximaal de behaalde winst en kan niet gebruikt worden over winst die behaald is als medegerechtigde.

Willekeurige afschrijving starters

Door de regeling willekeurig afschrijving starters krijgen startende ondernemers de keuze hoe en wanneer bedrijfsmiddelen worden afgeschreven in de startende fase. De regeling zorgt voor een tijdelijk liquiditeitsvoordeel en een permanent rendementsvoordeel voor startende ondernemers.⁵¹

Voor gebruik van de regeling moet worden voldaan aan de volgende voorwaarden⁵²:

- De persoon voldoet aan de voorwaarden van de startersaftrek;
- De onderneming is een eenmanszaak, een maatschap, een commanditaire vennootschap of een vennootschap onder firma.

Voor het gebruik van de willekeurige afschrijving starters gelden ook twee regels namelijk:

⁴⁸ Kamerstukken II, 2009/10, 32128, nr. 20. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32128-20.pdf>.

⁴⁹ Kamerstukken II 2006/07, 30804, nr. 3 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30804-3.html>.

⁵⁰ Artikel 3.78a Wet IB 2001.

⁵¹ Artikel 3.34, tweede lid Wet IB 2001 in verbinding met artikel 7 tot en met 9 van de Uitvoeringsregeling willekeurige afschrijving 2001

⁵² MvT, Kamerstukken II 1995/96, 24423, nr. 3. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-24423-3.html>.

- De willekeurige afschrijving starters mag alleen gebruikt worden om willekeurig af te schrijven op bedrijfsmiddelen die gekocht zijn in de jaren dat de ondernemer de startersaftrek kon ontvangen of in het jaar ervoor (het aanloopjaar);
- De bedrijfsmiddelen voldoen aan de voorwaarden die gelden voor de investeringsaftrek

De investeringen zijn gebonden aan een maximumbedrag per kalenderjaar (gelijk aan het maximumbedrag voor de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA)).⁵³ Als de investeringen hoger zijn dan het maximum mag de ondernemer kiezen welke bedrijfsmiddelen worden afgeschreven. Het minimum van de KIA is niet van toepassing.

De regeling geldt niet voor starters die eigen onderneming in de vorm van een rechtspersoon uitoefenen, omdat het in dat geval vaak lastiger is vast te stellen of er sprake is van een echte starter of dat bestaande activiteiten in een nieuw opgericht lichaam worden ingebracht.⁵⁴

MKB-winstvrijstelling

De MKB-winstvrijstelling is een aftrekpost op de winst van een ondernemer, exclusief winst die behaald is als medegerechtigde.⁵⁵ De MKB-winstvrijstelling is een vrijstelling van een bepaald percentage van de belastbare winst uit één of meer ondernemingen van ondernemers die voldoen aan het urencriterium van de zelfstandigenaftrek⁵⁶. De vrijstelling bedraagt 12,7 procent van de winst per 2024⁵⁷, dit is een verlaging (13,31 procent in 2023 en 14 procent in 2022). De ondernemer moet de winst eerst verminderen met de ondernemersaftrek. De MKB-winstvrijstelling geldt voor zowel positieve als negatieve winst (verlies).

Tbs-vrijstelling

De tbs-regeling zorgt ervoor dat belastingontwijking wordt voorkomen door het plaatsen van delen van een bedrijf (typisch: het pand) bij nauw met het bedrijf verbonden personen (zoals de partner bij een ondernemer in IB). Als er bijvoorbeeld sprake is van een situatie waarin een onderneming een bedrijfsruimte huurt van zijn/haar partner, dan worden de inkomsten voor deze partner gezien als inkomsten in Box 1. Zie onderstaande box als voorbeeld.

Box A.1 Rekenvoorbeeld werking tbs-vrijstelling

Neem als voorbeeld een pand met een waarde van 150.000 euro, een jaarlijkse huur van 10.000 euro en onderhoudskosten (voor de privé-eigenaar) van 500 euro per jaar⁵⁸. De onderstaande afbeelding toont de fiscale impact hiervan. In de onderneming wordt een fiscaal voordeel behaald van bijna 4.300 euro in privé (bij de partner) een nadeel van ruim 3.200 euro. Het totale voordeel is ruim 1.000 euro per jaar. Zonder de tbs-regeling zou er dus een flink fiscaal voordeel behaald kunnen worden.

⁵³ [Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek \(KIA\) \(belastingdienst.nl\)](https://www.belastingdienst.nl/wet-en-voorschriften/ib/ib_2001/ib_2001_379a.html)

⁵⁴ MvT, Kamerstukken II 1995/96, 24423, nr. 3. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-24423-3.html>.

⁵⁵ Artikel 3.79 Wet IB 2001.

⁵⁶ Kamerstukken II 2005/06, 30572, nr. 3. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30572-3.html>.

⁵⁷ Miljoenennota, Kamerstukken II, 2023/24, 36410, nr. 2.

⁵⁸ En verder de volgende uitgangspunten op basis van de situatie in 2024:

Tbs-vrijstelling: 12% (artikel 3.99b Wet IB 200)

MKB-winstvrijstelling: 13,31% (artikel 3.79a Wet IB 2001)

Box 1 heffing: 49,50% (artikel 2.10 Wet IB 2001)

Box 3 heffing: 2,1744% (artikel 2.13 Wet IB 2001 en hoofdstuk 5 Wet IB 2001)

Figuur A.1 Voorbeeld van een fictieve situatie zonder de tbs-regeling

Zonder TBS-REGELING	Privé	Onderneming
Huur	€10.000	€-10.000
MKB winstvrijstelling		€-1.331
Belast in Box 1		€-8.669
Belast in Box 3	€3.262	
Fiscale druk	€3.262	€-4.291

De tbs-regeling zorgt ervoor dat de inkomsten uit deze vorm van verhuur door de ontvangende partij onder box-1 (en niet meer onder box-3) worden belast. Hierdoor verdwijnt het fiscale voordeel als sneeuw voor de zon. Als we dezelfde uitgangspunten nemen, dan maakt de onderstaande afbeelding de situatie direct duidelijk. Het fiscale voordeel wordt omgebogen in een fiscaal nadeel. Dat komt doordat de MKB-winstvrijstelling wel voor de onderneming geldt, maar niet voor de privésituatie. Het totale fiscale nadeel is ruim 650 euro per jaar.

Figuur A.2 Voorbeeld van een fictieve situatie met de tbs-regeling, maar zonder tbs-vrijstelling

Met TBS-REGELING	Privé	Onderneming
Huur	€10.000	€-10.000
MKB winstvrijstelling		€-1.331
Belast in Box 1	€10.000	€-8.669
Fiscale druk	€4.950	€-4.291

Om te compenseren voor dit nadeel is er een tbs-vrijstelling. De tbs-vrijstelling geeft aan dat een deel van deze inkomsten in box (12 procent) onbelast is. Het gaat echter om netto-inkomsten, dus er moet een correctie worden uitgevoerd (voor in dit geval voor onderhoudskosten van de woning). De onderstaande afbeelding toont dat de fiscale druk in beide gevallen ongeveer gelijk is. Het gaat om een verschil van circa 150 euro per jaar. Het is nu ook duidelijk dat het niet toevallig is dat de tbs-vrijstelling ongeveer gelijk is aan de MKB-winstvrijstelling. Het voordeel van de MKB-winstvrijstelling (13,31 procent) moet worden gematcht met het voordeel van de tbs-vrijstelling (12 procent) om een beter evenwicht te verkrijgen.

Figuur A.3 Voorbeeld van de werkelijke situatie (met de tbs-regeling, en met tbs-vrijstelling).

