

Aan de Minister van Economische Zaken
De heer H.G.J. Kamp
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum
2 april 2014

Onderwerp
Regeldruk voor
kleine ondernemers
onverminderd hoog

Uw kenmerk

Ons kenmerk
JtH/RvZ/RH/TvdH/
2014/029

Bijlage(n)
1

Geachte heer Kamp,

Opeenvolgende kabinetten hebben zich afgelopen decennium ingespannen om de regeldruk te verminderen. Echter, de samenleving blijft aangeven weinig te merken van de afname van regeldruk.¹ Een enquête van Forum heeft uitgewezen dat 86 procent van de ondernemers (zeer) ontevreden is over de inzet van het huidige kabinet als het gaat om verminderen van bureaucratie en regels.² In het algemeen geldt dat regeldruk voor kleinere bedrijven veel zwaarder weegt dan voor het grootbedrijf. Dit vormde voor ons aanleiding om te onderzoeken in hoeverre de regeldruk voor kleine ondernemers de afgelopen jaren daadwerkelijk is gedaald en na te gaan hoe hun beleving daarbij is.

Actal heeft eind 2013 aan Panteia opdracht gegeven om het onderzoek "Kleine ondernemers, hoge lasten" uit 2007 te herhalen. Het doel van dit repeterende onderzoek is om inzicht te krijgen in (de ontwikkeling van) de regeldruk van kleine ondernemers in verschillende fasen van een bedrijf en hun beleving daarbij. Het onderzoek richt zich op een schildersbedrijf en een broodjeszaak. Zij staan symbool voor kleine ondernemers, aangezien veruit de meeste regeldruk afkomstig is uit generieke verplichtingen (zoals de aangifte vennootschapsbelasting). Het onderzoeksrapport is als bijlage bij dit advies gevoegd. Op basis van de bevindingen uit het onderzoek komen we tot onderstaande adviezen, waarmee we u willen helpen een beter ondernemingsklimaat te realiseren.

1. Start met daadwerkelijke vermindering regeldruk voor kleine ondernemers

De afgelopen jaren kreeg het verminderen van de regeldruk aandacht van verschillende kabinetten. Zo had het kabinet Balkenende IV een reductiedoelstelling van 25% van de administratieve lasten en € 544 miljoen aan inhoudelijke nalevingskosten. Kabinet Rutte I voegde daar een afname van 10% van de administratieve lasten en regeldruk voor bedrijven in 2012 aan toe. Na 2012 was het streven van dit kabinet een jaarlijkse reductie van 5% van de administratieve lasten te realiseren. Bovendien beoogde dit kabinet de inhoudelijke nalevingskosten met € 200 miljoen terug te brengen. Het huidige kabinet beoogt een structurele

¹ Bron: TNS-Nipo enquête uitgevoerd in het kader van het Actal advies 'Merkbaar minder regeldruk', 12 maart 2013.

² Bron: Nieuwjaarsenquête van Forum van 16 januari 2014.

Contact

Wijnhaven 26
2511 GA Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
F (070) 310 86 79

www.actal.nl
info@actal.nl

verlaging per 2017 met € 2,5 miljard (ten opzichte van 2012) van de regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals.

Het onderzoek naar de vermindering van de regeldruk voor kleine ondernemers laat zien dat de regeldruk in de periode 2007 tot en met 2013 voor een broodjeszaak en een schildersbedrijf met ongeveer 3 procent is gedaald. In het licht van de opeenvolgende kabinetsdoelstellingen is dit een marginale daling. De bevindingen geven aldus een sterke indicatie dat de opinie onder (kleine) ondernemers niet slechts hun beleving weerspiegelt, maar ook voortkomt uit het feit dat de beoogde regeldrukreductie voor deze ondernemers in de praktijk nauwelijks is gerealiseerd. Het kabinet verkent momenteel de mogelijkheden voor een maatwerkenpak voor de kleine ondernemers. Het onderzoek onderstreept het belang om spoedig met een dergelijke aanpak te starten.

Wij constateren dat de doelstellingen van afgelopen kabinetten om de regeldruk te reduceren voor kleine ondernemers bij lange na niet zijn gehaald. Wij adviseren u te onderzoeken wat de oorzaken hiervan zijn. Bovendien adviseren wij u om prioriteit te geven aan het verminderen van regeldruk voor kleine ondernemers.³

Het valt te bezien of alle geclaimde regeldrukverminderingen de afgelopen jaren ook daadwerkelijk in de praktijk zijn gerealiseerd of dat (onvoorziene) neveneffecten zich voordeden. Een evaluatie kan uitsluitsel geven. Sinds 1991 zijn de ministeries verplicht hun beleid periodiek te evalueren.⁴ Periodiek evalueren draagt bij aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, doordat inzicht ontstaat in de werking van het beleid. Regeldruk maakt nog niet standaard onderdeel uit van de beleidsevaluaties. Hierdoor wordt niet altijd inzichtelijk of aanpassingen van het beleid, vanuit het oogpunt van regeldruk, nodig zijn.

Wij adviseren u het onderwerp regeldruk standaard onderdeel te maken van de verplichte beleidsevaluatie.

Kleine ondernemers ervaren met name last van de vele veranderingen van wet- en regelgeving, zelfs als dit een vermindering van de regeldruk met zich meebrengt. Ondernemers moeten namelijk telkens kennisnemen van de wijzigingen en hun processen hierop aanpassen. Een voorbeeld is de tijdelijke verlaging van het BTW tarief. Dit lage tarief is aantrekkelijk voor opdrachtgevers en daarmee voor het verkrijgen van opdrachten. De schildersbedrijven moeten hun administratie wel zo inrichten dat zij binnen een opdracht een uitsplitsing kunnen maken in hoog en laag tarief.

Deze ervaren lasten onderstrepen het Actal advies "Veranderkosten na verandering in wet- en regelgeving" van 17 maart 2014. De kosten van verandering in wetgeving kunnen juist voor de kleine ondernemers niet langer worden genegeerd.

³ Dit kan door bijvoorbeeld te starten met een maatwerkenpak ambachtssector.

⁴ Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (nr. 18352) van 11 september 2012.

2. Pas het "Think Small First"-principe toe

Naar levensfasen bezien is de omvang van de regeldruk bij een BV veruit het grootst, zo blijkt uit het onderzoek. De ondernemer wordt dan vennootschapsbelastingplichtig en moet zijn jaarrekening bij de Kamer van Koophandel deponeren. Vooral voor de hele kleine ondernemers met minder dan 10 medewerkers, de zogenaamde micro-ondernemingen⁵, drukken dit soort verplichtingen zwaar.

Europa kent het "Think Small First"-principe. Dit principe heeft tot doel gunstige voorwaarden te creëren voor de groei en het duurzame concurrentievermogen van de kleine en middelgrote ondernemingen in Europa. Alvorens nieuwe regelgeving goed te keuren, moeten de Commissie en de lidstaten het effect ervan nagaan met een "Kleine en Middelgrote Onderneming-test" (KMO-test) en de betrokken partijen raadplegen.

Richtlijn 2013/34/EU berust op het "Think Small First"-principe en stelt dat micro-ondernemingen over beperkte middelen beschikken om aan veeleisende regelgevende voorschriften te voldoen. De richtlijn, die sinds 26 juni 2013 van kracht is, bevat diverse vrijstellingen voor micro-ondernemingen ten aanzien van het opstellen van en het publiceren van financiële overzichten. Zo kunnen de micro-ondernemingen worden vrijgesteld van de verplichting om jaarlijkse financiële overzichten te publiceren, op voorwaarde dat de balansinformatie wordt neergelegd bij één bevoegde autoriteit (bijvoorbeeld de Belastingdienst). De benodigde gegevens kunnen dan eenmalig via de belastingaangifte worden aangeleverd. Tot op heden heeft Nederland nog niet alle mogelijke vrijstellingen van verplichtingen voor micro-ondernemingen overgenomen in wet- en regelgeving.

Wij adviseren u voor nieuwe wet- en regelgeving het "Think Small First"-principe toe te passen. Wij zien hiervoor onder andere mogelijkheden wanneer het kabinet de in artikel 36 van de richtlijn 2013/34/EU geregelde vrijstellingen van verplichtingen voor micro-ondernemingen maximaal benut en deze zo spoedig mogelijk implementeert. Hiermee wordt de implementatie van een nationale kop vermeden.

Bovendien adviseren wij om de micro-ondernemers gericht op de hoogte te stellen van deze vrijstellingen, zodat zij maximaal kunnen profiteren van deze lastenverlichting.

3. Neem de ervaren regeldruk serieus

Vanuit het perspectief van kleine ondernemers is de regeldruk afgelopen jaren alleen maar toegenomen. De ondernemer voelt zich vaak niet begrepen en niet serieus genomen. Het rapport bevat praktijkvoorbeelden van kleine ondernemers die de door hen ervaren regeldruk illustreren. Het betreft daarbij ook regeldruk veroorzaakt door de medeoverheden. De lokale omgeving kan per gemeente verschillen, wat kan leiden tot andere inhoudelijke eisen. Zo is het begrijpelijk dat een gemeente met veel glastuinbouwbedrijven eisen over lichtvervuiling stelt, terwijl dat in een andere gemeente zonder glastuinbouw niet nodig is. Maar wat kleine ondernemers onbegrijpelijk vinden is dat gemeenten verschillende procedures en termijnen hanteren voor dezelfde werkzaamheden. Zo heeft het schildersbedrijf in de ene

⁵ Richtlijn 2003/361/EG: Binnen de categorie KMO's is een "micro-onderneming" een onderneming waar minder dan 10 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet of het jaarlijkse balanstotaal 2 miljoen EUR niet overschrijdt. Volgens de cijfers van het CBS heeft 95% van de Nederlandse bedrijven minder dan 10 medewerkers.

gemeente een vergunning nodig voor het plaatsen van een steiger/bouwkeet, terwijl dat in de buurgemeente onder identieke omstandigheden niet hoeft.

Wij adviseren u om, samen met de minister van BZK, afspraken te maken met gemeenten om procedures en termijnen voor vergelijkbare werkzaamheden van ondernemers te harmoniseren. Wij adviseren om daarbij uit te gaan van het handelingsperspectief van de ondernemer door procedures en termijnen te hanteren die de minste regeldruk veroorzaken (het schrappen van procedures veroorzaakt per definitie de minste regeldruk).

Het is voor kleine ondernemers vervelend als zij, naast de reguliere vereisten vanuit wet- en regelgeving, ook nog eens geconfronteerd worden met een toezichthouder die bovenwettelijke eisen stelt. Een praktijkvoorbeeld betreft de brandveiligheid. Het bouwbesluit stelt minimale eisen aan de kwaliteit van een bouwwerk, waaronder brandveiligheidseisen. Eén van de brandveiligheidseisen is het aanleggen van een automatische brandblusinstallatie (bijvoorbeeld een sprinklerinstallatie). Deze eis geldt volgens het bouwbesluit voor bouwwerken met een vloeroppervlakte van meer dan 1.000m². Desalniettemin verplichtte de toezichthouder een broodjeszaak met een geringere vloeroppervlakte in een nieuwbouwpand om alsnog een sprinklerinstallatie te installeren.

Een toezichthouder is belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (Awb, art. 5.11). Daarbij maakt een toezichthouder van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is (Awb, art. 5.13). Bovenstaand voorbeeld is een indicatie dat verinnerlijking van deze artikelen bij alle toezichthouders mogelijk meer aandacht vraagt. Tijdens onze bestuurlijke overleggen met de betreffende ministeries en medeoverheden zullen wij aandacht voor vragen voor dit punt.

Wij adviseren u te borgen dat de taakuitoefening van de toezichthouder, zoals beoogd met de Awb, in de toezichtpraktijk stringent wordt toegepast.

Met dit advies willen wij het kabinet handvatten bieden om de regeldruk voor kleine ondernemers merkbaar te verminderen en aldus een beter ondernemingsklimaat te realiseren.

Volledigheidshalve wijzen wij u er op dat een afschrift van dit advies is verzonden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, de minister van Veiligheid & Justitie en aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

Hoogachtend,

w.g.

J. ten Hoopen
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris