

Vergaderjaar 2010–2011

**31 311**

**Zelfstandig ondernemerschap**

**Nr. 71**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN  
WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 maart 2011

Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de staatssecretaris van Financiën, de kabinetsreactie aan op het SER-advies «zpp'ers in beeld», over de positie van zelfstandigen zonder personeel. In de kabinetsreactie geeft het kabinet tevens invulling aan de toezegging van de staatssecretaris van SZW, gedaan tijdens het AO WWB-onderwerpen van 15 december jl. (kamerstuk 30 545, nr. 101), om in te gaan op de behandeling van 3<sup>e</sup> pijlerpensioenen voor zelfstandigen in de Wet werk en bijstand (WWB) en daarbij tevens fiscale aspecten te betrekken.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
H. G. J. Kamp

## 1. Inleiding

Op 15 oktober 2010 heeft de SER het unanieme advies «zpz'ers in beeld» uitgebracht over de positie van zelfstandigen zonder personeel. De achtergrond van dit advies is gelegen in het toenemende belang van zpz'ers op de arbeidsmarkt en de vragen die dit oproept voor het stelsel van arbeidsverhoudingen, fiscaliteit en sociale zekerheid.

### *SER-advies*

De SER heeft met dit integrale advies een belangrijke bijdrage geleverd aan de discussie over zpz'ers in Nederland. Het kabinet is verheugd dat zpz-organisaties actief betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het advies. Het feit dat zij inmiddels met twee zetels in de SER vertegenwoordigd zijn, betekent dat hun positie in het stelsel van arbeidsverhoudingen is versterkt en dat zij duurzaam betrokken blijven bij de vraagstukken op sociaaleconomisch gebied.

De SER concludeert dat zpz'ers een belangrijke bijdrage leveren aan de economie. Verder stelt de SER dat de opkomst van de zpz'er niet als een duidelijke omwenteling op de arbeidsmarkt moet worden gezien. Het advies gaat niet in op de in de adviesaanvraag geschetste mogelijke consequenties voor het stelsel. In de visie van de SER is een fundamentele heroverweging van de uitgangspunten van het stelsel niet aan de orde. De SER heeft verder voorstellen gedaan op een aantal beleids-terreinen.

### *Visie van het kabinet*

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de SER dat zpz'ers een belangrijke bijdrage leveren aan de economie en de samenleving. Ondernemerschap biedt kansen voor burgers om op eigen kracht idealen te realiseren, om hun werk in te richten zoals zij dat willen, om vaardigheden in te zetten waar zij het best tot hun recht komen en om te groeien. Uit onderzoek dat het vorige kabinet in 2008 heeft laten uitvoeren naar de motieven van zelfstandig ondernemerschap<sup>1</sup> blijkt dat het overgrote deel van de ondernemers deze keuze vrijwillig en met enthousiasme maakt. Een keuze voor ondernemerschap is nadrukkelijk een keuze voor eigen verantwoordelijkheid. Onderdeel hiervan is het zich verzekeren tegen risico's en het treffen van voorzieningen. Daarnaast vallen zij uiteraard onder de algemene verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van alle burgers, die wordt vormgegeven door een stelsel van volksverzekeringen en sociale voorzieningen. Vanwege de gezagsverhouding waarin de werknemer werkt, is voor werknemers daar bovenop gekozen voor een stelsel van verplichte werknemersverzekeringen, met de bijbehorende verplichte premieafdracht.

Aanvullend beleid vanuit de overheid ten aanzien van zpz'ers zou aan de orde kunnen zijn bij onevenwichtigheden of verstoringen in het systeem, zoals in theorie geschetst in de adviesaanvraag. De conclusie van de SER dat een fundamentele heroverweging van de uitgangspunten van het stelsel niet aan de orde is, betekent dat er geen reden is voor een andere visie op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van zpz'ers. Het kabinet ziet dan ook vooralsnog geen reden om de verantwoordelijkheid van de overheid op dit terrein te herzien. De eigen verantwoordelijkheid van zpz'ers blijft dan ook uitgangspunt bij het kabinetsbeleid ten aanzien van zpz'ers.

### *Concrete acties*

Evenals de SER ziet het kabinet niettemin op een aantal terreinen nog belangrijke vraagstukken openstaan. Het SER-advies biedt voor het kabinet handreikingen om hiermee aan de slag te gaan. Het kabinet

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, 2008–2009, 31 311, nr. 23.

onderneemt, mede op basis van de aanbevelingen uit dit advies, op korte termijn de volgende acties:

- Het kabinet onderzoekt de oorzaken van de gebrekkige pensioenopbouw door zzp'ers en mogelijke oplossingsrichtingen en zal de Kamer hierover in het najaar informeren.
- In ieder geval wil het kabinet de verlenging van de fiscale facilitering van de vrijwillige voortzetting van de pensioenregeling van drie naar tien jaar regelen in het fiscale verzamelbesluit aan het einde van dit jaar.
- Het kabinet wil – zoals aangekondigd in het regeerakkoord – komen tot een geïntegreerde ondernemersfaciliteit, die winstgevend ondernemerschap bevordert. Het kabinet neemt het advies van de SER inzake fiscale ondernemersfaciliteiten mee bij de uitwerking. Het kabinet komt hierop terug in het kader van de Fiscale Agenda 2011–2015, die voor 1 april van dit jaar aan de Kamer zal worden verzonden.
- Het kabinet informeert de Kamer in het najaar van 2011 over de eenduidige definitie van zzp'ers in de regelgeving.
- Het kabinet heeft in het regeerakkoord aangekondigd met een actieplan te komen voor de verlaging van administratieve lasten voor zzp'ers. Op korte termijn worden zzp-organisaties uitgenodigd mee te denken over de verdere invulling hiervan.
- Het wetsvoorstel voor een nieuwe Aanbestedingswet – dat op dit moment bij de Tweede Kamer ligt – bevat een aantal belangrijke voorstellen die de toegang van kleine ondernemers bij aanbestedingen verbeteren. Door middel van een nota van wijziging bij het wetsvoorstel zal deze toegang nog verder worden verbeterd.
- Tot slot werkt het kabinet in overleg met betrokken partijen aan verbetering van de bekendheid onder zzp'ers van de mogelijkheden van het Bbz en de vrijwillige WIA-verzekering.

Het kabinet zal zich ook in de toekomst blijven inzetten voor de positie van zelfstandig ondernemers, in een constructieve dialoog met alle belanghebbenden. De overheid moet een consistente partner voor ondernemers zijn en hen de ruimte bieden hun ondernemerschap in de praktijk te brengen.

De arbeidsmarkt zal zich verder blijven ontwikkelen; deze veranderingen kunnen nieuwe vragen oproepen. Het kabinet blijft de ontwikkelingen kritisch volgen.

In de volgende paragrafen zal het kabinet ingaan op de specifieke voorstellen van de SER. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de definitie van zelfstandig ondernemerschap (par. 2), fiscale faciliteiten (par. 3), scholing (par. 4), pensioen (par. 5), arbeidsongeschiktheid (par. 6), Bbz (par. 7), bijstand en pensioen (par. 8) en mededinging (par. 9). Over het onderwerp arbeidsomstandigheden zal de SER een afzonderlijk advies uitbrengen; dit maakt dan ook geen onderdeel uit van deze kabinetsreactie.

## **2. Definitie zelfstandig ondernemerschap**

Het kabinet herkent zich voor een belangrijk deel in het advies van de SER dat betrekking heeft op een definitie van zzp'er. De SER adviseert aan te sluiten bij het bestaande wettelijke begrippenkader (een zzp'er is een IB-ondernemer zonder personeel), maar nog zoekt naar een oplossing voor enkele knelpunten in de uitvoering van het systeem. Met name de zekerheid vooraf via de Verklaring arbeidsrelatie (VAR) acht de raad een belangrijk punt voor de positie van de zzp'er. Het advies bevat daarom een aanbeveling tot het opnemen van een rechtsvermoeden van meerdere opdrachtgevers.

Het kabinet kan zich in zoverre vinden in de door de raad voorgestelde definitie, dat een zzp'er wordt aangeduid als een ondernemer volgens de inkomstenbelasting die geen personeel in dienst heeft. Deze omschrijving past goed in de huidige systematiek en doet recht aan de maatschappelijke betekenis van zzp'ers. Het is niet nodig – en ook niet wenselijk – om voor deze categorie ondernemers een aparte definitie in de wet op te nemen. Dat zou leiden tot extra kwalificatie- en afbakeningsproblematiek en het systeem ingewikkelder maken. In het regeerakkoord is aangekondigd dat er een eenduidige definitie komt van zzp'ers in alle regelgeving. Bij de overwegingen op dit punt zal worden gekeken naar de verhouding tussen de fiscale definitie van ondernemerschap (en daarmee ook de fiscale definitie van de zzp'er) en andere wet- en regelgeving. Het kabinet zal de Kamer in het najaar van 2011 hierover informeren. Wel acht het kabinet het gewenst enkele aspecten van de SER-voorstellen nader te beschouwen. Wegens het technische karakter hiervan is dit opgenomen in bijlage 1.<sup>1</sup>

In de bijlage wordt ook nader ingegaan op het advies van de SER om een rechtsvermoeden van meerdere opdrachtgevers te introduceren. Het introduceren van een rechtsvermoeden past naar de mening van het kabinet niet binnen de betekenis en systematiek van de VAR. Er staan nog veel vragen open met betrekking tot de VAR. De staatssecretaris van Financiën zal namens het kabinet in overleg met belangenorganisaties van opdrachtnemers en -gevers bezien of en hoe de huidige systematiek herziening behoeft.

### **3. Fiscale faciliteiten**

Voor sommige fiscale ondernemersfaciliteiten geldt het urencriterium als voorwaarde. De SER dringt aan op een nader onderzoek naar de mogelijkheden om over te stappen van het urencriterium op een criterium met winst of omzet als basis. Hierbij moeten worden meegenomen voorstellen voor een absoluut winst- of omzetcriterium en voorstellen waarbij ondernemersfaciliteiten worden toegekend op basis van de verhouding tussen de winst en het totale inkomen.

Het kabinet is van mening dat een goede fiscale faciëring van ondernemers een belangrijke bijdrage levert aan het ondernemersklimaat. Het kabinet wil daarom – zoals aangekondigd in het regeerakkoord – komen tot een geïntegreerde ondernemersfaciliteit die winstgevend ondernemerschap bevordert en de belemmerende marginale druk uit de zelfstandigenaftrek wegneemt. Het kabinet zal het advies van de SER inzake fiscale ondernemersfaciliteiten meenemen bij de uitwerking van de geïntegreerde ondernemersfaciliteit. Het kabinet komt hierop terug in het kader van de Fiscale Agenda 2011–2015, die voor 1 april aan de Kamer zal worden gezonden.

### **4. Scholing**

De SER benadrukt in haar advies het belang van scholing voor alle werkenden, ongeacht hun positie op de arbeidsmarkt. In het bijzonder wijst de SER op de bevordering van «leven lang leren» om de wendbaarheid van werkenden op de arbeidsmarkt te vergroten. Bij eventuele maatregelen op dit gebied zou in de visie van de SER specifieke aandacht moeten zijn voor de positie van zelfstandigen wat betreft de maatvoering en instrumentarium.

Het kabinet onderschrijft evenals de SER het belang van scholing voor alle werkenden. Om die reden zijn scholingsfaciliteiten vanuit de overheid doorgaans beschikbaar voor zowel werknemers als zelfstandigen. Dit

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

uitgangspunt zal ook in de toekomst voorop blijven staan, waarbij uiteraard in de vormgeving van het beleidsinstrumentarium rekening wordt gehouden met de verschillende posities die diverse groepen werkenden op de arbeidsmarkt innemen.

De SER stelt dat onnodige belemmeringen moeten worden voorkomen. Om deze reden adviseert de SER dat zzp'ers gebruik moeten kunnen maken van de infrastructuur en expertise van de opleidings- en ontwikkelingsfondsen (O&O-fondsen), voor zover geen alternatieve opleidingsmogelijkheden voorhanden zijn. Omdat zij niet bijdragen aan de financiering van O&O-fondsen ligt het in de rede dat zij betalen voor de faciliteiten waarvan zij gebruik maken. Het kabinet onderschrijft deze conclusie en ondersteunt de oproep van de SER aan cao-partijen om hiervoor de mogelijkheden te creëren.

De SER memoreert in haar advies voorts aan de mogelijkheden voor zelfstandigen om via een eigen O&O-fonds in aanmerking te kunnen komen voor subsidies uit het Europees sociaal fonds (ESF). Het vorige kabinet heeft aangekondigd hiernaar onderzoek te verrichten<sup>1</sup>. Dit onderzoek is inmiddels afgerond. De huidige O&O-fondsen hadden reeds de mogelijkheid om ook zzp'ers mee te nemen in de ESF-aanvraag. Daarnaast zijn de erkenningsvoorwaarden aangepast, zodat ook zzp'ers een O&O-fonds kunnen oprichten dat als aanvrager van ESF mag optreden en daarmee direct gebruik kan maken van ESF-subsidie.

## 5. Pensioen

Zelfstandigen zijn (veelal) zelf verantwoordelijk voor hun aanvulling op de AOW. Buiten de verplichte beroeps- en (enkele) bedrijfstakpensioenregelingen, geldt voor zelfstandigen geen verplichte collectieve pensioenregeling in de tweede pijler. Er bestaan andere (fiscaal gefaciliteerde) mogelijkheden om de AOW aan te vullen, zoals lijfrente en de bancaire lijfrente<sup>2</sup>. Binnen deze mogelijkheden hebben zelfstandigen keuzevrijheid over de omvang van de op te bouwen oudedagsvoorziening. Evenwel constateert de SER dat een groot deel van de zelfstandigen verwacht dat hun pensioen onvoldoende zal zijn. Volgens de SER leidt de eigen verantwoordelijkheid voor de aanvullende oudedagsvoorziening tot een beperkte pensioenopbouw.

Om deze situatie te verbeteren doet de SER voorstellen voor fiscale mogelijkheden voor pensioenopbouw onafhankelijk van de soort arbeidsrelatie, vergroting van het pensioenbewustzijn, een betere benutting van de derde pijler door collectiviteiten, een uitbreiding van de vrijwillige voortzetting en een uitbreiding van de verplichtstelling van bedrijfstakpensioenfondsen zodat ook zzp'ers eronder vallen. Daarnaast zou de SER graag onderzoek willen naar de mogelijkheid van vrijwillige aansluiting bij bedrijfstakpensioenfondsen en naar de mogelijkheid van een (vrijwillig) pensioenfonds voor zzp'ers, met een zekere mate van solidariteit in de opbouw- en uitkeringsfase.

Het kabinet onderschrijft het standpunt van de SER dat zelfstandigen primair zelf verantwoordelijk zijn voor hun aanvullende pensioen. Het kabinet deelt echter de zorgen van de SER en de Tweede Kamer over de beperkte pensioenopbouw van zelfstandigen en acht het zeer zinvol om nader te onderzoeken waarom de invulling van deze verantwoordelijkheid in de praktijk tot slechts een beperkte pensioenopbouw leidt. Omdat zelfstandigen minder pensioen opbouwen dan werknemers is allereerst meer zicht nodig op de vraagkant: *waarom* bouwen zelfstandigen minder pensioen op dan werknemers? In de ogen van het kabinet liggen de fiscale opbouw mogelijkheden voor zzp'ers niet ten grondslag aan de beperkte opbouw van aanvullende oudedagsvoorzieningen voor

<sup>1</sup> Tweede Kamer, 2009–2010, 31 311, nr. 32.

<sup>2</sup> Nieuwe ontwikkeling van de laatste variant blijkt te zijn dat ook collectieve contracten voor zelfstandigen worden ontworpen («Eénpitter krijgt pensioenregeling. Pensioenfondsen en banken broeden op collectieve voorziening zelfstandigen», Trouw, 11 oktober 2010).

zelfstandigen<sup>1</sup>. Wel acht het kabinet het gewenst de fiscale facilitering van vrijwillige voortzetting te verlengen van drie naar tien jaar zodat de in de Pensioenwet genoemde mogelijkheid ook fiscaal wordt gefaciliteerd. Het kabinet is voornemens dit – mits de budgettaire dekking van deze maatregel in het Belastingplan 2012 door de Kamer wordt gesteund – te regelen in het fiscale verzamelbesluit aan het einde van dit jaar. Het is de bedoeling dat vanaf 2012 gebruik kan worden gemaakt van de uitbreiding van de fiscale facilitering bij vrijwillige voortzetting. Verder acht het kabinet gewenst dat wordt geïnventariseerd waarom bestaande mogelijkheden tot pensioenopbouw niet of onvoldoende worden benut. Aan de hand van deze inventarisatie wil het kabinet bezien of het aanbod van pensioenvoorzieningen en -producten aansluit bij de vraag. Vervolgens wil het kabinet bezien of er belemmeringen zijn voor deelname en waar deze eventueel opgelost kunnen worden. Daarbij komen de door de SER geopperde aspecten (juridische, bedrijfseconomische en verzekeringstechnische invalshoeken) aan de orde. Hierin loopt het specifieke onderzoeksvoorstel van de SER naar de mogelijkheid van vrijwillige aansluiting mee. Ook de tijdens de begrotingsbehandeling SZW 2011 aan de Tweede Kamer gedane toezeggingen terzake worden in het onderzoek meegenomen. Daar waar relevant kan worden beschreven hoe een mogelijkheid voor pensioenopbouw door zelfstandigen ook van betekenis kan zijn voor werknemers die geen pensioen opbouwen dat van de werkgever uitgaat (de zogenaamde «witte vlek» op pensioengebied). De Kamer zal hierover in het najaar worden geïnformeerd.

## 6. Arbeidsongeschiktheid

In het advies gaat de SER uitgebreid in op de arbeidsongeschiktheidsverzekering van zzp'ers en doet hiervoor een aantal voorstellen. De feitelijke analyse van de SER sluit aan bij de uitkomsten van het evaluatieonderzoek naar de effecten van de Wet einde toegang verzekering WAZ. Dit evaluatieonderzoek is op 14 september 2009 aan de Kamer aangeboden<sup>2</sup>. De SER pleit voor een mix van private en collectieve voorzieningen die moet leiden tot een dekkend systeem van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, waarbij iedere zelfstandige in staat wordt gesteld om zich, binnen een redelijke termijn, op een adequate wijze te beschermen tegen de financiële gevolgen van arbeidsongeschiktheid. De SER doet daarvoor een aantal concrete voorstellen. De SER doet aan de private verzekeraars het voorstel om de aanmeldtermijn van de private vangnetverzekering te verlengen. Verzekeraars hebben inmiddels besloten om de aanmeldtermijn voor de vangnetverzekering voor startende zelfstandigen met één jaar uit te breiden naar 15 maanden. Daarnaast heeft het Verbond van Verzekeraars aan verzekeraars in overweging gegeven om de vangnetverzekering tijdelijk open te stellen voor bestaande zelfstandigen in de periode van 1 november 2010 tot 31 januari 2011. Met deze maatregelen verbeteren marktpartijen de toegang tot de private vangnetverzekering.

De SER doet verder een aantal voorstellen die neerkomen op uitbreiding van de reikwijdte van de vrijwillige ZW- en WIA-verzekering. Zo stelt de SER een verlenging voor van de aanmeldtermijn voor de vrijwillige verzekering in de ZW- en WIA naar een jaar, en voor onverzekerbare zelfstandigen naar drie jaar. Ook wil de SER de vrijwillige ZW- en WIA-verzekering mogelijk maken voor zelfstandigen die niet starten vanuit een dienstverband.

Uitgangspunt van het kabinet is – zoals in paragraaf 1 aangegeven – dat de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt vooralsnog geen aanleiding geven voor een uitbreiding van de publieke verantwoordelijkheid voor zelfstandigen. Belangrijke overweging bij de SER-voorstellen voor het verlengen van de aanmeldperiode voor de vrijwillige ZW- en WIA-verzekering is dat

<sup>1</sup> De SER lijkt dit ook te onderschrijven in zijn rapport. Ook recente publicaties wijzen in die richting. De publicatie van G.J.B. Dietvorst en M.R. Visser, «Pensioen ZZP'er is niet zo bijzonder» concludeert dat niet zozeer de fiscale wetgever aan zet is, maar de aanbieder.

<sup>2</sup> Tweede Kamer 2009–2010, 32 135, nr. 1.

de gemiddelde premie van deze verzekeringen onvoldoende is om de arbeidsongeschiktheidskosten te dekken. Dit wordt gecompenseerd via kruissubsidiëring door andere – verplicht – verzekerden. Een langere openstelling kan er toe leiden dat meer slechte risico's zich via de vrijwillige ZW- en WIA-verzekering verzekeren, hetgeen consequenties kan hebben voor de betaalbaarheid van de vrijwillige verzekering. Dit risico is eerder ook onderkend bij de verlenging van de aanmeldtermijn van 4 naar 13 weken in 2008. Deze voorstellen van de SER wijst het kabinet af. Dit geldt ook voor de SER-voorstellen tot (tijdelijke) verruiming van vermogens- en inkomenscriteria van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), die op soortgelijke bezwaren stuiten.

De SER stelt voor om de vermogenstoets in de IOAZ te laten vervallen, aangezien de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) ook geen vermogenstoets kent. Het kabinet wijst erop dat de reden dat de IOAZ, anders dan de IOAW, een beperkte vermogenstoets kent, gelegen is in het feit dat zelfstandigen over het algemeen over meer vermogen (bijvoorbeeld door de verkoop van het bedrijf of bezit van landerijen) beschikken dan werknemers. Overigens kent de IOAZ een ruime vermogensvrijstelling. Ruim € 122 000,- is volledig vrijgesteld van de vermogenstoets, van de in de derde pijler opgebouwde pensioenreservering is ruim € 115 000 vrijgelaten en van het overige vermogen wordt slechts 4% als inkomen beschouwd (het resterende vermogen hoeft dus niet eerst te worden aangewend om in de kosten van het levensonderhoud te voorzien alvorens aanspraak op IOAZ bestaat). Het kabinet ziet daarom geen reden dit voorstel over te nemen.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de SER om het bewustzijn van zelfstandigen met betrekking tot het risico van arbeidsongeschiktheid vanaf de start van hun ondernemerschap verder te versterken. Net als de SER ziet het kabinet hierin een belangrijke rol weggelegd voor die partijen waartoe startende zelfstandigen zich van nature wenden, te weten de Kamers van Koophandel, zzp-organisaties, verzekeraars en het UWV. Kamers van Koophandel, verzekeraars, FNV Zelfstandigen en PZO hebben dit punt gezamenlijk opgepakt en op 6 december 2010 is de website [www.verzekerenvoorzelfstandigen.nl](http://www.verzekerenvoorzelfstandigen.nl) online gegaan. Daarnaast zal ook het UWV de informatievoorziening over de vrijwillige ZW- en WIA-verzekering verbeteren.

Ook de uitkomsten van het onderzoek naar de pensioensituatie van zzp'ers (zoals in de vorige paragraaf aangekondigd) kunnen van betekenis zijn voor de discussie over arbeidsongeschiktheid en zzp'ers, bijvoorbeeld ten aanzien van gedragseconomische aspecten. Het kabinet acht het van belang deze raakvlakken te signaleren en bij de beleidsvorming te betrekken.

## **7. Bbz**

De SER doet een aantal aanbevelingen die betrekking hebben op de uitvoering van het Bbz. De SER pleit voor het vergroten van de bekendheid van het Bbz, het versterken van de dienstverlening aan zelfstandigen door een betere regionale samenwerking en het optimaal gebruiken van de bestaande beleidsruimte in het Bbz.

Het kabinet is van mening dat het Bbz een goed instrument is om bijstandsafhankelijkheid van zelfstandigen met tijdelijke financiële problemen te voorkomen. Gemeenten, als uitvoerder van het Bbz, zijn hier primair aan zet. Het kabinet constateert dat veel gemeenten initiatieven ontplooiën om hun dienstverlening beter toe te snijden op de behoefte. Er



zijn al veel voorbeelden van gemeenten die de beleidsruimte in het Bbz goed benutten. Daarnaast heeft het kabinet het initiatief genomen om, zoals eerder in de arbeidsmarktbrief<sup>1</sup> is aangekondigd, op de website antwoordvoorbedrijven.nl een digitaal informatieloket voor zzp'ers op te zetten waarop alle regels en faciliteiten vanuit de overheid overzichtelijk worden gepresenteerd. Aanvullend daarop zal de VNG worden benaderd om te bezien of het mogelijk is meer te doen met betrekking tot tijdige signalering van problemen en bekendheid onder zelfstandigen met de mogelijkheden van het Bbz.

De SER doet verder voorstellen voor het verruimen van de inkomens- en vermogenscriteria in het Bbz. Op het SER-voorstel voor het vrijlaten van pensioenvermogens in het Bbz wordt in paragraaf 8 ingegaan. Verder stelt de SER voor kredietverlening beschikbaar te maken voor zelfstandigen met een inkomen op of vlak boven het minimumniveau. Ook pleit de SER voor het verruimen van het instrumentarium van het Bbz met een begeleidingsfaciliteit voor gevestigde zelfstandigen met een levensvatbaar bedrijf (indien bestaande mogelijkheden tekortschieten).

De voorstellen van de SER voor verruiming van vermogens- en inkomenscriteria gaan aanzienlijk verder dan de doelstellingen van de bijstandswetgeving (WWB en Bbz). Het karakter van de bijstand is aanvullend tot het sociaal minimum. Dat betekent dat men hierop pas een beroep kan doen als men niet meer over eigen middelen beschikt om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan.<sup>2</sup> De bijstandswetgeving kent voorts het individualiseringsbeginsel, wat gemeenten de ruimte biedt om de bijstandsverlening af te stemmen op de mogelijkheden en omstandigheden van de persoon en zijn gezin.

Het oprekken van het minimuminkomen voor kredietverlening impliceert dat het niveau van dit sociaal minimum voor zelfstandigen wordt verhoogd. Dit acht het kabinet niet wenselijk. Er bestaat in de visie van het kabinet geen aanleiding om voor de groep zelfstandigen af te wijken van de inkomensgarantie die voor iedere Nederlander geldt en geacht wordt voldoende te zijn. Indien een ondernemer nog niet onder het minimum zit, maar wel dreigt daaronder te zakken, biedt het Bbz bovendien de mogelijkheid om krediet te verstrekken. Vanuit het oogpunt van voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid is het verruimen van het inkomenscriterium dus niet noodzakelijk.

Ook het SER-voorstel voor het creëren van een begeleidingsfaciliteit voor gevestigde zelfstandigen in het Bbz wijst het kabinet af. Vanuit het Bbz kan voor startende zelfstandigen begeleiding worden gefinancierd, omdat dit een weg kan zijn uit de uitkering. Voor gevestigden kent het Bbz een dergelijke faciliteit niet, omdat het in beginsel de verantwoordelijkheid is van een zelfstandig ondernemer ervoor te zorgen dat hij/zij over de daartoe benodigde kennis en vaardigheden beschikt. De markt biedt hiertoe ook voldoende mogelijkheden. Indien een gemeente begeleiding van gevestigde zelfstandigen die een beroep doen op het Bbz in individuele gevallen noodzakelijk acht, kan de gemeente dit meenemen bij de verstrekking van een lening voor bedrijfskapitaal en/of levensonderhoud.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, 2009–2010, 29 544, nr. 238.

<sup>2</sup> Van dit uitgangspunt is in het Bbz in zoverre afgeweken dat de middelen die zijn gebonden aan het zelfstandig bedrijf of beroep en de door de zelfstandige bewoonde eigen woning buiten beschouwing blijven. Dit om te voorkomen dat een op zichzelf nog levensvatbaar bedrijf (de bestaansbron) moet worden «opgegeten», wanneer het voor besteding beschikbare inkomen als gevolg van tijdelijke financiële problemen onder het bijstandsniveau zakt.

## **8. Bijstand en pensioenen**

De SER stelt voor om het in de 3<sup>e</sup> pijler opgebouwde pensioen buiten de vermogenstoets van het Bbz te laten. Daarnaast heeft de staatssecretaris van SZW tijdens het AO WWB-onderwerpen d.d. 15 december jl. aan de Kamer toegezegd in te zullen gaan op de behandeling van 3<sup>e</sup> pijlerpensioenen in de WWB en hierbij de fiscale aspecten te zullen betrekken. Op de fiscale aspecten rond ondernemerschap is in paragraaf 3 ingegaan. In



deze paragraaf concentreert het kabinet zich daarom op de behandeling van 3<sup>e</sup> pijlerpensioenen in de WWB en in het Bbz, dat onderdeel vormt van de WWB.

Zoals in paragraaf 7 is aangegeven, kan een beroep op de bijstand worden gedaan wanneer men niet meer over eigen middelen beschikt om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Dit houdt in dat men eerst alle middelen waarover men redelijkerwijs kan beschikken dient aan te wenden. Bij de beoordeling van het recht op bijstand wordt hierbij uitgegaan van de actuele financiële situatie van de persoon en/of het gezin. Het pensioenvermogen van zelfstandigen wordt hierbij niet anders behandeld dan dat van andere bijstandsgerechtigden.

Ongeacht de vermogens- of inkomenspositie heeft iedere Nederlander recht op AOW (1<sup>e</sup> pijlerpensioen), hetgeen toereikend is om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Aangezien men niet eerder over de AOW kan beschikken dan na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, blijven deze middelen buiten beschouwing bij de beoordeling van het recht op bijstand van personen die jonger zijn dan 65 jaar. Ook over de aanvullende pensioenen in de 2<sup>e</sup> pijler, die door werknemers en zelfstandigen met een deeltijdbaan of vroegere dienstbetrekking in loondienst zijn opgebouwd, kan pas worden beschikt na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Afkoop van 2<sup>e</sup> pijlerpensioen is wettelijk niet toegestaan, omdat dit vermogen zijn (pensioen)bestemming niet mag verliezen. Dit geldt ook bij dreigende bijstandsbehoefte. Daarom blijven opgebouwde pensioenreserves in de 2<sup>e</sup> pijler buiten beschouwing bij de beoordeling van het recht op bijstand van personen die jonger zijn dan 65 jaar. Over door werknemers en zelfstandigen opgebouwd pensioen in de 3<sup>e</sup> pijler (bijvoorbeeld een lijfrentevoorziening) kunnen zij wel beschikken, ook als voortijdige verzilvering voor betrokkene financieel ongunstig is (bijvoorbeeld vanwege de belasting die verschuldigd is over het vrijvallende bedrag en de eventuele boete voor voortijdige verzilvering). Vanwege het aanvullende karakter van de bijstand wordt pensioenopbouw in de 3<sup>e</sup> pijler daarom in beginsel tot het vermogen gerekend voor de beoordeling van het recht op bijstand. Wel kunnen gemeenten op grond van het eerdere genoemde individualiseringsbeginsel – dat voor zowel WWB als Bbz geldt – besluiten het pensioenvermogen (deels) vrij te laten indien de individuele mogelijkheden en omstandigheden van de persoon en zijn gezin hiertoe aanleiding geven. De beoordeling hiervan is aan de gemeenten zelf. In de verzamelbrief van april 2009 zijn gemeenten op deze mogelijkheid gewezen. Het Bbz kent voorts een vrijstelling voor vermogen verbonden aan de eigen woning en het bedrijf. De (over)waarde hiervan doet voor veel zelfstandigen dienst als pensioenreservering.

Ook is juist vanwege de bijzondere positie van diegenen die ook volgens de criteria van de fiscaliteit als zelfstandige worden beschouwd, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) in het leven geroepen. Ex-zelfstandigen van 55 jaar en ouder die het zelfstandig bedrijf of beroep hebben beëindigd en die niet over voldoende middelen beschikken, kunnen een beroep doen op deze wet, die naast een algemene vermogensvrijlating van circa € 122 000,-, nog een extra vrijlating kent voor pensioenen opgebouwd in de 3<sup>e</sup> pijler van circa € 115 000,-.

Tegen deze achtergrond acht het kabinet een aanpassing van de huidige regelgeving met betrekking tot de bijstand niet aangewezen. Eventuele aanpassing van de vermogenstoets kan aanzienlijke financiële consequenties hebben, waarvoor geen ruimte bestaat. Het (deels) vrijlaten van 3<sup>e</sup> pijlerpensioenen van de vermogenstoets zou voor iedereen moeten

gelden; er zijn ook werknemers die alleen pensioen in de 3<sup>e</sup> pijler opbouwen (circa 10%). Wel zal het kabinet, zoals in paragraaf 5 is aangekondigd, bezien of het aanbod aan pensioenvoorzieningen en -producten aansluit bij de vraag, of er belemmeringen zijn en waar deze eventueel opgelost kunnen worden.

## **9. Mededinging**

De SER stelt in haar advies dat het bepalen van tarieven behoort tot de onderhandelingsvrijheid van ondernemers en raakt aan de kern van ondernemerschap. Waar zich knelpunten in de tariefvorming voordoen, kunnen daaraan meerdere oorzaken ten grondslag liggen. De SER geeft aan dat de Mededingingswet diverse mogelijkheden biedt voor samenwerking tussen ondernemers.

Het kabinet onderschrijft op hoofdlijnen de conclusies die de SER trekt over tarieven en mededinging. Waar de SER stelt dat de wettelijke kaders ruimte bieden om door middel van cao-afspraken voor zelfstandigen onderbieding door de inzet van zzp'ers tegen te gaan, vraagt dit om nuancering. De SER bespreekt de mogelijkheden die de Mededingingswet biedt in een context waarin de tarieven van zelfstandigen bij tijd en wijle onder druk staan en zich ten algemene knelpunten in de tariefvorming kunnen voordoen. In zoverre daarmee de indruk wordt gewekt dat deze knelpunten kunnen worden weggenomen door minimumtarieven voor zelfstandigen in cao's op te nemen, wenst het kabinet dat beeld recht te zetten. Het kabinet is geen voorstander van minimumtarieven voor zelfstandigen en het wettelijk kader biedt ook geen ruimte voor het vastleggen van minimumtariefafspraken voor c.q. tussen zzp'ers in cao's. Zoals gezegd behoort een zelfstandige tariefbepaling tot het hart van ondernemerschap. Daarnaast staat de huidige stand van zowel nationale als Europese wetgeving en jurisprudentie cao-afspraken over tarieven in de weg.

In specifieke gevallen kunnen cao-afspraken voor zelfstandigen over andere aspecten van arbeidsvoorwaarden dan tarieven wel aan de voorwaarden voldoen voor een uitzondering op de Mededingingswet. Volgens de Wet op de cao kan een cao namelijk ook van toepassing zijn op aannemingen van werk en overeenkomsten van opdracht (art. 1, tweede lid). Daarmee is mogelijk gemaakt dat sociale partners afspraken kunnen maken waarmee kan worden voorkomen dat de arbeidsvoorwaarden die gelden voor werknemers worden ontdoken door het inzetten van zzp'ers. Dergelijke cao-bepalingen hebben geen betrekking op minimumtariefafspraken en vallen dan, ook gezien het doel dat ermee is gediend, binnen de reikwijdte van de uitzondering voor cao-afspraken in de Mededingingswet.