Met TBS-REGELING en - VRIJSTELLING	Privé	Onderneming
Huur	€10.000	€-10.000
Onderhoud	€500	
grondslag TBS-vrijstelling	€9.500	
TBS-vrijstelling	€1.140	
MKB winstvrijstelling		€-1.331
Belast in Box 1	€8.360	€-8.669
Fiscale druk	€4.138	€-4.291

Stakingsaftrek

Bij het staken van een onderneming moet de ondernemer belasting betalen over de stakingswinst⁵⁹. De stakingsaftrek mag worden afgetrokken van de stakingswinst. De aftrek is of gelijk aan de stakingswinst of loopt op tot een maximaal bedrag van 3.630 euro.⁶⁰

Voor het gebruik van deze aftrek s er een aantal voorwaarden gesteld. De stakingsaftrek mag niet gebruikt worden over winst die behaald is als medegerechtigde. De stakende ondernemer mag in dit geval gebruikmaken van de stakingsaftrek. De stakende ondernemer heeft geen recht op de aftrek als de onderneming nog geen drie jaar geruisloos is voortgezet.

Deze aftrek mag een ondernemer maar één keer per leven gebruiken, dus niet per gestaakte onderneming⁶¹. Tenzij in eerder gebruik niet het volledige bedrag van 3.630 euro is benut, dan mag het restant gebruikt worden in een latere staking.

Meewerkaftrek

De meewerkaftrek is opgezet voor de "gehuwde niet duurzaam gescheiden levende belastingplichtige wiens echtgenoot arbeid verricht in een door hem voor eigen rekening gedreven onderneming"⁶². Voor het gebruik van de regeling moet worden voldaan aan een aantal voorwaarden:

- De persoon is een ondernemer voor de IB;
- De persoon voldoet aan het urencriterium;
- De fiscale partner werkt zonder vergoeding in de onderneming, of de vergoeding die de ondernemer hiervoor betaalt is minder dan 5.000 euro;
- De fiscale partner werkt minimaal 525 uur in de onderneming.

De hoogte van de aftrek is afhankelijk van het aantal meegewerkte uren (1,25 procent van de winst bij 525 - 875 uren tot 4 procent van de winst bij meer dan 1.750 uren). De meewerkaftrek kan niet worden ingezet op winst behaald als medegerechtigde.

⁵⁹ Wet Inkomstenbelasting 2001, MvT, Kamerstukken II, 1998-99, nr. 3, art. 4.1.3.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26727-3.pdf>.

⁶⁰ Artikel 3.79 Wet IB 2001

⁶¹ Wet Inkomstenbelasting 2001, MvT, Kamerstukken II, 1998-99, nr. 3, art. 4.1.3.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26727-3.pdf>.

⁶² Artikel 3.78 Wet IB 2001.

Bijlage B Meewerkaftrek

Onderstaande tabel beschrijft de groep IB-ondernemers die gebruikmaakt van de meewerkaftrek op basis van achtergrondkenmerken.

Tabel B.1 Meewerkaftrek vooral gebruikt door mannen en met relatief hoge winsten

Kenmerken ontvangers meewerkaftrek	Alle jaren	2010	2014	2019
Geslacht				
Man	82%	83%	81%	80%
Vrouw	18%	17%	19%	20%
Winstcategorie				
Lage winsten (< 20.000 euro)	22%	22%	26%	21%
Gemiddelde winsten (20.000 - 50.000 euro)	43%	43%	44%	43%
Hoge winsten (> 50.000 euro)	35%	35%	30%	35%
Opleidingsniveau				
Lager	21%	21%	21%	19%
Middelbaar	46%	47%	45%	46%
Hoger	34%	32%	34%	35%
Sector				
Landbouw, bosbouw en visserij	6%	8%	8%	2%
Industrie	7%	5%	5%	10%
Bouwnijverheid	19%	19%	17%	21%
Groot- en detailhandel; reparatie van auto's	21%	23%	20%	19%
Vervoer en opslag	3%	3%	3%	3%
Logies-, maaltijd- en drankverstrekking	9%	10%	9%	8%
Informatie en communicatie	2%	2%	3%	3%
Financiële instellingen	1%	1%	1%	1%
Advisering, onderzoek en overige specialistische zakelijke dienstverlening	12%	12%	13%	13%
Verhuur van roerende goederen en overige zakelijke dienstverlening	5%	5%	5%	5%
Onderwijs	3%	2%	3%	3%
Gezondheids- en welzijnszorg	6%	4%	7%	7%
Cultuur, sport en recreatie	3%	3%	3%	3%
Overige dienstverlening	4%	4%	4%	4%

Bron: CBS Microdata, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Bijlage C Toelichting indeling taxonomie

In deze paragraaf beschrijven we hoe de groep IB-ondernemers eruit ziet. Dit doen we door hen te vergelijken met werknemers en de groep op te delen in verschillende subgroepen. De groep IB-ondernemers kan in subgroepen worden onderverdeeld op een manier die aansluit bij de beleidstheorie. De onderverdeling geschiedt op basis van vier kenmerken:

- A. De gemiddelde winst voor belasting van de afgelopen drie jaar;
- B. Het voldoen aan de beoogde doelen (kapitaalinvesteringen, werkgelegenheid en innovatie);
- C. Aanvullend inkomen uit bijvoorbeeld loondienst, een uitkering of pensioen;
- D. Of de IB-ondernemer is gestart in de afgelopen drie jaar.

De winsten zijn onderverdeeld in drie categorieën: een 'gemiddelde winst' is gedefinieerd tussen de 20.000 en 50.000 euro en de categorieën hieronder en -boven definiëren we respectievelijk als 'laag' en 'hoog'. Wanneer we alle kenmerken uitputtend met elkaar kruisen resulteert een te grote en onoverzichtelijke lijst van subgroepen. Om deze reden is gekozen voor een logische onderverdeling waarin alle vier de kenmerken bepalend zijn, maar niet uitputtend gekruist. Zo is alleen de groep met lage winst gecombineerd met aanvullend inkomen en de groep starters bevat de groep die is gestart in de eerste drie jaar ongeacht het winstniveau of de mate waarin de IB-ondernemer voldoet aan de beoogde doelen.

Bijlage D Uitwerking varianten vragenlijst

In de vragenlijst is IB-ondernemers gevraagd wat het afschaffen van de zelfstandigenaftrek of de MKB-winstvrijstelling zou betekenen voor hun situatie. Er zijn drie varianten van deze vraag voorgelegd aan drie willekeurig bepaalde groepen binnen de steekproef van IB-ondernemers. In de eerste variant is enkel voorgelegd dat de zelfstandigenaftrek wordt afgeschaft. Deze variant noemt geen concrete bedragen. In de tweede en derde variant is het afschaffen van de regelingen vertaald naar een concreet geldbedrag. In de tweede variant is dit gelabeld als een belastingtoename en in de derde variant als een inkomensdaling. Deze aanpak laat zien in hoeverre ondernemers anders reageren op een andere presentatiewijze van dezelfde versobering van de regelingen waarbij het verschil tussen de eerste variant en de andere twee varianten is gericht op informatie asymmetrie. De eerste variant impliceert parate kennis over de werking van de fiscale regelingen. Het verschil tussen de tweede en derde variant zit voornamelijk in de wijze van presentatie (labeling).

Om het concrete bedrag van het afschaffen van de zelfstandigenaftrek of de MKB-winstvrijstelling te bepalen zijn berekeningen uitgevoerd. Het gaat om een schatting van het daadwerkelijke bedrag. Bij het inschatten van de hoogte van dit bedrag moeten we o.a. rekening houden met andere fiscale faciliteiten en de winst van de onderneming voor belasting. We delen eerst de respondent in op basis van de winst uit de onderneming. Kunnen we iemand niet indelen dan krijgt deze persoon het standaardscenario te zien.

De uiteindelijke belastingvermindering is onder andere afhankelijk van de winst voor belasting, de hoogte van de AHK, de AK en de regeling tariefsaanpassing. Daarnaast is het zo dat de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling interacteren. Bij volledige afschaffing van de ZA, zal er meer winst 'vrijgesteld' worden op basis van de MKB-winstvrijstelling. Ook moeten we rekening houden met eventueel inkomen uit loondienst. Bij de analyses is geen rekening gehouden met het volgende:

- Bedrag dat iemand toevoegt aan buffers of reserves;
- Inkomensafhankelijke combinatiekorting;
- Investerings- en daarbij horende aftrekposten.

Voor de zelfstandigenaftrek is een inschatting gemaakt op basis van de drie winstgroepen. Hierbij geldt dat voor groep 1 (0-30.000 euro winst voor belasting) het afschaffen van de zelfstandigenaftrek geen effect heeft. Deze groep hoeft ondanks het afschaffen van de zelfstandigenaftrek geen belasting te betalen vanwege andere regelingen zoals de MKB-winstvrijstelling, de AK en de AHK. Deze groep leggen we een standaardscenario voor. De vertaling van het verhogen of afschaffen van de zelfstandigenaftrek naar daadwerkelijke belastingderving van de twee overgebleven groepen staat Tabel D.1.

Tabel D.1 Vertalen afschaffen ZA naar belastingderving

Winst voor belasting	Afschaffen ZA (van 3.750 euro naar 0 euro)	
	Meer belasting	Afgeronde bedrag
<30 k	€ 0	€ 0
>30k & < 90 k	€1.416	€1.400
>90 k	€ 1.201	€ 1.200

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Voor veranderingen in de MKB-winstvrijstelling is een nauwkeurige inschatting nodig van de winst. Daarom is eerst een vraag gesteld over het inkomen in stappen van 10.000 euro. De hierbij behorende belastingtoename staat beschreven in Tabel D.2.

Tabel D.2 Vertalen wijzigingen MKB-winstvrijstellingen naar belastingderving

Winst voor belasting	Afschaffen MKB-winstvrijstellingen (13,31% naar 0%)	
	Meer belasting	Afgeronde bedrag
€ 5.000	€ 61	€ 100
€ 15.000	€ 553	€ 600
€ 25.000	€ 1.045	€ 1.000
€ 35.000	€ 1.812	€ 1.800
€ 45.000	€ 2.392	€ 2.400
€ 55.000	€ 2.971	€ 3.000
€ 65.000	€ 3.551	€ 3.600
€ 75.000	€ 4.131	€ 4.100
€ 85.000	€ 4.330	€ 4.300
€ 95.000	€ 4.485	€ 4.500
€ 105.000	€ 4.977	€ 5.000
€ 115.000	€ 5.468	€ 5.500
€ 125.000	€ 5.960	€ 6.000
€ 135.000	€ 6.451	€ 6.500
€ 145.000	€ 6.943	€ 6.900
€ 155.000	€ 7.453	€ 7.500

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Indien respondenten deze vraag niet hebben beantwoord is gevraagd naar de inkomensgroepen zoals beschreven in Tabel D.1. We gaan dan uit van een winst van 55.000 euro voor groep 2 en 95.000 euro voor groep 3. Tabel D.3 laat zien hoeveel belasting er extra betaald wordt door deze drie winstgroepen.

Tabel D.3 Vertalen verdubbelen ZA naar belastingderving

Winst voor belasting	Afschaffen ZA (van 3.750 naar 0)	
	Minder belasting	Afgeronde bedrag
<30 k	€ 0	€ 0
>30k & < 90 k	€1.416	€1.400
>90 k	€ 1.201	€ 1.200

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Scenario's

Hieronder staan de voorgelegde scenario's beschreven. De concrete bedragen uit bovenstaande tabellen worden ingevoegd in de verschillende scenario's afhankelijk van de variant en de hoogte van de winst voor belasting.

Varianten wijziging in de regeling

1. Afschaffen ZA
2. Afschaffen MKB-winstvrijstelling
3. Verhogen ZA tot oorspronkelijk niveau voor verlaging

Varianten voor groep 1 (Enkel beschrijving afschaffen fiscale regeling)

- **Variant 1:** In dit scenario wijzigt de overheid de belastingregels voor IB-ondernemers. Stelt u zich voor dat hierdoor in het huidige jaar **de Zelfstandigenaftrek volledig wordt afgeschaft**. De volgende vragen gaan over hoe u zou reageren in dit scenario.
- **Variant 2:** In dit scenario wijzigt de overheid de belastingregels voor IB-ondernemers. Stelt u zich voor dat hierdoor in het huidige jaar **de MKB-winstvrijstelling volledig wordt afgeschaft**. De volgende vragen gaan over hoe u zou reageren in dit scenario.
- **Variant 3:** In dit scenario wijzigt de overheid de belastingregels voor IB-ondernemers. Stelt u zich voor dat hierdoor in het huidige jaar **de Zelfstandigenaftrek wordt verdubbeld**. De volgende vragen gaan over hoe u zou reageren in dit scenario.

Varianten voor groep 2 (Vertaling afschaffen fiscale regelingen naar toename belasting)

- **Variant 1:** In dit scenario wijzigt de overheid de belastingregels voor IB-ondernemers. Stelt u zich voor dat u hierdoor over uw winst van het huidige jaar **€1.416 als winstvb == 30k - 90k | € 1.201 Als winstvb > 90k' euro extra belasting** moet betalen. De volgende vragen gaan over hoe u zou reageren in dit scenario.
- **Variant 2:** In dit scenario wijzigt de overheid de belastingregels voor IB-ondernemers. Stelt u zich voor dat u hierdoor over uw winst van het huidige jaar **'voeg in kolom 2 tabel 2 obv winstvb' extra belasting** moet betalen. De volgende vragen gaan over hoe u zou reageren in dit scenario.
- **Variant 3:** In dit scenario wijzigt de overheid de belastingregels voor IB-ondernemers. Stelt u zich voor dat u hierdoor over uw winst van het huidige jaar **€1.416 als winstvb == 30k - 90k | € 1.201 Als winstvb > 90k' euro minder belasting** moet betalen. De volgende vragen gaan over hoe u zou reageren in dit scenario..

Varianten voor groep 3 (Vertaling afschaffen fiscale regelingen naar afname inkomen)

- **Variant 1:** In dit scenario wijzigt de overheid de belastingregels voor IB-ondernemers. Stelt u zich voor dat hierdoor uw **besteedbaar inkomen afneemt met '€1.400 als winstvb == 30k - 90k | € 1.200 Als winstvb > 90k' in** het huidige jaar. Wat betekent dat voor de onderstaande vragen?
- **Variant 2:** In dit scenario wijzigt de overheid de belastingregels voor IB-ondernemers. Stelt u zich voor dat hierdoor uw **besteedbaar inkomen afneemt met 'voeg in kolom 2 tabel 2 obv winstvb'** in het huidige jaar. Wat betekent dat voor de onderstaande vragen?
- **Variant 3:** In dit scenario wijzigt de overheid de belastingregels voor IB-ondernemers. Stelt u zich voor dat hierdoor uw **besteedbaar inkomen toeneemt met '€1.400 als winstvb == 30k - 90k | € 1.200 Als winstvb > 90k'** in het huidige jaar. Wat betekent dat voor de onderstaande vragen?

Bijlage D.2 Kenmerken respondenten

Tabel D.4 geeft een overzicht van de kenmerken van de respondenten en van de gehele populatie IB-ondernemers. De cijfers van de respondenten zijn op basis van de ingevulde antwoorden in de enquête. De populatiecijfers zijn gebaseerd op CBS Microdata-gegevens van 2021.

Tabel D.4 Overzicht kenmerken respondenten en populatie

Kenmerken	Respondenten	Populatie
Totaal		
Aantal	982	1.400.000
Aandeel	100%	100%
Geslacht		
Man	53%	63%
Vrouw	47%	37%
Leeftijdscategorie		
Onder de 30 jaar	4%	4%
30 tot 40 jaar	15%	15%
40 tot 50 jaar	17%	17%
50 tot 60 jaar	25%	25%
60 jaar tot 67 jaar	23%	23%
Vanaf 67 jaar	16%	16%
Opleidingsniveau		
Onbekend	1%	34%
Laag	5%	8%
Middelbaar	19%	26%
Hoog	75%	32%
Soort zelfstandige		
Zonder personeel	91%	72%
Met personeel	9%	28%
Loondienst		
Ja	8%	16%
Nee	92%	84%
Aantal opdrachtgevers		
0 opdrachtgevers	45%	onbekend
1 of 2 opdrachtgevers	11%	onbekend
3 of meer opdrachtgevers	42%	onbekend
Onbekend	2%	onbekend
Verkoop van		
Goederen	8%	onbekend
Diensten	87%	onbekend

Beide	5%	onbekend
Inkomensverdeling		
Onbekend	4%	2%
Verlieslatend	3%	5%
€0-€30.000	49%	52%
€30.000-€90.000	32%	33%
€90.000 of meer	12%	6%
Sector		
Landbouw, bosbouw en visserij	3%	3%
Winning van delfstoffen	0%	0%
Industrie	3%	9%
Productie en distributie van en handel in elektriciteit, aardgas, stoom en gekoelde lucht	0%	0%
Winning en distributie van water; afval- en afvalwaterbeheer en sanering	0%	0%
Bouwnijverheid	4%	14%
Groot- en detailhandel; reparatie van auto's	5%	13%
Vervoer en opslag	2%	3%
Logies-, maaltijd- en drankverstrekking	2%	5%
Informatie en communicatie	10%	4%
Financiële instellingen	3%	0%
Verhuur van en handel in onroerend goed	0%	0%
Advisering, onderzoek en overige specialistische zakelijke dienstverlening	13%	17%
Verhuur van roerende goederen en overige zakelijke dienstverlening	0%	5%
Openbaar bestuur, overheidsdiensten en verplichte sociale verzekeringen	2%	0%
Onderwijs	6%	5%
Gezondheids- en welzijnszorg	16%	10%
Cultuur, sport en recreatie	11%	6%
Overige dienstverlening	19%	6%
Huishoudens als werkgever; niet-gedifferentieerde productie van goederen en diensten door huishoudens voor eigen gebruik	1%	0%
Extraterritoriale organisaties en lichamen	0%	0%
Scenario		
Tekstueel (1)	33%	n.v.t.
Belastingtoename (2)	33%	n.v.t.
Inkomensafname (3)	33%	n.v.t.

Bron: Panel I & O Research, vragenlijst SEO Economisch Onderzoek en CBS Microdata

Bijlage E Bewerkingen CBS Microdata

Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van CBS Microdata. Deze bijlage geeft een toelichting op de gemaakte keuzes ten aanzien van de gebruikte bestanden voor de uitgevoerde analyses.

Als uitgangspunt zijn de maatwerkbestanden van het CBS gebruikt (EFOR). De EFOR bestaat uit twee bestanden:

1. EFORondernemersbestand;
2. EFORbedrijvenbestand.

Het ondernemersbestand bestaat uit alle IB-ondernemers in de jaren 2007-2021 die in één van deze jaren aangifte hebben gedaan voor de belastingdienst. Een IB-ondernemer is alleen opgenomen wanneer er in dat betreffende jaar aangifte is gedaan voor de inkomstenbelasting. Het bedrijvenbestand bevat alle bedrijven die behoren bij de ondernemers die aangifte hebben gedaan voor de inkomstenbelasting. Het kan voorkomen dat IB-ondernemers meerdere keren voorkomen in het ondernemersbestand omdat zij meerdere bedrijven hebben. Het kan ook voorkomen dat bedrijven meerdere keren in het bedrijvenbestand voorkomen, omdat meerdere ondernemers eenzelfde bedrijf kunnen bezitten.

Voor deze bestanden zijn de volgende stappen uitgevoerd:

Ondernemersbestand

- Alle observaties waarvan de bedrijfsidentificatie (BEID) onbekend is, zijn verwijderd.
- Alle observaties waarvan de BEID, het belastingjaar en de persoonsidentificatie (Rinpersoon) exact gelijk waren zijn verwijderd.
- Vervolgens zijn bestanden gekoppeld:
 - SECMBUS: arbeidsmarktstatus
 - GBAHUISHOUDENSBUS: huishoudkenmerken
 - GBAPERSONKTAB: persoonskenmerken
 - GBAADRESBUS: gemeente en regio
 - INPATAB: winst en persoonlijk inkomen
 - SPOLISBUS: baangegevens
 - HOOGSTEOPTAB: opleidingsniveau
- Gegevens over winst en persoonlijk inkomen zijn geïndexeerd met als basisjaar 2015.

Ondernemingsbestand

- Alle observaties waarvan de bedrijfsidentificatie (BEID) onbekend is zijn verwijderd.
- Alle observaties waarvan de BEID, het belastingjaar en de persoonsidentificatie (Rinpersoon) exact gelijk waren zijn verwijderd.
- Bedrijven met meer dan 10 eigenaren zijn verwijderd uit de populatie. Het gaat hier waarschijnlijk om een maatschap of vergelijkbare rechtsvormen. In bepaalde situaties waren er bedrijven met meer dan 400 eigenaren. Dit is onwenselijk voor de analyses.
- Vervolgens zijn de volgende bedrijven gekoppeld:
 - WBSO: innovatie
 - BDK: Opheffing en oprichting
 - SPOLISBUS: kenmerken van werknemers
- Gegevens over winst en omzet zijn geïndexeerd met als basisjaar 2015.

Uiteindelijk zijn het ondernemersbestand en bedrijvenbestand aan elkaar gekoppeld zodat gegevens over de ondernemers behorende tot de bedrijven beschikbaar zijn voor analyses op bedrijfsniveau. Andersom zijn de bedrijfskenmerken gekoppeld aan het bestand op ondernemersniveau.

Voor het ondernemersbestand komt het voor dat bepaalde jaren niet zijn gevuld doordat er geen aangifte is gedaan voor de inkomstenbelasting of iemand is gestopt halverwege als ondernemer. Om te zien waar ondernemers naar uitstromen of wat de situatie voorafgaand aan de start van de onderneming was, is het bestand voor deze ontbrekende jaren aangevuld met gegevens uit de SECMBUS.

Bijlage F Bijlage regressieresultaten duuranalyse

Tabel F.1 Coëfficiënten duuranalyse overlevingskans bedrijven

Achtergrondkenmerken	Coëfficiënten
Leeftijd	-0.00906***
Opleidingsniveau	-0.232***
Vrouw	0.0682***
Aantal jaren extra inkomen	0.860***
Investerings	
Aantal jaren werknemers	0.0445**
Aantal jaren kapitaal investeringen	-1.632***
Situatie voor start onderneming	
Werknemer voor instroom	referentie
Dga voor instroom	0.172***
zelfstandige voor instroom	-0.108***
Uitkering voor instroom	0.112***
Pensioen voor instroom	-0.0257
Overig voor instroom	0.175***
Observaties	1.262.791

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Bijlage G Geïnterviewden

Deze bijlage beschrijft de lijst met geïnterviewde personen uitgesplitst naar rol.

Tabel G.1 Lijst met geïnterviewde personen

Rol	Geïnterviewden	Affiliatie
Experts	dr. mr. Thil van Kempen	Universiteit Tilburg
Experts	Prof. dr. Arjan Lejour	Universiteit Tilburg
Experts	Prof. dr. Peter Kavelaars	EUR
Experts	Prof. dr. Henk Vording	Universiteit Leiden
Experts	Prof. dr. mr. Edwin Heithuis	Universiteit van Amsterdam
Experts	prof. em. Leo Stevens	EUR
Experts	dr. Pieter Hasekamp	CPB
Experts	Henry Meijer	MFAS
Vertegenwoordigers van gebruikers	Cristel van de Ven	VZN
Vertegenwoordigers van gebruikers	Charles Verhoef	VZN
Vertegenwoordigers van gebruikers	Gijs Strijker	VNO NCW, MKB-Nederland
Vertegenwoordigers van gebruikers	Edwin de Witte	SRA
Vertegenwoordigers van gebruikers	Robert Teunissen	Stichting MKB financiering
Vertegenwoordigers van gebruikers	Hans Koehorst	LTO Nederland
Intermediairs	Marco Bik	Jongbloed Fiscaal Juristen
Intermediairs	Ognjen Soldat	RSM
Intermediairs	Kitty Havinga	RSM
Intermediairs	Maxime Commandeur-Vissinga	RSM
Uitvoerder	Beleidsmedewerker CD Vaktechniek	Belastingdienst
Uitvoerder	Beleidsmedewerker DPP MKB	Belastingdienst
Uitvoerder	Beleidsmedewerker CD Vaktechniek	Belastingdienst
Uitvoerder	Beleidsmedewerker DPP MKB	Belastingdienst
Uitvoerder	Beleidsmedewerker CD Vaktechniek	Belastingdienst
Beleidsmakers	Beleidsmedewerker DG Belastingdienst	Financiën
Beleidsmakers	Beleidsmedewerker DG Belastingdienst	Financiën
Beleidsmakers	Beleidsmedewerker DG Fiscale Zaken	Financiën
Beleidsmakers	Beleidsmedewerker DG Fiscale Zaken	Financiën
Beleidsmakers	Vincent Hekker	EZK
Beleidsmakers	Norbert Fuhler	EZK
Beleidsmakers	Sander Methorst	SZW
Beleidsmakers	Jesse Beek	SZW

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

Bijlage H Beantwoording RPE en toetsingskader fiscale regelingen

Bijlage H.1 Toetsingskader fiscale regelingen

1. Is sprake van een heldere probleemstelling?

De zelfstandigenaftrek had een heldere probleemstelling ten tijde van de invoering. De zelfstandigenaftrek is ingevoerd om vereenvoudiging aan te brengen in de inkomstenbelasting met betrekking tot zelfstandigen⁶³. In de MvT rondom de invoering van de startersaftrek (als verhoging van de zelfstandigenaftrek voor startende ondernemers) werd benoemd dat de aanleiding was een substantiële verbetering van het algemene ondernemings- en investeringsklimaat⁶⁴. In de MvT rondom de invoering van de MKB-winstvrijstelling wordt benoemd dat de regeling moet zorgen voor fiscale neutraliteit tussen ondernemingen die vallen onder de IB en vennootschapsbelasting⁶⁵. In de MvT rondom de invoering van de willekeurige afschrijving starters wordt benoemd dat de regeling moet bijdragen aan het verhogen van de risicobereidheid van starters en het stimuleren van ondernemerschap⁶⁶. De meewerkaftrek had ten tijde van invoering een heldere probleemstelling, het was een ondernemer in IB niet toegestaan om zijn of haar partner in dienst te nemen. Tegenwoordig is dit wel mogelijk waardoor deze regeling zijn doel heeft verloren en er geen sprake meer is van een heldere probleemstelling⁶⁷. Voor zover wij hebben kunnen nagaan had de zelfstandigenaftrek een heldere probleemstelling ten tijde van invoering. De probleemstelling die ten tijde van invoering benoemd wordt is het ontstaan van een verschil in fiscale behandeling die is ontstaan tussen de terbeschikkingsteller die een bepaald vermogensbestanddeel verwerft en de bv of IB-ondernemer die het vermogensbestanddeel verwerft⁶⁸. De stakingsaftrek heeft als probleemstelling de wens om de belastingheffing over de stakingswinst te verzachten voor IB-ondernemers⁶⁹. Dit is geen heldere probleemstelling omdat het doel een uitwerking van de regeling is.

⁶³ Staatsblad 1970, 604

⁶⁴ [SGD_19831984_0007338.pdf \(overheid.nl\)](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30572-3.pdf)

⁶⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30572-3.pdf>

⁶⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-24423-5.pdf>

⁶⁷ Staatsblad 1984, 649

⁶⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32129-8.pdf>

⁶⁹ Kamerstuk 1999-2000 26820 nr. 12

Tabel H.1 Overzicht helderheid probleemstelling per regeling

Regeling	Heldere probleemstelling
Zelfstandigenaftrek	Ja
Startersaftrek	Ja
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	Ja
Willekeurige afschrijving starters	Ja
MKB-winstvrijstelling	Ja
Tbs-vrijstelling	Ja
Stakingsaftrek	Nee
Meewerkaftrek	Nee

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

2. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

Om de doelen vast te stellen is gekeken naar (1) wetteksten, (2) memories van toelichting bij deze betreffende wetteksten en (3) formele schriftelijke communicatie zoals Kamerstukken en de Miljoenennota. Om te bepalen welk doel leidend is voor een regeling is gekeken naar zowel het juridische als het tijdsperspectief. In een workshop is met experts en leden van de begeleidingscommissie voor elke regeling een doel vastgesteld. Hierbij zijn de uitzondering de meewerkaftrek en de stakingsaftrek. In de literatuur en de workshop is vastgesteld dat het originele doel van de regeling niet meer van toepassing is en heeft de regeling geen doel gekregen.

Het doel 'stimuleren van ondernemerschap' is onduidelijk geformuleerd omdat de verwachte achterliggende maatschappelijke effecten (innovatie, investeringen en meer werkgelegenheid) niet expliciet zijn verbonden aan de doelstelling. De andere doelen, zie 2.2 Beleidstheorie, zijn helder geformuleerd.

3. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?

Voor de zelfstandigenaftrek, startersaftrek, MKB-winstvrijstelling en willekeurige aftrek starters is het voornaamste doel ondernemerschap stimuleren. Daarnaast gelden voor specifieke regelingen aanvullende doelen (zie Tabel H.5).

Voor de MKB-winstvrijstelling en de tbs-vrijstelling geldt het specifieke doel 'realiseren van een globaal evenwicht'. Hiermee wordt bedoeld dat de MKB-winstvrijstelling bevordert dat de belastingdruk tussen IB-ondernemers en dga's in balans is en dat zodoende financiële arbitrage wordt voorkomen. De tbs-vrijstelling heeft als doel de belastingdruk tussen IB-ondernemers en resultaatgenieters gelijk te houden. Voor de MKB-winstvrijstelling geldt dit specifieke doel in aanvulling op het algemene doel 'realiseren van maatschappelijke spill-overs via het stimuleren van ondernemerschap'.

Tabel H.2 Onderbouwing van doelen van de meeste regelingen is legitiem

Regeling	Doel	Onderbouwing van het doel
Zelfstandigenaftrek	Ondernemerschap stimuleren	Maatschappelijke spill-overs
Startersaftrek	Ondernemerschap stimuleren	Maatschappelijke spill-overs
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	Stimuleren ondernemerschap vanuit een arbeidsongeschiktheidsuitkering	Belemmerde toegang tot de arbeidsmarkt
Willekeurige afschrijving starters	Ondernemerschap stimuleren	Maatschappelijke spill-overs
MKB-winstvrijstelling	Ondernemerschap stimuleren	Maatschappelijke spill-overs
MKB-winstvrijstelling	Realiseren globaal evenwicht tussen IB-ondernemers en dga's	Voorkomen arbitrage
Tbs-vrijstelling	Realiseren globaal evenwicht tussen ondernemers en resultaatgenieters	Voorkomen arbitrage
Stakingsaftrek	Het verzachten van belastingheffing over de stakingswinst	Niet meer van toepassing
Meewerkaftrek	Een evenwichtiger behandeling van zogenaamde alleenverdieners en tweeverdieners, daarbij rekening houdende met de bijzondere positie van de in de onderneming meewerkende echtgenoot/echtgenote	Niet meer van toepassing

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

Voor de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid geldt een specifiek doel; de meewerkaftrek en stakingsaftrek ontberen echter een actueel doel. De startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid heeft als specifiek doel dat de doelgroep via het IB-ondernemerschap toegang krijgt tot de arbeidsmarkt. Mensen met een arbeidsbeperking komen immers in de praktijk vaak moeilijk aan de slag in loondienst. De stakingsaftrek kent geen legitiem doel. 'Het verzachten van belastingheffing over de stakingswinst' is immers een definitie van de regeling zelf en zegt niet zozeer iets over een beoogde uitkomst. Voor de meewerkaftrek is het doel achterhaald en niet meer legitiem. Tijdens de totstandkoming van de regeling was het voor een IB-ondernemer niet toegestaan om zijn of haar partner in dienst te nemen. Tegenwoordig is dit wel mogelijk, waardoor het doel zijn legitimiteit heeft verloren.

4. Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?

Dit rapport en eerdere evaluaties kunnen niet aantonen waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing.

5. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?

Dit rapport en eerdere evaluaties kunnen niet aantonen waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie.

6. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

Voor zover wij hebben kunnen nagaan is bij de invoering van deze regelingen geen evaluatie gewaarborgd, behalve voor de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid⁷⁰. Bij invoering van de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid wordt vermeld dat binnen vijf jaar na ingang van de regeling de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën zullen rapporteren over de doeltreffendheid en doelmatigheid, en zullen het nut en de noodzaak van de regeling opnieuw worden bezien.

⁷⁰ Kamerstukken II 2006/07, 30804, nr. 3 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30804-3.html>.

Sindsdien zijn voor de regelingen wel evaluaties gewaarborgd o.a. door gepubliceerde overzichten van evaluatieplanningen⁷¹.

Tabel H.3 Overzicht waarborging evaluatie per regeling

Regeling	Evaluatie gewaarborgd
Zelfstandigenaftrek	Nee
Startersaftrek	Nee
MKB-winstvrijstelling	Nee
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	Ja
Meewerkaftrek	Nee
Willekeurige afschrijving starters	Nee
Tbs-vrijstelling	Nee
Stakingsaftrek	Nee

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

7. Is een horizonbepaling aan de orde?

De zelfstandigenaftrek is initieel ingevoerd als tijdelijke regeling, na een aantal verlengingsperiodes is de regeling permanent geworden⁷². Voor zover wij hebben kunnen nagaan is geen horizonbepaling aan de orde voor de regelingen die in dit rapport worden geëvalueerd.

Tabel H.4 Overzicht aanwezigheid horizonbepaling per regeling

Regeling	Horizonbepaling aanwezig
Zelfstandigenaftrek	Nee
Startersaftrek	Nee
MKB-winstvrijstelling	Nee
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	Nee
Meewerkaftrek	Nee
Willekeurige afschrijving starters	Nee
Tbs-vrijstelling	Nee
Stakingsaftrek	Nee

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

⁷¹ Bijlage: Evaluatieplanning fiscale regelingen, bij Kamerbrief over onderzoek en plan van aanpak fiscale regelingen, 31-10-2022.

⁷² [Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden \(officielebekendmakingen.nl\)](https://www.staatsblad.nl)

Bijlage H.2 Antwoorden Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)

1. Wat zijn de doelen en de beleidstheorie van het beleid?

Voor de zelfstandigenaftrek, startersaftrek, MKB-winstvrijstelling en willekeurige aftrek starters is het voornaamste doel ondernemerschap stimuleren. Daarnaast gelden voor specifieke regelingen aanvullende doelen (zie Tabel H.5).

Voor de MKB-winstvrijstelling en de tbs-vrijstelling geldt het specifieke doel 'realiseren van een globaal evenwicht'. Hiermee wordt bedoeld dat de MKB-winstvrijstelling bevordert dat de belastingdruk tussen IB-ondernemers en dga's in balans is en dat zodoende financiële arbitrage wordt voorkomen. De tbs-vrijstelling heeft als doel de belastingdruk tussen IB-ondernemers en resultaatgenieters gelijk te houden. Voor de MKB-winstvrijstelling geldt dit specifieke doel in aanvulling op het algemene doel 'realiseren van maatschappelijke spill-overs via het stimuleren van ondernemerschap'.

Voor de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid geldt een specifiek doel; de meewerkaftrek en stakingsaftrek ontberen echter een actueel doel. De startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid heeft als specifiek doel dat de doelgroep via het IB-ondernemerschap toegang krijgt tot de arbeidsmarkt. Mensen met een arbeidsbeperking komen immers in de praktijk vaak moeilijk aan de slag in loondienst. De stakingsaftrek kent geen legitiem doel. 'Het verzachten van belastingheffing over de stakingswinst' is immers een definitie van de regeling zelf en zegt niet zozeer iets over een beoogde uitkomst. Voor de meewerkaftrek is het doel achterhaald en niet meer legitiem. Tijdens de totstandkoming van de regeling was het voor een IB-ondernemer niet toegestaan om zijn of haar partner in dienst te nemen. Tegenwoordig is dit wel mogelijk, waardoor het doel zijn legitimiteit heeft verloren.

Tabel H.5 Onderbouwing van doelen van de meeste regelingen is legitiem

Regeling	Doel	Onderbouwing van het doel
Zelfstandigenaftrek	Ondernemerschap stimuleren	Maatschappelijke spill-overs
Startersaftrek	Ondernemerschap stimuleren	Maatschappelijke spill-overs
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	Stimuleren ondernemerschap vanuit een arbeidsongeschiktheidsuitkering	Belemmerde toegang tot de arbeidsmarkt
Willekeurige afschrijving starters	Ondernemerschap stimuleren	Maatschappelijke spill-overs
MKB-winstvrijstelling	Ondernemerschap stimuleren	Maatschappelijke spill-overs
MKB-winstvrijstelling	Realiseren globaal evenwicht tussen IB-ondernemers en dga's	Voorkomen arbitrage
Tbs-vrijstelling	Realiseren globaal evenwicht tussen ondernemers en resultaatgenieters	Voorkomen arbitrage
Stakingsaftrek	Het verzachten van belastingheffing over de stakingswinst	Niet meer van toepassing
Meewerkaftrek	Een evenwichtiger behandeling van zogenaamde alleenverdieners en tweeverdieners, daarbij rekening houdende met de bijzondere positie van de in de onderneming meewerkende echtgenoot	Niet meer van toepassing

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

2. Welke financiële gevolgen heeft het beleid voor de rijksbegroting?

Het budgettaire beslag van alle fiscale ondernemerschapregelingen van deze evaluatie bedraagt ongeveer 3,7 miljard euro. Van de regelingen zijn de MKB-winstvrijstelling en de zelfstandigenaftrek veruit de grootste. Het budgettaire beslag van de zelfstandigenaftrek zal geleidelijk afbouwen tot het jaar 2027. In 2023 is de zelfstandigenaftrek vastgesteld op 5.030 euro en in 2027 is dit afgebouwd naar 900 euro.

Tabel H.6 Budgettaire beslag fiscale ondernemerschapregelingen

Regeling	Budgettaire beslag 2024 in miljoenen euro's
MKB-winstvrijstelling	2.327
Zelfstandigenaftrek	1.069
Startersaftrek	130
Tbs-vrijstelling	21
Stakingsaftrek	18
Willekeurige afschrijving starters	8
Meewerkaftrek	6
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	1 ⁷³

Bron: Miljoenennota 2024.

3. Hoe doeltreffend is het beleid geweest?

Hoofdstuk 4 van dit rapport beschrijft de mate waarin het beleid doeltreffend is geweest. De uitkomsten van dit hoofdstuk zijn per regeling samengevat in Tabel H.7

Het oordeel met betrekking tot het algemene doel "maatschappelijke spill-overs via het stimuleren van ondernemerschap" varieert enigszins over de verschillende regelingen, maar de teneur is ongunstig. De onderbouwing van dit oordeel is het sterkst voor de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling. Voor de startersaftrek en willekeurige afschrijving starters zijn minder harde feiten voorhanden over de doeltreffendheid ten aanzien van het stimuleren van ondernemerschap.

⁷³ Uit: Ambtelijk rapport Aanpak Fiscale Regelingen, 23 juni 2023. [Ambtelijk rapport Aanpak Fiscale Regelingen | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

Tabel H.7 De fiscale ondernemerschapsregelingen zijn merendeels (zeer) beperkt doeltreffend

Regeling	Doel	Beoordeling doeltreffendheid		
		Statistische analyses	Experts	Weging bewijs (effectladder)
Zelfstandigenaftrek	Ondernemerschap stimuleren	Stimuleert ondernemerschap zeer beperkt	Stimuleert ondernemerschap zeer beperkt	Zeer waarschijnlijk zeer beperkt doeltreffend (4)
Startersaftrek	Ondernemerschap stimuleren	Stimuleert ondernemerschap zeer beperkt	Omvang regeling is te klein voor substantieel effect op ondernemerschap	Waarschijnlijk zeer beperkt doeltreffend (3)
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	Stimuleren ondernemerschap vanuit een arbeidsongeschiktheidsuitkering	Kleine toename arbeidsparticipatie	Enerzijds sympathiek en anderzijds is IB-ondernemerschap een risicovolle route voor arbeidsongeschikten	Waarschijnlijk beperkt doeltreffend (3)
Willekeurige afschrijving starters	Ondernemerschap stimuleren	Stimuleert ondernemerschap zeer beperkt	De regeling geeft maar een beperkt voordeel, ondernemers met grote investeringen kiezen eerder voor een bv	Waarschijnlijk zeer beperkt doeltreffend (3)
MKB-winstvrijstelling	Ondernemerschap stimuleren	Stimuleert ondernemerschap zeer beperkt	Stimuleert ondernemerschap beperkt.	Zeer waarschijnlijk zeer beperkt doeltreffend (4)
MKB-winstvrijstelling	Realiseren globaal evenwicht tussen IB-ondernemers en dga's	Draagt bij aan het realiseren van globaal evenwicht tussen IB-ondernemers en dga's	Heeft voornamelijk bestaansrecht voor globaal evenwicht	Zeer waarschijnlijk doeltreffend (4)
Tbs-vrijstelling	Realiseren globaal evenwicht tussen ondernemers en resultaatgenieters	n.v.t.	Werkt als compensatie voor de tbs-regeling om globaal evenwicht tussen ondernemers en resultaatgenieters te bevorderen	Potentieel doeltreffend (2)
Stakingsaftrek	Het verzachten van belastingheffing over de stakingswinst	Gebruik neemt af	Het doel wordt behaald, maar is niet legitiem	Per definitie niet doeltreffend (2)
Meewerkaftrek	n.v.t.	n.v.t.	Doel is achterhaald niet meer legitiem	Per definitie niet doeltreffend

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

De doeltreffendheid is relatief groot in relatie tot het doel "realiseren van een globaal evenwicht. Voor de MKB-winstvrijstelling heeft dit betrekking op fiscale neutraliteit tussen IB-ondernemers en dga's, Voor de tbs-vrijstelling heeft dit betrekking op fiscale neutraliteit tussen ondernemers en resultaatgenieters. Het oordeel over de doeltreffendheid van beide regelingen is relatief gunstig (Tabel H.7). Deze twee ondernemerschapsregelingen zijn betrekkelijk doeltreffend in het licht van dit specifieke doel.

Voor de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid zijn er aanwijzingen dat deze regeling doeltreffend is. Voor de stakingsaftrek en de meewerkaftrek geldt dat zij per definitie niet doeltreffend zijn. Deze regelingen hebben geen legitiem doel.

4. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Hoofdstuk 5 van dit rapport beschrijft de mate waarin het beleid doelmatig is geweest. De uitkomsten van dit hoofdstuk zijn per regeling samengevat in Tabel H.7.

De zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling zijn grote ongerichte instrumenten, waardoor het risico op verspilling op de loer ligt. Met name voor de zelfstandigenaftrek is dit risico groot, omdat dit instrument laag scoort op doeltreffendheid (eerste kolom in Tabel H.8). Voor de MKB-winstvrijstelling is het risico iets minder groot, omdat de doeltreffendheid met betrekking tot het doel "realiseren van een globaal evenwicht tussen IB-ondernemers en dga's" relatief groot is. Voor de kleinere fiscale ondernemerschapsregelingen is het risico op verspilling van middelen minder groot. Deze regelingen hebben niet alleen een kleiner budgettair beslag, maar zijn ook veel sterker gericht op specifieke doelgroepen.

Met uitzondering van de MKB-winstvrijstelling zijn de uitvoeringslasten van de fiscale ondernemerschapsregelingen naar verhouding hoog. Voor de zelfstandigenaftrek en startersaftrek zijn de hoge uitvoeringslasten gerelateerd aan de handhaving van het urencriterium (tweede kolom in Tabel H.8). Voor de kleinere regelingen zijn zij de keerzijde van de gerichtheid van de regelingen: hierdoor is de uitvoering bewerkelijker en dus kostbaarder. De uitvoering van de MKB-winstvrijstelling is geautomatiseerd en hierdoor relatief efficiënt.

Fiscale regelingen kunnen de keuze tussen IB-ondernemerschap en werken in loondienst verstoren. Dit betreft hoofdzakelijk de grotere regelingen: de zelfstandigenaftrek, de MKB-winstvrijstelling en de startersaftrek (derde kolom in Tabel H.8). Een tweede neveneffect is dat IB-ondernemers zichzelf niet altijd goed verzekeren tegen ziekte of arbeidsongeschiktheid en te weinig sparen voor de oudedagsvoorziening. IB-ondernemers zijn zelf verantwoordelijk voor hun pensioenopbouw (tweede en derde pijler) en inkomen in geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid. In het geval van ziekte of arbeidsongeschiktheid vallen zij vaak terug op eigen middelen of die van de partner, waarna ze een beroep kunnen doen op de bijstand. Groepen IB-ondernemers verzekeren zich niet voldoende tegen dergelijke inkomensrisico's (Ter Weel et al., 2017). Er zijn ook positieve neveneffecten van IB-ondernemerschap: het versterkt het aanpassingsvermogen van de economie en biedt de mogelijkheid voor 'outsiders' op de arbeidsmarkt om toe te treden. IB-ondernemers kunnen zich vaak sneller aanpassen aan nieuwe economische omstandigheden dan grotere bedrijven met werknemers in vaste dienst. Hierdoor kunnen zij een belangrijke rol spelen bij het herstel van de economie na een economische recessie. Een tweede gunstig neveneffect kan zijn dat via IB-ondernemerschap achterstanden op de arbeidsmarkt worden gemitigeerd. Discriminatie op de arbeidsmarkt van arbeidsgehandicapten, ouderen en mensen met migratieachtergrond kan hardnekkig zijn (rijksoverheid, 2020).

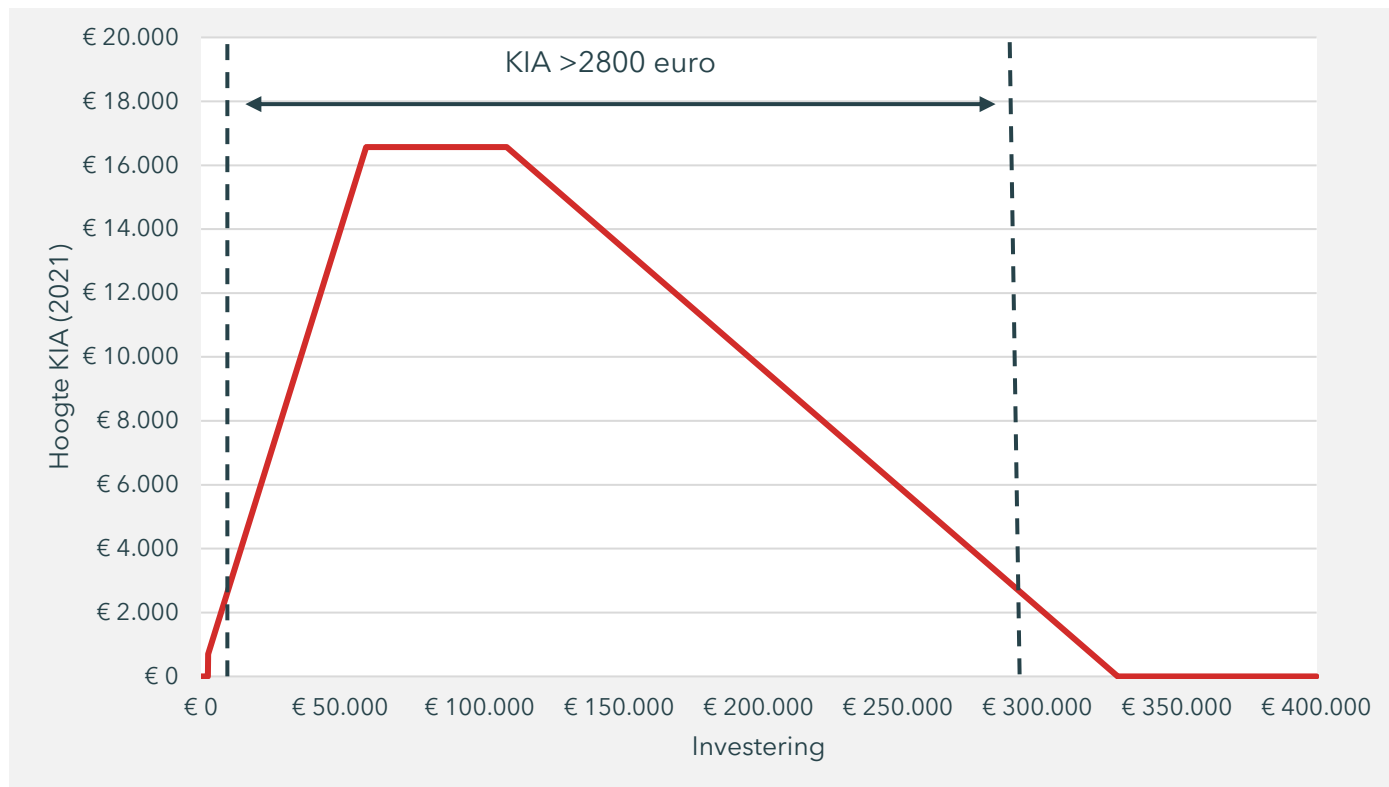
Tabel H.8 Budgettair beslag is veelal hoog in relatie tot doeltreffendheid

Regeling	Beoordeling Doelmatigheid		
	Doeltreffendheid i.r.t. budgettair beslag (effectladder)	Uitvoeringslasten	Neveneffecten
Zelfstandigenaftrek	Groot (1 miljard euro) en afnemend budgettair beslag i.r.t. zeer beperkte doeltreffendheid (4). Hoge kosten door ongerichtheid van de regeling.	Relatief hoge uitvoeringslasten i.v.m. urencriterium	Verstoring arbeidsmarktkeuzes en hoge inkomensrisico's
Startersaftrek	Groot (130 miljoen euro) budgettair beslag i.r.t. zeer beperkte doeltreffendheid (3). De regeling is wel meer gericht dan de zelfstandigenaftrek en hierdoor minder verspillend.	Relatief hoge uitvoeringslasten i.v.m. urencriterium	Verstoring arbeidsmarktkeuzes en hoge inkomensrisico's
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	Klein budgettair beslag (1 miljoen euro) en waarschijnlijk beperkt doeltreffend (3). Door de gerichtheid minder verspillend dan de grotere regelingen.	Relatief hoge uitvoeringslasten i.r.t. omvang regeling	-
Willekeurige afschrijving starters	Klein budgettair beslag (8 miljoen euro) i.r.t. zeer beperkte doeltreffendheid (3).	Relatief hoge uitvoeringslasten i.r.t. omvang regeling	-
MKB-winstvrijstelling	Groot budgettair beslag (2,3 miljard euro) i.r.t. zeer beperkte doeltreffendheid ten aanzien van stimuleren van ondernemerschap en positieve doeltreffendheid ten aanzien van globaal evenwicht tussen IB-ondernemer en dga's (4). Hoge kosten door ongerichtheid van de regeling.	Relatief lage uitvoeringslasten i.r.t. andere regelingen, proces verloopt geautomatiseerd	Verstoring arbeidsmarktkeuzes (IB-ondernemerschap wordt te aantrekkelijk in vergelijking met werknemerschap) en hoge inkomensrisico's
Tbs-vrijstelling	Klein budgettair beslag (21 miljoen euro) en potentieel doeltreffend ten aanzien van globaal evenwicht tussen ondernemers en resultaatgenieters.	Relatief lage uitvoeringslasten in verhouding tot impact	-
Stakingsaftrek	Klein budgettair beslag (18 miljoen euro) i.r.t. een illegitiem doel.	Relatief hoge uitvoeringslasten i.r.t. omvang regeling	-
Meewerkaftrek	Klein budgettair beslag i.r.t. tot een illegitiem doel (6 miljoen euro).	Relatief hoge uitvoeringslasten i.r.t. omvang regeling	-

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Dialogic

Bijlage I Afbouw KIA

Figuur I.1 Afbouw KIA



Bron: Belastingdienst

Noot: De grafiek toont het verloop van de Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) in 2021. Een IB-ondernemer wordt alleen geteld als kapitaalinvesteerder indien de KIA hoger is dan 2.800 euro. Dit betekent dat alleen IB-ondernemers die een bedrag tussen de 10.000 en 290.600 euro investeren in bedrijfsmiddelen worden meegenomen als kapitaalinvesteerder.



“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 winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2024-74

ISBN 978-90-5220-423-9

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2024 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Intern gebruik

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl