

## **Administratieve lasten en het MKB: de stand van zaken**

*De operatie van het huidige kabinet Balkenende om de administratieve lastendruk eind 2007 met een kwart te hebben gereduceerd ten opzichte van 2002 loopt volgens minister Zalm nagenoeg volgens schema. Een van de factoren die de overheidstaak in deze enigszins complex maakt is de discrepantie tussen de door ondernemers ervaren administratieve lastendruk en de feitelijke administratieve lasten waarmee zij te maken krijgen. Voorts bleek onlangs uit een rapport van de Wereldbank dat Nederland voor wat betreft het ondernemingsklimaat tot de snelst hervormende landen behoort. De krachtige roep om de administratieve lasten voor het Nederlandse midden- en kleinbedrijf terug te dringen, is weliswaar terecht maar verdient derhalve toch enige nuancering.*

### **Om verwarring te voorkomen...**

Administratieve lasten zijn de kosten die bedrijven moeten maken om te voldoen aan *informatieverplichtingen* voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om alle kosten die betrekking hebben op het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Ook de tijd die een ondernemer of zijn personeel kwijt is aan het voldoen van informatieverplichtingen valt onder de administratieve lasten. Administratieve lasten worden regelmatig verward met inhoudelijke nalevingskosten. Inhoudelijke nalevingskosten zijn de kosten die de ondernemer moet maken om te kunnen voldoen aan de zogeheten *inhoudelijke* verplichtingen. Dit zijn normen die de overheid vaststelt ten behoeve van publieke doelen. Denk aan regelgeving voor een schoner milieu, die ter bescherming van werknemers of die voor gezond voedsel. Voorbeeld van een inhoudelijke verplichting is de inrichting van een veilige en gezonde werkplek op basis van de Arbeidsomstandighedenwet. Voorbeeld van een informatieverplichting is het melden van een ernstig bedrijfsongeval aan de Arbeidsinspectie van de overheid. De kosten die een bedrijf moet maken voor deze melding rekenen we tot de administratieve lasten.

### **De Monitor Administratieve Lasten Bedrijven**

Vorig jaar heeft de overheid het jaarlijkse onderzoek naar administratieve lasten door het EIM stopgezet. De meest recente *Monitor Administratieve Lasten Bedrijven* dateert derhalve uit 2004 en geeft een indruk van de administratieve lasten in 2003. Nu deze rapportage niet meer wordt gecontinueerd, zijn we voor een actueel inzicht in de administratieve lasten helaas aangewezen op de informatie die de overheid zelf verstrekt. De *Monitor Administratieve Lasten Bedrijven 2003* laat zien dat de totale omvang van de administratieve lasten in 2002 ruim 16,4 miljard euro bedroeg. Dit zijn de kosten die het Nederlandse bedrijfsleven in dat jaar heeft moeten maken om te kunnen voldoen aan de door de overheid opgelegde rapportageverplichtingen. De zwaarste en meest omvangrijke informatieverplichtingen voor het bedrijfsleven zijn afkomstig van het ministerie van Financiën: ruim 26% van alle administratieve lasten, goed voor 4,3 miljard euro. Als tweede komt het ministerie van VWS, dat met een kleine 3,3 miljard euro 20% van de administratieve lasten voor rekening neemt, gevolgd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Justitie, die beide voor 2,5 miljard euro (ongeveer 15%) aan administratieve lasten creëren. Uit de *Monitor Administratieve Lasten Bedrijven 2003* blijkt eveneens dat 79% van alle administratieve lasten op bedrijven drukt met minder dan tien werknemers. Grote bedrijven met honderd of meer werknemers dragen 7% van de administratieve lasten. De gemiddelde lasten per bedrijf verschillen sterk, afhankelijk van onder meer sector en bedrijfsomvang. Qua sector zijn het vooral de reparatie/handel, de zakelijke dienstverlening en de industrie die zich geconfronteerd zien met veel administratieve lasten. Voor alle bedrijven samen bedroegen de gemiddelde administratieve lasten in 2002 zo'n 24.400 euro per bedrijf, maar de spreiding rond dit gemiddelde is aanzienlijk, variërend van gemiddeld 21.300 euro in het kleinbedrijf tot bijna 185.000 euro in het grootbedrijf. Financiële instellingen kennen de hoogste administratieve lasten, met

een gemiddelde van 73.600 euro per bedrijf. Aangezien de gemiddelde winst per MKB-onderneming in 2004 zo'n 26.000 euro bedroeg (voor belasting en na correctie toegerekend loon zelfstandigen; bron: EIM), impliceert de reductie van deze kosten een rechtstreekse en aanzienlijke verbetering van het winstniveau. Voor een beter beeld van de administratieve lasten per bedrijf heeft het EIM deze ook gerelateerd aan de toegevoegde waarde van de onderneming. Voor alle bedrijven samen bedragen de administratieve lasten 5% van de toegevoegde waarde. Maar voor het kleinbedrijf ligt dit percentage op 13, terwijl het bij middelgrote en grote bedrijven om respectievelijk 3% en 1% van de toegevoegde waarde gaat. Het is dus vooral het kleinbedrijf dat deze lastendruk voelt. Zoals we straks zullen zien, profiteert het kleinbedrijf tot nu toe echter het minst van de reductieoperatie die de overheid uitvoert. Uit de rapportage van het EIM blijkt voorts dat de administratieve lasten in 2003 per saldo waren afgenomen met bijna 290 miljoen euro. Dit is 1,8% van het totaal in 2002. De afname is het resultaat van 95 wetwijzigingen. Het gaat hier overigens niet alleen om wijzigingen van bestaande wetgeving, maar ook om nieuwe wetgeving. Koploper was het ministerie van Financiën, dat voor een reductie van ruim 120 miljoen euro aan administratieve lasten zorgde. Ook de ministeries van Justitie en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) drongen de lasten aanmerkelijk terug. Relatief aanmerkelijk dan, want gelet op de doelstelling van het kabinet om eind 2007 een kwart van de administratieve lasten te hebben gereduceerd, is er nog een lange weg te gaan. Voornaamste 'lastenverlichtingen' vormden de wijziging van de Auteurswet op het terrein van het repressrecht, het nieuwe rapportagekader DNB en het afschaffen van de procedurele toegangsvoorwaarden voor ziekenhuisopnamen. De gerealiseerde besparingen zijn voor ongeveer 61% terechtgekomen bij het kleinbedrijf. Dat is aanzienlijk minder dan men op basis van het aandeel van 79% in de totale lasten zou verwachten. Het grootbedrijf profiteert daarentegen juist veel meer dan op grond van het aandeel in de totale administratieve lasten van 2002 mag worden verwacht. Ter illustratie: in 2002 bedroeg dit aandeel 7%, terwijl van de besparingen over 2003 bijna 22%

bij het grootbedrijf terecht is gekomen. Per onderneming gemeten zag het grootbedrijf in 2003 een besparing van gemiddeld 9.960 euro, tegen 290 euro in het kleinbedrijf en 890 euro in het middenbedrijf. Grote bedrijven profiteren dus ook in relatieve zin sterker dan kleine bedrijven, maar de mate waarin dit verschilt, varieert per sector, zo blijkt uit het EIM-onderzoek. In 2003 waren het vooral de sector handel en reparatie en de sector gezondheids- en welzijnszorg waar de grootste besparingen terecht kwamen, beide goed voor respectievelijk 16% van het totaal aan besparingen. Gemeten naar besparingen per bedrijf zijn er vier sectoren waarin deze meer dan 1.000 euro bedroegen, te weten de openbare voorzieningsbedrijven, de financiële instellingen, de gezondheids- en welzijnszorg en de delfstoffenwinning.

### **Overheid zegt op schema te liggen**

Kijken we naar de ontwikkeling van de administratieve lastendruk zoals het EIM die tot 2004 in kaart bracht, dan zien we dus dat de mate waarin het Nederlandse MKB profiteert van de voorgenomen reductie niet alleen per bedrijf, maar ook per sector verschilt. Voor actuelere gegevens over de reductieoperatie zijn we zoals gezegd aangewezen op de informatie die de overheid ons biedt. Een brief van minister Zalm van Financiën aan de Tweede Kamer, daterend van september 2005, geeft een overzicht van de al genomen én de op stapel staande maatregelen ter verlichting van de administratieve lasten. Naar eigen zeggen ligt het kabinet vrijwel op koers. Eind 2005 zijn de administratieve lasten voor ondernemingen volgens de minister met ruim 1,6 miljard euro gereduceerd. De resterende 2,5 miljard euro staat gepland voor 2006 en 2007.

Al in het voorjaar van 2006 zullen ook gemeentelijke overheden beginnen met snoeien in en vereenvoudigen van gemeentelijke vergunningen en regelgeving. Voor mei 2006 zullen voorts 900 vergunningenstelsels worden doorgelicht op nut en noodzaak. Eind van dit jaar voert de overheid het basisregister ondernemingen en instellingen in, waardoor deze hun gegevens slechts één keer hoeven aan te leveren. Vergunningen op het gebied van flora en fauna, monumenten en de wet verontreiniging oppervlaktewater en omgeving worden eveneens in één loket ondergebracht en deels in elkaar geschoven.

In 2006 wordt ook de drank- en horecawet vereenvoudigd en de hygiëncode voor verschillende typen horecaondernemingen op maat gemaakt. Bovendien worden de arboregels verder vereenvoudigd; de overheid stelt een beschermingsniveau vast, waarna werknemers en werkgevers bepalen hoe hieraan te voldoen.

**Tabel 1: Voorbeelden van doorgevoerde maatregelen ter verlichting van de administratieve lastendruk, 2003-2005**

- De Arbo Risico-Inventarisatie en Evaluatie (RIE) is op maat gesneden en digitaal beschikbaar;
- Verplichte inschakeling van arbodiensten door het MKB voor toetsing van de RIE is afgeschaft;
- De eisen aan hoogrisicobedrijven zijn vereenvoudigd; het arbeidsveiligheidsrapport wordt vervangen door aanvullende RIE;
- De Verklaring Arbeidsrelaties (VAR) geeft duidelijkheid vooraf over al dan niet af te dragen premies en belastingen en maakt het bijhouden van uitgebreide administraties om naheffingen te voorkomen overbodig;
- Minder CBS-enquêtes voor het midden- en kleinbedrijf; voor de Intrastat-enquête worden minder formulieren verzonden door verhoging van de drempelwaarde;
- Rapportageverplichtingen voor beleggingsinstellingen zijn vereenvoudigd én gedigitaliseerd;
- De financiële bijsluiter is alleen digitaal en op verzoek van de klant beschikbaar;
- Uniformering van de loonbegrippen voor de loonheffing en premieheffing werknemersverzekeringen (Wet Walvis);
- De regelgeving rond legionellapreventie is vereenvoudigd;
- De vrachtbrief voor goederenvervoer is vereenvoudigd en gedigitaliseerd;
- Het telefoonboek aan veiligheidsregels voor zeeschepen is teruggebracht tot een kleine pocket;
- De verplichte administratie van kentekenbewijzen van de handelsvoorraad van garagehouders is vereenvoudigd;
- Elektronische facturering en elektronische aangifte van omzet-, vennootschaps- en inkomstenbelasting.

Bron: Ministerie van Financiën, 2005

### **Wetswijziging op wetswijziging**

Een veelgehoorde klacht van ondernemers is de hoge frequentie waarin wet- en regelgeving wijzigt. Daarbij storen zij zich aan het late tijdstip waarop de wijzigingen worden gecommuniceerd en hebben zij het idee dat er onvoldoende rekening is gehouden met de administratieve en organisatorische impact ervan. De overheid studeert nu op de invoering van vaste wijzigingsmomenten om dergelijke problemen het hoofd te bieden. Ter illustratie: in het Verenigd Koninkrijk leverden soortgelijke klachten de zogeheten ‘Common Commencement Dates’ op: de overheid beperkt het aantal momenten waarop regelgeving wordt gewijzigd, terwijl de ondernemer op één plek terecht kan om te zien welke regelgeving in voorbereiding is en wanneer deze in werking zal treden.

### **Feitelijke en ervaren administratieve lasten**

Typisch is dat er nogal wat discrepantie bestaat tussen de *feitelijke* administratieve lastendruk en de door ondernemers *ervaren* administratieve lastendruk. Het EIM-rapport *De (over)last van administratieve lasten* (september 2005) laat zien dat ondernemers vooral last hebben van de verplichtingen die slecht aansluiten op hun bedrijfsprocessen. Zo blijken de factuurplicht en de plicht tot het beprijzen van artikelen minder als last ervaren te worden dan de (verplichte) medewerking aan enquêtes. En dat terwijl deze laatstgenoemde inspanningen verhoudingsgewijs slechts een beperkte tijd in beslag nemen. Sowieso blijken veel ondernemers geen goed beeld te hebben van hun administratieve lasten. Administratieve verplichtingen die volgens ondernemers het meeste *geld* kosten, zo blijkt uit deze studie, zijn de belastingaangiften gevolgd door de administratieve handelingen/fiscale boekhouding, inclusief het opstellen van de jaarrekening, en de statistiekverplichting (bijvoorbeeld van het Centraal Bureau voor de Statistiek of de Kamer van Koophandel). Laatstgenoemde verplichting wordt door ondernemers als grootste *ergernis* ervaren. Administratieve verplichtingen voortvloeiend uit Arboregels staat op de tweede plaats van ergernissen. Meer in het algemeen blijken ondernemers zich te ergeren aan onder meer het moeten aanleveren van in hun ogen nutteloze en dubbele informatie, de betutteling, de subsidierompslomp, het gemak waarmee de overheid

eisen stelt en de boetes voor het niet of te laat invullen van formulieren. Gaat het echter om de feitelijke administratieve lastendruk, dan blijkt uit de studie van het EIM dat de grootste veroorzakers van administratieve lasten (de Wet op de Jaarrekening en de omzetbelasting) nauwelijks worden genoemd als ergernis. Daartegenover ervaren ondernemers de statistiekverplichting als grootste ergernis, terwijl deze in de top 10 van grootste veroorzakers van administratieve lasten niet eens voorkomt. In het algemeen geldt dat ondernemers zich vooral ergeren aan verplichtingen waarvan zij het nut niet inzien. Is dit wel het geval of is er sprake van samenloop met de bedrijfseigen activiteiten, dan neemt de ergernis meteen af. Adequate overheidscommunicatie over het hoe en waarom van regelgeving kan wellicht een deel van de ergernis bij de ondernemer wegnemen. Uit de EIM-rapportage blijkt ook dat er discrepantie bestaat tussen de overheidsmaatregelen en de effecten die deze hebben op ondernemingen. De overheid is veel meer bezig de reductie in technische zin aan te pakken, terwijl de ondernemer de effecten van deze reductie maatregelen in geld uitgedrukt wil zien. Daarnaast is er soms sprake van een vertragingseffect: om bepaalde lastenverlichtingen door te voeren, moet een nieuw (ICT-)systeem worden geïmplementeerd. Dit zorgt vaak voor een eenmalige extra last en pas daarna kan de ondernemer de vruchten plukken. Ook hier geldt dat de een goede communicatie door de overheid een deel van de irritatie kan wegnemen. Aan de andere kant heeft ook de ondernemer zelf een verantwoordelijkheid als het gaat om het reduceren van zijn lasten. Zo blijkt dat veel bedrijven zichzelf verplichtingen opleggen die niet door wetten zijn voorgeschreven. Een voorbeeld van zo'n misverstand is de vermeende verplichting EHBO'ers en bedrijfshulpverleners (BHV'ers) jaarlijks bij te scholen. De regelgeving bepaalt immers slechts dat er voldoende training moet zijn om de kennis op peil te houden. Van een wettelijke jaarlijkse verplichting is geen sprake.

#### **Overigens...**

Zoals we zagen betekent de reductie van administratieve lasten een aanzienlijke besparing voor de ondernemer. Maar ook de eerdergenoemde inhoudelijke verplichtingen kennen een groot, wellicht veel

groter, besparingspotentieel. Zowel qua kosten als qua ergernis voor de ondernemer. Waar het gaat om het terugdringen van dergelijke (hinderlijke en overbodige) regelgeving voor het bedrijfsleven verricht de Commissie Stevens veel werk. Deze commissie, in 2004 door de overheid in het leven geroepen en geleid door prof. dr. L.G.M. Stevens, inventariseert de klachten van ondernemers op tal van terreinen en durft duidelijke visies en adviezen te geven. Internationaal gezien blijkt Nederland trouwens een van de betere hervormers te zijn op het gebied van regelgeving voor het bedrijfsleven. In het vorig jaar verschenen rapport *Doing Business in 2006 - Creating Jobs* van de Wereldbank is ons land opgenomen in de top 12 van 'top reformers in 2004'.

#### **Tot besluit**

Ondanks de reductieoperatie van de overheid blijft de administratieve lastendruk in het MKB hoog. Voor de ondernemer is het misschien goed te weten dat het kabinet deze operatie serieus neemt. Ook kan het wellicht helpen stil te staan bij het verschil tussen feitelijke en ervaren lastendruk. Aan de andere kant zal de overheid nog beter moeten luisteren naar de feitelijke boodschap van de klagende ondernemer en commitment moeten tonen. Het stopzetten van een onderzoek als de Monitor Administratieve Lasten Bedrijven van het EIM is vooral een weinig tactisch signaal aan deze ondernemer. Wij pleiten er derhalve voor dat de overheid ook na de nulmeting periodiek onafhankelijk onderzoek naar de administratieve lasten laat verrichten. Ook zou zij zich sterk moeten maken voor meer MKB-specifieke lastenverlichting. Het midden- en vooral het kleinbedrijf heeft immers structureel een veel lager rendementsniveau dan het grootbedrijf, waardoor de administratieve lasten veel meer worden 'gevoeld'. Voorts hopen we dat de overheid de opschoning van inhoudelijke verplichtingen en daarmee de reductie van de inhoudelijke nalevingskosten minstens zo serieus neemt als de administratieve lastenverlichting. Ondernemen moet immers ook gewoon leuk blijven.

januari 2006

Enrico Versteegh (030 – 2162469)

H.T.Versteegh@rn.rabobank.nl