

Vergaderjaar 2010–2011

31 311

Zelfstandig ondernemerschap

Nr. 83

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2011

Tijdens het Algemeen overleg van 26 januari 2011 over de «Startersregeling in de Werkloosheidswet (WW)» (kamerstuk 31 311, nr. 63) heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de beoogde wijziging van de startersregeling in de WW. In deze brief wil ik de contouren schetsen van de beoogde forfaitaire regeling. In de – technische – bijlage bij deze brief ga ik in op enkele vragen die tijdens het Algemeen overleg zijn gesteld.

Huidige startersregeling

Wanneer een WW-gerechtigde gedeeltelijk gaat werken, wordt het aantal uren dat betrokkene aan de slag is in mindering gebracht op de WW-uitkering (volgens de gebruikelijke urenverrekeningssystematiek). Als iemand volledig het werk hervat, wordt de WW-uitkering beëindigd. Deze hoofdregel geldt zowel voor de WW-gerechtigde die gaat werken in loondienst als voor de WW-gerechtigde die gaat werken als zelfstandige.

Een uitzondering op de standaard urenverrekeningssystematiek is gemaakt in de startersregeling die in 2006 in de WW is geïntroduceerd. Doel van deze regeling is om WW-gerechtigden te stimuleren om als zelfstandige aan de slag te gaan en volledig uit te stromen uit de WW.

De WW-gerechtigde die een eigen bedrijf wil starten heeft dus sinds 2006 een keuze. Hij kan kiezen voor de standaard urenverrekeningssystematiek waarbij de uren die de WW-gerechtigde besteedt aan het eigen bedrijf worden verrekend met de WW-uitkering. Of betrokkene kan – met toestemming van het UWV – gebruik maken van de specifieke startersregeling. De startersregeling houdt in dat de WW-gerechtigde gedurende 26 weken kan starten als zelfstandig ondernemer. De WW-gerechtigde behoudt gedurende de startperiode zijn recht op WW-uitkering en heeft geen sollicitatieplicht. 70% van de inkomsten (winst) wordt verrekend met de WW-uitkering tijdens de startperiode.

Evaluatie startersregeling

In 2009 is de startersregeling WW geëvalueerd. Op 30 oktober 2009 is de evaluatie aan uw Kamer gezonden. Uit de evaluatie blijkt dat er WW-gerechtigden als zelfstandig ondernemer zijn gestart die dat zonder de de startersregeling niet zouden hebben gedaan.¹ De keuzemogelijkheid (urenverrekening via standaardsystematiek of inkomstenverrekening via de startersregeling) werd door de starters als positief ervaren.

Uit de evaluatie kwamen echter ook enkele knelpunten naar voren. De wijze van inkomstenverrekening wordt door de starters als ingewikkeld ervaren. Daarnaast bestaat er lange tijd onzekerheid over het inkomen over de startperiode omdat de Belastingdienst pas na een aantal jaren zekerheid kan geven over de te verrekenen inkomsten. Ze kunnen dan 2 of 3 jaar na de startperiode alsnog geconfronteerd worden met hoge terugvorderingen, dit leidt tot administratieve last voor de starter.

De keuzemogelijkheid van de starter tussen de standaard urenverrekeningssystematiek en de startersregeling in de WW voorziet in een behoefte. Het kabinet wil daarom de startersregeling continueren. De knelpunten die de huidige startersregeling met zich meebrengt zijn voor mij echter aanleiding om de vormgeving van de regeling nader te bezien.

Vereenvoudiging startersregeling

De knelpunten die de WW-gerechtigden ervaren bij de huidige startersregeling hebben betrekking op de administratieve lasten en complexiteit van de regeling, voor zowel de starter als de uitvoering. Doel is om deze knelpunten weg te nemen, door de startersregeling te vereenvoudigen. Vereenvoudiging is mogelijk door uit te gaan van een vast kortingspercentage op de WW-uitkering in plaats van verrekening van de inkomsten achteraf. Deze variant komt tegemoet aan beide knelpunten, want is eenvoudiger voor zowel de starter als de uitvoering.

Vormgeving

In plaats van inkomstenverrekening achteraf wordt de WW-uitkering gedurende de startperiode van 26 weken gekort met een vast percentage (29%). Dit betekent dat starters hun recht op de WW-uitkering behouden, maar een WW-uitkering ontvangen die met 29% is verlaagd. Dit percentage is gebaseerd op het gebruik van de startersregeling over de afgelopen jaren en is zo vastgesteld dat vereenvoudiging van de regeling budgettair neutraal kan worden ingevoerd. Dit percentage is voor iedereen gelijk en is onafhankelijk van de inkomsten uit het eigen bedrijf of de als zelfstandige gewerkte uren. De voorwaarden die gelden voor de huidige startersregeling blijven ook van toepassing op de beoogde regeling. De gevolgen van een forfaitaire regeling kunnen verschillen per starter, terwijl het kortingspercentage voor elke starter gelijk is.

Ik wil daarbij benadrukken dat de WW-gerechtigde een keuze heeft. Of hij kiest om gebruik te maken van de startersregeling – uiteraard in overleg en na toestemming van het UWV – of hij kiest voor de gebruikelijke urenverrekeningssystematiek. De keuze is aan de WW-gerechtigde, betrokkene kan nagaan welk inkomen men uit de onderneming verwacht te krijgen en welke regeling hier het beste bij past. Dat is ondernemerschap.

Vormgeving van de regeling wordt nader toegelicht in de technische bijlage bij deze brief.

¹ Van de starters geeft 10% aan zonder startersregeling zeker niet te zijn gestart en 19% waarschijnlijk niet.

Eén startersregeling WW, Wet WIA en WWB?

Tijdens het Algemeen overleg van 26 januari 2011 heeft uw Kamer gevraagd naar de mogelijkheden om te komen tot één startersregeling in de WW, Wet WIA en de WWB. Bij de uitwerking van een eenvoudigere startersregeling is bezien of één startersregeling voor zowel de WW, de Wet WIA als de WWB leidt tot beoogde vereenvoudiging. De gedachte voor één startersregeling vanuit de uitkering is sympathiek. Waar mogelijk moeten we tot vereenvoudiging van regels – en uitvoering – komen.

Voor startersregelingen geldt dat ze een uitzondering zijn op het regime van de uitkeringsregeling. Die regimes verschillen voor de WW, de Wet WIA en de WWB. Voorop staat dat het vanuit zowel de WW als de WWB mogelijk moet zijn te starten als zelfstandige. Dat kan door een uitkeringsgerechtigde een garantie op een gedeelte van zijn uitkering te geven tijdens de startperiode. Samenvoeging van verschillende regelingen leidt ertoe dat de kosten van de regeling toenemen of dat de voorwaarden voor betrokkenen ongunstiger worden. Dit treedt bijvoorbeeld op als de voorwaarden van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (Bbz) worden losgelaten of als de vermogenstoets uit het Bbz zou worden toegepast op de WW en de Wet WIA. Het kabinet acht deze effecten niet gewenst en kiest er daarom niet voor te komen tot één startersregeling.

Conclusie

Zoals hierboven toegelicht is gebleken dat de startersregeling in de WW in een behoefte voorziet en – meer – WW-gerechtigden helpt om uit de uitkering te geraken. Een aparte startersregeling heeft dus toegevoegde waarde. Het kabinet houdt daar aan vast. Met de beoogde vereenvoudiging van de startersregeling ontstaat een betere regeling: deze is duidelijker voor de starter, brengt minder administratieve lasten met zich mee en is goedkoper voor de uitvoering.

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

Technische bijlage

In deze technische bijlage is achtereenvolgens een toelichting opgenomen op de systematiek van urenverrekening in de WW, een nadere uitwerking van de beoogde startersregeling en een verkenning van de mogelijkheden van verlenging van de startperiode in individuele gevallen. Hierin is eveneens verwerkt een reactie op – of uitleg van – de vragen en opmerkingen die door uw Kamerleden tijdens het overleg van 26 januari 2011 naar voren zijn gebracht. Tevens wordt hier ingegaan op de motie Van den Besselaar over knelpunten bij urenverrekening. Deze motie is ingediend tijdens het VAO Startersregeling in de WW op 9 maart 2011 en aangenomen op 15 maart 2011.

Toelichting systematiek van urenverrekening

Een WW-gerechtigde kan tijdens de WW-uitkering het werk hervatten in loondienst, maar ook werkzaam zijn als zelfstandig ondernemer. Welke gevolgen dat heeft voor de WW-uitkering zal ik hieronder toelichten. De hoofdregel in de WW is de urenverrekening. In het algemeen geldt dat alle gewerkte uren worden verrekend met de WW-uitkering.

Werken in loondienst

Zie onderstaand voorbeeld voor een WW-gerechtigde die het werk hervat in loondienst.

Voorbeeld

Een werknemer heeft 40 uur per week gewerkt en verliest zijn baan volledig. Hij ontvangt een WW-uitkering gebaseerd op 40 uur. Wanneer de WW-gerechtigde vervolgens voor 20 uur per week weer aan de slag gaat, wordt zijn WW-uitkering verlaagd. Hij ontvangt dan de helft (20/40) van zijn WW-uitkering. De 20 uur per week die hij werkzaam is worden op deze manier verrekend met zijn WW-uitkering van 40 uur.

Wanneer deze WW-gerechtigde een maand later 10 uur werkzaam is, zal zijn WW-uitkering hierop worden aangepast. Hij ontvangt dan 30/40 van zijn WW-uitkering. De 10 uur per week die hij werkzaam is worden op deze manier verrekend met zijn WW-uitkering.

Zoals uit bovenstaand voorbeeld blijkt, worden de uren die de WW-gerechtigde werkt in loondienst verrekend met de WW-uitkering.

Werken als zelfstandige: urenverrekening

De gevolgen voor de WW-uitkering in de situatie dat de WW-gerechtigde werkzaamheden verricht als zelfstandige zijn anders. Als een WW-gerechtigde werkzaamheden verricht als zelfstandige dan verliest hij het werknemerschap voor het aantal uren dat als zelfstandige wordt gewerkt.

Voorbeeld

Een werknemer heeft 40 uur per week gewerkt en verliest zijn baan volledig. Hij ontvangt een WW-uitkering gebaseerd op 40 uur. Wanneer de WW-gerechtigde vervolgens voor 20 uur per week werkzaamheden gaat verrichten als zelfstandige, wordt zijn WW-uitkering aangepast. Hij ontvangt dan de helft (20/40) van zijn WW-uitkering. De WW-uitkering wordt beëindigd voor het deel (20

uur) dat hij als zelfstandige werkzaam is. Als hij na een aantal maanden besluit nog maar 10 uur aan het eigen bedrijf te besteden, dan blijft de uitkering de helft (20/40) van de WW-uitkering.

Achtergrond van deze systematiek is dat de werknemer voor het aantal uren dat hij als zelfstandige gaat werken zijn hoedanigheid van werknemer verliest. De WW is een werknemersverzekering en verzekert niet de risico's van de werkzaamheden als zelfstandige. De wisseling van het aantal uren werken als zelfstandige worden dus niet «opgevangen» door de WW. Slechts als de werkzaamheden als zelfstandige volledig worden beëindigd, kan het recht op uitkering over deze uren herleven. Uiteraard onder voorwaarden en binnen de gestelde termijnen.

Werken als zelfstandige: startersregeling

Voor de startende zelfstandige is sinds 2006 een specifieke regeling opgenomen in de WW. De WW-gerechtigde kan – na toestemming van het UWV – gedurende 26 weken starten als zelfstandige. De starter behoudt gedurende de startperiode recht op WW-uitkering en heeft geen sollicitatieplicht. Betrokkene kan fulltime aan de slag om de eigen onderneming tot een succes te maken. 70% van de inkomsten (winst) wordt verrekend met de WW-uitkering tijdens de startperiode. In onderstaand voorbeeld wordt aangegeven op welke wijze de inkomstenkorting wordt berekend.

Voorbeeld

Betrokkene heeft een WW-uitkering. Hij krijgt op 1 oktober 2010 van UWV toestemming om als zelfstandige te beginnen. De startersperiode loopt tot 1 april 2011. Hij heeft met zijn bedrijf het volgende resultaat (incl. ondernemersaftrek en MKB-winstvrijstelling):

- over 2010: € 10 000;
- over 2011: € 20 000.

Het inkomen op basis waarvan de aftrek wordt berekend, wordt volgens de volgende formule vastgesteld:

$$I = I_1 + \{(I_2 \times W) : 52\}$$

waarbij:

- I_1 is het inkomen over het aanvangsjaar;
- I_2 is het inkomen over het daaropvolgende jaar;
- W is het aantal weken gelegen tussen het begin van het aanvangsjaar en de datum toestemming

Vaststelling inkomen tijdens startperiode

- I_1 is € 10 000
- I_2 is € 20 000
- W is 39

Het inkomen is dan € 10 000 + {(€ 20 000 x 39) : 52} = € 25 000.

De inkomsten die worden verrekend over de startperiode bedragen:

$$70\% \times 49,92\%^1 \times € 25 000 = € 8 736,00.$$

Overige niet verzekeringsplichtige arbeid

Daarnaast is het mogelijk dat een WW-gerechtigde werkzaamheden verricht die niet beschouwd worden als werken in loondienst en deze werkzaamheden worden op grond van voornoemde criteria evenmin beschouwd als werkzaamheden als zelfstandige. Dan betekent het dat deze WW-gerechtigde overige niet verzekeringsplichtige arbeid verricht. Dit betreft bijvoorbeeld werkzaamheden als freelance docent of journalist.

¹ In het Inkomstenbesluit WW is bepaald dat de inkomsten per week worden vastgesteld op 1,92% van die inkomsten. De startperiode is 26 weken, dus $26 \times 1,92\% = 49,92\%$.

UWV toetst bij aanvang van de werkzaamheden welke situatie van toepassing is en handelt conform de hieronder beschreven werkwijze.

Verricht de WW-gerechtigde overige niet verzekeringsplichtige arbeid, zoals bijvoorbeeld werkzaamheden als freelance docent of journalist, dan geldt dat het werknemerschap kan worden herkrege na afloop van die werkzaamheden. De werkzaamheden hoeven in dit verband niet volledig beëindigd te worden. Dit betekent dat de beëindiging van de WW-uitkering meebeweegt met het aantal uren dat per week wordt gewerkt. Belangrijk verschil tussen het verrichten van overige niet verzekeringsplichtige arbeid met de situatie waarin de WW-gerechtigde in loondienst hervat is de herlevingstermijn. Een WW-gerechtigde die naast zijn WW-uitkering bijvoorbeeld als freelance journalist werkzaam is, herkrijgt de hoedanigheid van een werknemer na afloop van die werkzaamheden. Maar alleen in de situatie dat deze werkzaamheden niet langer hebben geduurd dan zes maanden. Als een WW-gerechtigde langer dan zes maanden overige niet verzekeringsplichtige arbeid verricht, wordt de WW-uitkering beëindigd met het aantal uren waarvoor hij die overige werkzaamheden verricht.

Voorbeeld

Een werknemer heeft 40 uur per week gewerkt en verliest zijn baan volledig. Hij ontvangt een WW-uitkering gebaseerd op 40 uur. Wanneer de WW-gerechtigde vervolgens voor 20 uur per week overige niet verzekeringsplichtige arbeid gaat verrichten, wordt zijn WW-uitkering aangepast. Hij ontvangt dan de helft (20/40) van zijn WW-uitkering. De WW-uitkering wordt beëindigd voor het deel (20 uur) dat hij werkzaam is. Als hij na een aantal weken besluit nog maar 10 uur overige niet verzekeringsplichtige werkzaamheden te verrichten, dan wordt de uitkering aangepast en ontvangt hij 30/40 van zijn WW-uitkering.

Uitvoeringspraktijk WW

Voor de uitvoering van de WW moet aan de hand van de feitelijke situatie door het UWV worden beoordeeld onder welke categorie de werkzaamheden die door de WW-gerechtigde wordt uitgevoerd, vallen. De volgende mogelijkheden kunnen zich voordoen. De WW-gerechtigde:

- werkt in loondienst. Dan is er sprake van verzekeringsplichtige arbeid (werknemer);
- verricht werkzaamheden als zelfstandige.

De WW-gerechtigde kan niet zelf kiezen welke situatie op hem van toepassing is. De feitelijke situatie is bepalend. Bij de beoordeling of er sprake is van werkzaamheden als zelfstandige wordt gekeken of de persoon:

- een reëel economisch bedrijfsrisico loopt;
- ingeschreven staat bij de Kamer van Koophandel;
- voor meer opdrachtgevers werkt;
- over eigen bedrijfsmiddelen beschikt; en
- een zodanige organisatie heeft opgebouwd dat hij niet meer gezien kan worden als iemand die slechts zijn arbeidskracht productief maakt.

Uitwerking beoogde startersregeling

Zoals ik ook in mijn brief van 24 november 2010 heb aangegeven kan de forfaitaire regeling als volgt worden vormgegeven. De WW-uitkering wordt gedurende de startperiode van 26 weken gekort met een vast percentage. Dit percentage is voor alle starters gelijk. Deze vereenvou-

diging van de startersregeling kan budgettair neutraal worden ingevoerd. Aan de hand van het gebruik van de huidige startersregeling over de afgelopen jaren, komt het kortingspercentage uit op 29% van de WW-uitkering. Dit betekent dat starters gedurende 26 weken hun recht op WW-uitkering behouden, maar een WW-uitkering ontvangen die met 29% is verlaagd. Dit is onafhankelijk van de inkomsten uit het eigen bedrijf of de als zelfstandige gewerkte uren.

Voorbeeld

Een werknemer heeft een maandloon van € 2 000.

De WW-uitkering is 70% van € 2 000 = € 1 400.

Deze WW-gerechtigde gaat gebruik maken van de forfaitaire regeling. De korting op de WW-uitkering bedraagt dan: 29% van € 1 400 = € 406.

Tijdens de startperiode bedraagt zijn WW-uitkering: € 1 400 – € 406 = € 994.

De winst die de starter heeft uit het eigen bedrijf komt hier nog bij, dat wordt niet (meer) verrekend met de WW-uitkering.

De voorwaarden die gelden voor de huidige startersregeling blijven ook van toepassing bij de forfaitaire regeling. Zoals bijvoorbeeld de duur van de startperiode, de toestemming van UWV voor deelname aan de startersregeling en dat er geen sollicitatieplicht geldt gedurende de startperiode. Na de startperiode wordt het recht op WW-uitkering beëindigd, tenzij de zelfstandige nog niet volledig aan de slag kan. In dat geval wordt de WW-uitkering beëindigd voor het aantal (directe en indirecte) uren dat de WW-gerechtigde als zelfstandige werkzaam is. Ook dat is geen wijziging ten opzichte van de huidige regeling.

Belangrijk voordeel van de forfaitaire regeling is dat de inkomsten (winst) niet meer verrekend hoeven te worden met de WW-uitkering. De starter weet vooraf waar hij aan toe is; hij heeft goed inzicht in zijn financiële situatie. De hoogte van de WW-uitkering tijdens de startperiode is vooraf bekend. Daarnaast geldt dat alle inkomsten uit het eigen bedrijf extra zijn, dus dat is een goede prikkel om de onderneming tot een succes te maken. Deze regeling is niet alleen een vereenvoudiging voor de startende zelfstandige, maar ook voor de uitvoering.

De gevolgen van een forfaitaire regeling kunnen verschillen per starter, terwijl het kortingspercentage voor elke starter gelijk is. Volgens uw Kamer wordt met een forfaitaire regeling een WW-uitkering gegeven aan mensen die het niet nodig hebben («perverse prikkel»). Voor de WW-gerechtigde die in de startersperiode weinig inkomen uit eigen onderneming verwerft, zal het totale inkomen (WW + winst) relatief laag zijn. WW-gerechtigden in deze situatie zullen minder snel besluiten om gebruik te maken van de startersregeling, terwijl WW-gerechtigden die (verwachten) veel inkomen uit het eigen bedrijf (te) verwerven, voordeel hebben bij deze forfaitaire regeling. Ik wil benadrukken dat de WW-gerechtigde een keuze heeft. Of hij kiest om gebruik te maken van de startersregeling – uiteraard in overleg en na toestemming van het UWV – of hij kiest voor de gebruikelijke urenverrekeningssystematiek. De keuze is aan de WW-gerechtigde, betrokkene moet zich afvragen welk risico hij of zij wil nemen. Dat is ondernemerschap.

Daarnaast geldt dat UWV toestemming moet verlenen aan de WW-gerechtigde om gebruik te maken van deze startersregeling. De werkcoach van het UWV zal toetsen of de WW-gerechtigde een goed beeld heeft bij het opstarten van het eigen bedrijf en of het bedrijfsplan van de starter serieus en kansrijk is.

Uw Kamer heeft gevraagd om de mogelijkheden te bezien voor verlengen van de startperiode in individuele gevallen. Zoals ik in mijn brief van 24 november 2010 heb aangegeven, blijkt uit het onderzoeksrapport van de evaluatie van de startersregeling dat met de huidige duur van de startperiode reeds hoge uitstroompercentages worden bereikt. Het is aannemelijk te veronderstellen dat verlenging van de startperiode leidt tot een minder snelle uitstroom uit de uitkering. Dat betekent een toename van de uitkeringslasten. Ook als het gaat om een verlenging van de startperiode in individuele gevallen. De vraag is wat het onderscheidend criterium zou moeten zijn om vast te stellen dat er in dit individuele geval verlenging van die startperiode aangewezen is. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om te kijken naar de hoogte van de inkomsten (winst) van de starter. Dat is immers op dat moment niet bekend want dat blijkt pas uit de vaststelling van de belastbare winst door de Belastingdienst na afloop van het betreffende boekjaar. Daarnaast leidt verlenging van de startperiode tot concurrentievervalsing. Een starter die na de startperiode nog niet volledig werkzaam is in zijn eigen bedrijf, kan er voor kiezen om de WW-uitkering gedeeltelijk te ontvangen. Zoals ik hiervoor heb toegelicht zal de WW-uitkering worden beëindigd voor het aantal uren dat hij werkzaam is als zelfstandige.

Zoals hierboven aangegeven is in de huidige regelgeving al rekening gehouden met gedeeltelijke doorloop van de WW-uitkering als een starter er voor kiest nog niet volledig aan de slag te gaan in zijn eigen bedrijf. Alles overwegende zie ik geen aanleiding om de startperiode in individuele gevallen te verlengen.