



Kleine ondernemers, nog altijd hoge lasten

Vergelijking tussen 2007 en 2013

John Boog
Johan Snoei
Sjaak Vendrig

C10626

Zoetermeer, februari 2014

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Met Actal, als opdrachtgever, heeft Panteia specifieke afspraken gemaakt inzake het gebruik van de cijfers en/of teksten.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Doel en onderzoeksvragen	9
1.3 Onderzoeksverantwoording	10
1.4 Afbakening	10
1.5 Leeswijzer	10
2 Casusbeschrijvingen	11
2.1 Broodjeszaak	11
2.2 Schildersbedrijf	12
3 Omvang regeldruk 2013	13
3.1 Omvang totale regeldruk	13
3.1.1 Omvang administratieve lasten	15
3.1.2 Omvang toezichtlasten	16
3.1.3 Omvang inhoudelijke nalevingskosten	16
3.2 Bevindingen totale regeldruk	17
4 Ontwikkeling regeldruk 2007-2013	19
4.1 Ontwikkeling totale regeldruk	19
4.1.1 Ontwikkeling administratieve lasten	20
4.1.2 Ontwikkeling toezichtlasten	21
4.1.3 Ontwikkeling inhoudelijke nalevingskosten	21
4.2 Bevindingen ontwikkeling regeldruk	21
5 Ervaren regeldruk	25
5.1 Ervaren regeldruk	25
5.2 Bevindingen ervaren regeldruk	28
6 Conclusies en aanbevelingen	31
6.1 Conclusies	31
6.2 Aanbevelingen	35
Bijlagen	
Bijlage 1 Toelichting gebruikte regeldrukmethoden	38
Bijlage 2 Tabellen broodjeszaak en schildersbedrijf	40
Bijlage 3 Review eerdere aanbevelingen, rapport 2007	43



Samenvatting

Inleiding

Ondernemers hebben te maken met regeldruk bestaande uit administratieve lasten, toezichtlasten en inhoudelijke nalevingskosten. Daarbij gaat het om de tijd en het geld die naleving ondernemers kost (kwantitatief) en de ervaringen in termen van irritaties en bejegening als gevolg van het beleid, de uitvoering en handhaving (kwalitatief).

Actal heeft Panteia gevraagd onderzoek te doen naar de hoogte van de regeldruk voor kleine ondernemers en de ervaren lasten in 2013 en de ontwikkeling vanaf 2007. Daarbij ligt de focus op de verplichtingen waarmee een bedrijf te maken krijgt gedurende haar levenscyclus. Te beginnen bij de start (al dan niet vanuit een uitkeringssituatie), via de indienstneming van één en vervolgens vier extra werknemers naar de wijziging van een eenmanszaak in een besloten vennootschap.

Omvang totale regeldruk

De omvang van de totale regeldruk voor kleine ondernemers is de sommatie van de administratieve lasten, de toezichtlasten en de inhoudelijke nalevingskosten, waarbij is aangenomen dat de ondernemer alle levensfasen in één jaar doorloopt. De regeldruk bedraagt dan in totaal ruim € 15.000 in 2013, waarvan ruim € 2.000 eenmalig en € 13.000 structureel. In werkelijkheid zal een kleine onderneming de levensfasen niet allemaal in een jaar doorlopen. Stel dat een onderneming elk jaar een nieuwe levensfase doorloopt¹ dan zou men opgeteld over vier jaar € 30.000 kwijt zijn. Dit zijn bedragen die kleine ondernemers, zeker in een tijd van crisis, bemoeilijken om te overleven en tot volle wasdom te komen.

Naar levensfasen bezien is de omvang van de regeldruk bij wijziging van een eenmanszaak in een BV veruit het grootst, daarna is de regeldruk nog substantieel bij het starten van een bedrijf en is beperkter bij het in dienst nemen van personeel. De eenmalige regeldruk wordt voor 70% door administratieve lasten veroorzaakt en voor 30% door inhoudelijke nalevingskosten. De structurele regeldruk bestaat voor 85% uit administratieve lasten, voor 12% uit inhoudelijke nalevingskosten en voor 3% uit toezichtlasten.

Het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor 40% van de eenmalige regeldruk en 60% van de structurele regeldruk en daarna volgt het ministerie van Veiligheid en Justitie. Vooral de jaarrekening en de verschillende belastingaangiften voor ondernemers zijn daarvoor verantwoordelijk. Mede als gevolg van de hoge tarieven van intermediairs die daarbij worden ingeschakeld door ondernemers. Door de complexiteit kan de kleine ondernemer dit zelf niet goed naleven en bovendien wil men geen risico lopen. De toezichtlasten worden met name veroorzaakt door de controle van de Belastingdienst. Het merendeel van de inhoudelijke nalevingskosten ontstaat in het eerste jaar van het bestaan van de onderneming vanuit milieuaspecten.

Veel regelgeving is complex waardoor ondernemers de hulp nodig hebben van intermediairs. Bijvoorbeeld de loonadministratie en de belastingaangiften worden uitbesteed. Een maatregel als uniformering van het loonbegrip heeft dan invloed op de

¹ Sommatie regeldruk: eerste jaar: starten eenmanszaak (€ 4.454), tweede jaar: in dienst nemen eerste werknemer (€ 5.934), derde jaar: in dienst nemen nog vier werknemers (€ 5.492) en vierde jaar omvormen eenmanszaak naar BV (€ 14.042).



werkzaamheden van de intermediair, maar dit voordeel wordt niet doorvertaald in de rekening die de kleine ondernemer krijgt. Uit de gesprekken met de ondernemers blijkt dat zij niet hebben ervaren dat de kosten van de accountant c.q. boekhouder in de achterliggende jaren zijn gedaald. Voor het verminderen van de wet- en regelgeving op het ene terrein komen tegelijkertijd op een ander terrein weer nieuwe regelingen in de plaats. Aldus wordt de snelheid van het terugverdienvermogen van dergelijke wijzigingen in wet en regelgeving afgeremd of mogelijk zelfs tenietgedaan. Marktwerking krijgt hierdoor geen kans. Het verdient aanbeveling ondernemers vanuit de overheid voor te lichten dat intermediairs kostenvoordelen genereren die aan ondernemers zouden moeten worden doorgegeven. Daarnaast is het bedrijfsleven erbij gebaat dat de overheid niet steeds opnieuw met nieuwe en/of veranderende regelgeving komt. Weliswaar bestaat de systematiek van vaste verandermomenten, maar dit leidt niet tot minder regelgeving, maar tot minder spreiding van regelgeving over het jaar.

Ontwikkeling totale regeldruk 2007-2013

De totale regeldruk is in de periode 2007-2013 voor alle levensfasen gezamenlijk voor kleine ondernemers met circa 3% gedaald. De eenmalige regeldruk is in de beschouwde periode gedaald met 6% en de structurele regeldruk is afgenomen met 3%. Daarmee is lang niet voldaan aan de beoogde doelstelling die de diverse kabinetten hebben gesteld. De reductiemaatregelen van het kabinet zijn de afgelopen zes jaar vrijwel niet gericht geweest op het kleinbedrijf en/of hebben onvoldoende effect gehad. Over een periode van de laatste zes jaar zou een reductie van tenminste 25% administratieve lasten plus een deel van de omvangsreductiedoelstelling nalevingskosten op rijksniveau en 35% op decentraal niveau gerealiseerd moeten zijn.

In de meeste levensfasen is sprake van een lichte daling van de regeldruk in de periode 2007-2013. Bij sommige levensfasen zijn de dalingen procentueel omvangrijk, maar de bijbehorende bedragen zijn dan weer beperkt van omvang. De grootste structurele afname van de administratieve lasten in geld is bij het starten van het bedrijf een daling met € 258 en een daling van de eenmalige lasten met € 96. De structurele daling van administratieve lasten wordt onder andere veroorzaakt door de vereenvoudiging van de rittenadministratie, het afschaffen van het spaarloon en een reductie van de lasten die samenhangen met de aangifte loonbelasting / premie volksverzekeringen. Daarnaast is het voor ondernemers gemakkelijker gemaakt om een elektronische factuur te kunnen sturen en is digitalisering op het terrein van aangiften en de Kamer van Koophandel mogelijk gemaakt. De toezichtlasten en de inhoudelijke nalevingskosten zijn in de periode 2007-2013 niet tot nauwelijks gedaald.

Ervaren regeldruk

Er is een grote verscheidenheid in ergernissen en irritaties. Zij verschillen per levensfase, en per branche waarin de ondernemer actief is. In veel gevallen komen de ergernissen en irritaties voort uit wijzigende regelgeving en onduidelijkheden in de nalevingspraktijk.

Vanuit de gesprekken met ondernemers en vertegenwoordigende instanties blijkt dat de effecten van reductiemaatregelen niet direct worden ervaren, eerder komt het overall beeld naar voren dat in de beleving van ondernemers de regeldruk zwaarder is geworden. Bedrijven hebben vaak tijd nodig om de maatregelen te interpreteren en toe te passen in de eigen nalevingspraktijk. Ook is regelmatig sprake van eenmalige aanpassingskosten, omdat men systemen aan moet passen en handelingen anders moet gaan uitvoeren dan men gewend is. Op wat langere termijn zou het effect van de door de overheid genomen maatregelen nog zichtbaar kunnen worden, maar op de



korte termijn betekenen veel reductiemaatregelen juist extra kosten. Ofwel kwantitatieve gevolgen van reductiemaatregelen worden kwalitatief (in de beleving) niet herkend.

De bejegening door de overheid is in het algemeen positief. Kleine ondernemers voelen zich in de regel serieus genomen door de overheid. Men begrijpt dat de wet- en regelgeving in veel gevallen een vereiste is en dat het belangrijk is dat toezichthouders op de naleving toezien. De interpretatie van regels kan tot verschillende inzichten leiden. Naarmate de ondernemer langer actief is, weet hij beter wat er van hem wordt verwacht. Daarnaast wordt het door ondernemers als prettig ervaren als er continuïteit is in de na te leven regels en de inhoud van het toezicht. Men vindt het daarbij wel belangrijk dat de controleur zich inleeft in de situatie van het bedrijf en dat men vervolgens gezamenlijk met de ondernemer nadenkt over de eventueel te treffen maatregelen.

Ondernemers zijn redelijk tevreden over de dienstverlening van de overheid. Wel vinden enkele ondernemers dat de overheid tekortschiet in haar dienstverlening wanneer zij haar eigen regelgeving en de achtergronden ervan onvoldoende kent. Ondernemers verlangen van de overheid duidelijkheid over wat wel en niet is toegestaan en dat hier een heldere beargumentering bij wordt gegeven, zodat men in de toekomst niet voor verrassingen komt te staan.

De vestigingsplaats van een kleine ondernemer of de plaats waar men voornamelijk actief is, zorgt voor verscheidenheid in beleving. Ondernemers hebben voor de aanvraag van vergunningen te maken met de gemeenten waarin zij gevestigd zijn, waarbij de eisen, procedures en dienstverlening verschillen, evenals verschillende eisen bij de aanvraag van parkeervergunningen en het voldoen van precario. De individuele inrichting van de verplichtingen door de gemeente bepaalt grotendeels hoe de naleving ervan wordt ervaren.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek naar de regeldruk van kleine ondernemers over de periode 2007-2013 komen wij tot de volgende samenvatting van aanbevelingen:

1. Zet in op plannen en acties die een daadwerkelijke vermindering van regeldruk voor kleine ondernemers bewerkstelligt.
2. Richt je als overheid specifiek op reductie van verplichtingen die kleinere ondernemers belasten en de veroorzakers.
3. Volg het Think Small First-principe.
4. Bedenk niet alleen reductiemaatregelen, maar meet in de praktijk bij ondernemers of reductiemaatregelen het gewenste effect hebben gehad.
5. Voer minder veranderingen op het gebied van wet- en regelgeving door.
6. De voorlichting van de overheid kan verder verbeterd worden.
7. Een versimpeling van de complexe regelgeving moet ervoor zorgen dat kleinere ondernemers met minder uitbesteding aan intermediairs kunnen volstaan.
8. De weg die toezichthouders zijn ingeslagen met de verbetering van toezicht moet verder worden doorgezet.
9. Op het gebied van gemeentelijke wet- en regelgeving is voor kleine ondernemers nog een wereld te winnen.
10. Voorkom nieuwe wet- en regelgeving vanuit de Europese Unie.



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Ondernemers hebben te maken met regeldruk. Dat wil zeggen dat ondernemers handelingen moeten uitvoeren en/of voorzieningen moeten treffen die door wet- en regelgeving zijn opgelegd. Het gaat daarbij om administratieve lasten, toezichtlasten en inhoudelijke nalevingskosten. Regeldruk heeft daarbij twee aspecten. Ten eerste de tijd en het geld die naleving ondernemers kost (kwantitatief). Ten tweede de ervaringen in termen van irritaties en bejegening als gevolg van het beleid, de uitvoering en handhaving (kwalitatief).

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (Actal) wil inzicht verkrijgen in de regeldruk voor twee kleine ondernemingen en de ervaren lasten, anno 2013. Panteia heeft dergelijke onderzoeken eerder uitgevoerd in 1998 en in 2007. Als voorbeeldbedrijven is daarbij, conform de onderzoeksopzet van de eerder uitgevoerde onderzoeken, gekozen voor kleine ondernemers van een broodjeszaak en een schildersbedrijf. Doel van het onderzoek is om voor de verschillende regeldrukkerreinen de hoogte van de lasten kwantitatief en kwalitatief in 2013 in kaart te brengen en in te gaan op de veranderingen die in de periode 2007-2013 hebben plaatsgehad, alsmede de ervaren lasten die men ondervonden heeft. Daarbij ligt de focus op de verplichtingen waarmee een bedrijf te maken krijgt gedurende haar levenscyclus. Te beginnen bij de start (al dan niet vanuit een uitkerings situatie), via de indienstneming van één en vervolgens vier extra werknemers naar de wijziging van een eenmanszaak in een besloten vennootschap.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het voorliggend onderzoek beantwoordt aan het volgende doel:

Het verkrijgen van inzicht in alle vormen van regeldruk van twee kleine ondernemers (in een broodjeszaak en een schildersbedrijf) in de verschillende levensfasen van het bedrijf voor 2013, in vergelijking met 2007, zowel kwantitatief als kwalitatief.

Dit doel is geconcretiseerd in vier onderzoeksvragen, te weten:

1. Wat zijn voor de verschillende levensfasen van een bedrijf de (eenmalige - en structurele) administratieve lasten (kwalitatief en kwantitatief), veroorzaakt door alle overheden, in 2013 en in 2007?
2. Wat zijn voor de verschillende levensfasen van een bedrijf de (eenmalige - en structurele) toezichtlasten (kwalitatief en kwantitatief), veroorzaakt door alle overheden, in 2013 en in 2007?
3. Wat zijn voor de verschillende levensfasen van een bedrijf de (eenmalige - en structurele) inhoudelijke nalevingskosten (kwalitatief en kwantitatief), veroorzaakt door alle overheden, in 2013 en in 2007?
4. Wat is voor de verschillende levensfasen van een bedrijf de ervaren regeldruk (kwalitatief) in de vorm van irritaties en bejegening als gevolg van beleid, veroorzaakt door alle overheden, in 2013 en in 2007?



1.3 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd in vier stappen.

11. Analyse van de verschillende ontwikkelingen die tussen 2007 en 2013 hebben plaatsgevonden en actualiseren van de casebeschrijvingen uit 2007.
12. Inventarisatie van wet- en regelgeving en verplichtingen. Vanuit verschillende bronnen zijn de verplichtingen van de broodjeszaak en het schildersbedrijf in kaart gebracht. Bronnen zijn: internetsearch, eerdere regeldrukmetingen, voorgaand onderzoek in 1998 en 2007 en interviews met drie horecabedrijven en drie schildersbedrijven in verschillende levensfasen (met de daaruit voortvloeiende praktijkvoorbeelden). Daarnaast zijn de regeldrukcoördinatoren van de verantwoordelijke ministeries en twee brancheorganisaties Koninklijke Horeca Nederland en OnderhoudNL geconsulteerd. Deze hebben de inventarisatie van verplichtingen en de richting van de regeldruk beoordeeld en aangevuld. Aan de departementen waar praktijkvoorbeelden van ervaren lasten door ondernemers zijn aangereikt zijn deze aan departementen ter commentaar voorgelegd.
13. Kwantificeren van de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten aan de hand van het Standaardkostenmodel Administratieve Lasten, het Meetmodel Inhoudelijke Nalevingskosten (zie bijlage I) en verder is de inbreng van ondernemers vanuit interviews gebruikt om de ervaren regeldruk in kaart te brengen.
14. Aan de hand van de uitkomsten van de voorgaande onderzoeksstappen is de voorliggende rapportage opgesteld met conclusies en aanbevelingen.

1.4 Afbakening

Het onderzoek is als volgt afgebakend:

Levensfasen bedrijf

Er zijn vier levensfasen van het bedrijf onderscheiden:

1. startend bedrijf vanuit een werknemerssituatie en vanuit een uitkerings situatie;
2. indienstneming eerste werknemer (afkomstig uit Nederland respectievelijk een EU-land);
3. indienstneming vier extra werknemers (afkomstig uit Nederland respectievelijk een EU-land);
4. verandering van eenmanszaak in een besloten vennootschap (B.V.).

Verdere afbakening

Alle merkbare regeldruk voor de groeiende broodjeszaak en schildersbedrijf is inzichtelijk gemaakt. Dit houdt in dat naast de administratieve lasten, inhoudelijke nalevingskosten en toezichtlasten ook aandacht is besteed aan de door ondernemers ervaren regeldruk en bejegening. Daarbij is rekening gehouden met eenmalige en structurele lasten. Net als in de onderzoeken uit 1998 en 2007 gaat het om de eenmalige en structurele lasten rechtstreeks voortvloeiend uit verplichtingen behorend bij de nieuwe levensfase. Conform de eerdere onderzoeken zijn de eenmalige kosten van het op de hoogte komen van de nalevingsverplichtingen en de structurele kosten van het op de hoogte blijven daarvan niet in het onderzoek meegenomen.

1.5 Leeswijzer

Het rapport start met de twee casusbeschrijvingen van de broodjeszaak en het schildersbedrijf (hoofdstuk 2). Vervolgens komt de totale regeldruk (administratieve lasten, toezichtlasten en de inhoudelijke nalevingskosten) naar levensfasen van het bedrijf aan bod (hoofdstuk 3). Hoofdstuk 4 gaat in op de ontwikkeling van de regeldruk sinds 2007. In hoofdstuk 5 komt de ervaren regeldruk aan de orde. Tot slot zijn in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen opgenomen.



2 Casusbeschrijvingen

Dit hoofdstuk gaat in op de twee casebeschrijvingen die gehanteerd zijn voor het in kaart brengen van alle vormen van regeldruk waar de groeiende broodjeszaak en het schildersbedrijf mee te maken krijgen. De eerste paragraaf beschrijft de casus van een broodjeszaak, de tweede paragraaf gaat in op het schildersbedrijf. De beschrijvingen schetsen een globaal beeld van de activiteiten en verplichtingen die meegenomen zijn. In de praktijk kunnen nog meer verplichtingen voorkomen, zoals bijvoorbeeld ontslag van werknemers, ziekte van werknemers langer dan een jaar. Omwille van de vergelijkbaarheid zijn de casebeschrijvingen uit de eerdere onderzoeken in 1998 en 2007 ook voor het onderzoek over 2013 als uitgangspunt genomen.

2.1 Broodjeszaak

Mevrouw Bakker verzorgt de broodjes voor de directievergaderingen van een multinationale onderneming. Zij is in loondienst van de onderneming en heeft geen bijzondere andere inkomsten en lasten van belang voor de Belastingdienst. Dat betekent dat zij slechts een summier belastingaangifte hoeft te doen aan het eind van het jaar. Op een gegeven moment besluit Mevrouw Bakker een eigen bedrijf te starten. Zij heeft besloten om een broodjeszaak in het centrum van de stad te beginnen. Zij koopt haar broodjes, vleeswaren, kaas e.d. kant-en-klaar in en verkoopt geen alcoholische dranken. Zij is nu zelfstandig ondernemer en dat heeft tot gevolg dat zij met allerlei wet- en regelgeving wordt geconfronteerd.

Zo krijgt ze onder meer met algemene verplichtingen te maken als inschrijving bij de Kamer van Koophandel, de boekhoud- en bewaarplicht, het inkomstenbelastingformulier voor privé en zaak invullen (juist scheiden van deze twee werelden, nagaan of er nog startersaftrek te halen is en zelf voor de oudedagsvoorziening zorgen), aangifte omzetbelasting verzorgen, etc. Daarnaast krijgt zij ook nalevingslasten, bijvoorbeeld specifieke sectorale verplichtingen in het kader van de Warenwet (hygiënische verplichtingen etc.), milieuwetgeving, registratie bij het Bedrijfschap Horeca en toezicht door overheidsorganisaties als de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NWVA).

De broodjeszaak van Mevrouw Bakker is een groot succes. Om de vraag aan te kunnen, besluit ze om haar eerste werknemer in dienst te nemen. Een goede extra kracht erbij is bijzonder welkom, maar door de regeldruk die daarbij hoort, komt er wel veel op Mevrouw Bakker af. Mevrouw Bakker besluit dat broodjes maken en verkopen haar vak is en dat ze de bijbehorende administratieve verplichtingen beter zoveel mogelijk kan uitbesteden aan een boekhouder/accountant. Mevrouw Bakker of haar accountant krijgt in deze fase onder andere te maken met verplichtingen in het kader van de loonbelasting / premie volksverzekeringen, premieheffing werknemersverzekeringen, pensioen, ziekteverzuim tot een jaar en Arbo. Mevrouw Bakker is een doorzetter en ze besluit zich door de papieren rompslomp en daarmee gepaard gaande nalevingslasten niet te laten ontmoedigen. Ook geldt dat voor de ervaren regeldruk in de vorm van irritaties en bejegening als gevolg van beleid. Het bedrijf blijft groeien en de tweede, derde, vierde en vijfde werknemer worden in vaste dienst aangenomen. De winst neemt sterk toe.



De accountant adviseert Mevrouw Bakker om van rechtsvorm te veranderen, te weten van eenmanszaak naar B.V. Zij krijgt door deze verandering van rechtsvorm onder meer te maken met administratieve verplichtingen als omzetting van een Inkomstenbelasting(IB)-plichtigbedrijf naar een Vennootschapsbelasting(Vpb)-plichtigbedrijf (categorie: eenvoudige verplichting), Wet op de Jaarrekening (categorie: lichte verplichting).

2.2 Schildersbedrijf

De heer Pieterse werkt bij een groot bouwbedrijf in loondienst. De loonheffing is voor hem direct de eindheffing en hij heeft tot nu toe nog weinig met belastingaangiftes te maken gehad. Hij ziet goede vooruitzichten in het schilderswerk en besluit om een eigen bedrijf te starten. Nu hij ondernemer is geworden, heeft hij bij de groei van zijn bedrijf met diverse administratieve verplichtingen te maken. Hij krijgt al direct te maken met de verplichting om zijn zaak in te schrijven bij de Kamer van Koophandel. En ook verplichtingen als het invullen van het Inkomstenbelastingformulier voor privé en zaak, de boekhoud- en bewaarplicht, de BTW etc. komen al snel naar voren. Gegeven de aard van de werkzaamheden krijgt hij met nalevingslasten te maken, zoals milieuwetgeving. Teneinde daarvan een deel "buiten het bedrijf" te houden, heeft de heer Pieterse besloten om een gespecialiseerd bedrijf het vervoer van gevaarlijke stoffen voor hem te laten uitvoeren.

Na een jaar besluit de heer Pieterse om uit te breiden en een werknemer in loondienst aan te nemen. In de bouwsector zijn er echter veel bijzondere regelingen en vergoedingen in de sfeer van de loonbelasting, premie volksverzekeringen en werknemersverzekeringen, pensioen mogelijk en de heer Pieterse besluit onmiddellijk om de loon- en salarisadministratie uit te besteden aan een boekhouder/accountant. Hij begrijpt weinig van de verschillende manieren van verantwoorden in de administratie van onbelaste en belaste reiskostenvergoedingen, vakantiebonnen, gereedschapsgeld, werkkleding etc. Bovendien vindt hij het risico dat hij achteraf problemen krijgt vanwege fouten te groot. Het scheiden van de kas voor privé en zakelijk gebruik is al ingewikkeld genoeg.

De heer Pieterse besluit, wanneer de zaken goed blijven gaan, om een tweede, derde, vierde en vijfde werknemer in dienst te nemen. De daarbij behorende Arbo-verplichtingen wegen wel zwaar, maar hij gaat die niet uit de weg. (bijvoorbeeld: de risico inventarisatie en -evaluatie en het maken van een plan van aanpak in het kader van ziekteverzuim tot een jaar). Dit wordt steeds ondersteund door de boekhouder / accountant / arbodienst. Na enkele jaren is het bedrijf zo gegroeid en de winst zo toegenomen dat de boekhouder / accountant aan de heer Pieterse adviseert om van rechtsvorm te veranderen, van eenmanszaak naar BV. Dan krijgt hij onder andere te maken met de verplichtingen in het kader van de omzetting, hij wordt dan vennootschapsbelasting-plichtig en hij zal ook zijn jaarrekening bij de Kamer van Koophandel moeten deponeren.



3 Omvang regeldruk 2013

Gegeven de casebeschrijvingen is nagegaan wat de kwantitatieve eenmalige en structurele regeldruk is in de verschillende levensfasen voor een broodjeszaak en een schildersbedrijf. In dit hoofdstuk zijn alleen de resultaten van de omvang van de regeldruk voor de broodjeszaak opgenomen, omdat de verschillen met het schildersbedrijf niet groot zijn¹. Deze regeldruk is daarmee illustratief voor die van kleinere ondernemers. De regeldruk is het totaal van de administratieve lasten, toezichtlasten en inhoudelijke nalevingskosten.

De eerste paragraaf van dit hoofdstuk gaat in op de omvang van de totale regeldruk. In de daaropvolgende subparagrafen wordt een onderscheid gemaakt naar de administratieve lasten (3.1.1), de toezichtlasten (3.1.2) en de inhoudelijke nalevingskosten (3.1.3). In paragraaf 3.2 worden de belangrijkste bevindingen van dit hoofdstuk gepresenteerd.

3.1 Omvang totale regeldruk

De omvang van de totale regeldruk voor kleine ondernemers is de sommatie van de administratieve lasten, de toezichtlasten en de inhoudelijke nalevingskosten, waarbij is aangenomen dat de ondernemer alle levensfasen in één jaar doorloopt. De regeldruk bedraagt dan in totaal ruim € 15.000 in 2013. De eenmalige kosten zijn ruim € 2.100 en de structurele kosten omvatten bijna € 13.000 (zie tabel 3.1). Bezien naar levensfasen is de omvang van de regeldruk bij wijziging van een eenmanszaak in een BV het grootst² en daarna het starten van een bedrijf. In werkelijkheid zal een kleine onderneming de levensfasen niet allemaal in een jaar doorlopen. Stel dat een onderneming elk jaar een nieuwe levensfase doorloopt dan zou men opgeteld over vier jaar € 30.000 kwijt zijn³.

tabel 3.1 Totale regeldruk van kleine ondernemers naar levensfasen en totaal, 2013

<i>Levensfase</i>	<i>Eenmalige regeldruk</i>		<i>Structurele regeldruk</i>		<i>Totale regeldruk</i>	
Starten bedrijf	9%	€ 201	33%	€ 4.253	30%	€ 4.454
Eerste werknemer in dienst	38%	€ 806	7%	€ 875	11%	€ 1.681
Vier extra werknemers in dienst	1%	€ 24	3%	€ 339	2%	€ 364
Wijziging van eenmanszaak in BV	52%	€ 1.106	58%	€ 7.469	57%	€ 8.575
<i>Totale levensfasen</i>	100%	€ 2.137	100%	€ 12.937	100%	€ 15.074
Extra bij start vanuit uitkering *)		€ 229		€ 0		€ 229

*) deze kosten komen er extra bij indien men vanuit een uitkeringssituatie start in plaats vanuit loondienst.

Bron: Panteia, 2014

¹ De tabellen voor het schildersbedrijf zijn tezamen met die van de broodjeszaak opgenomen in Bijlage 2.

² De grootste regeldruk betreft het opstellen van de jaarrekening en de aangifte Venootschapsbelasting.

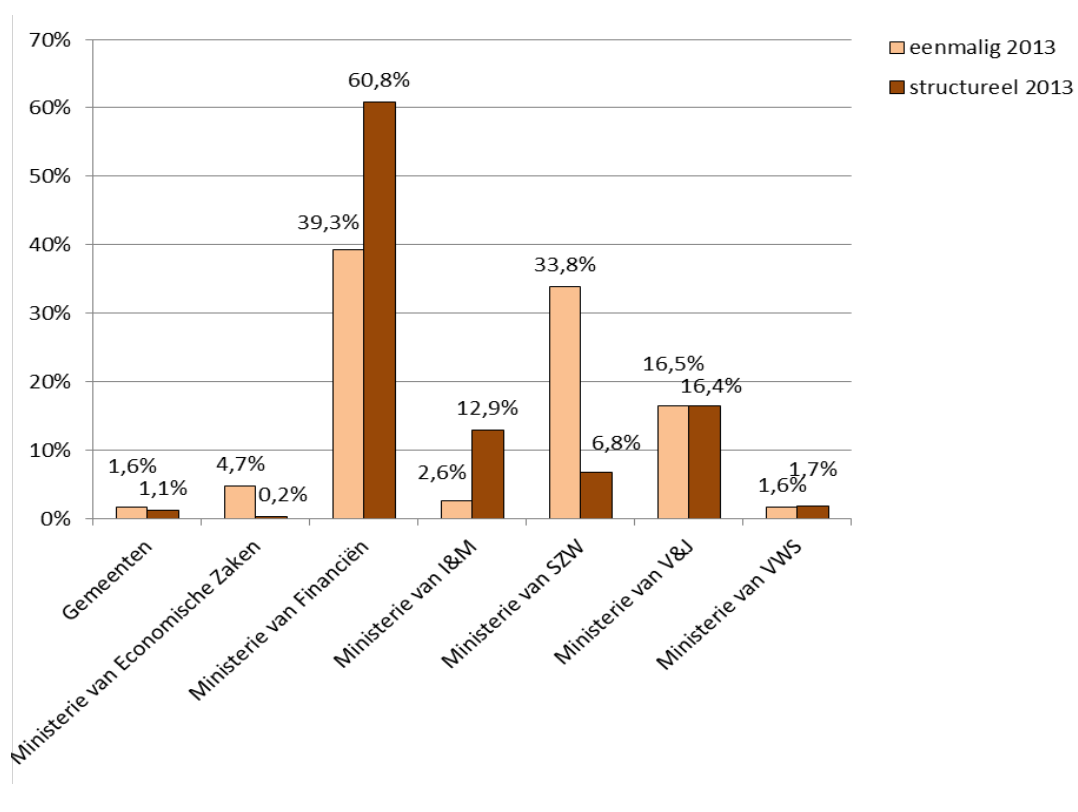
³ Vergelijk tabel 3.1. Sommatie regeldruk: eerste jaar: starten eenmanszaak (€ 4.454), tweede jaar: in dienst nemen eerste werknemer (€ 5.934), derde jaar: in dienst nemen nog vier werknemers (€ 5.492) en vierde jaar omvormen eenmanszaak naar BV (€ 14.042).



Welke overheid is verantwoordelijk voor de regeldruk?

Ondernemers moeten handelingen uitvoeren die door wet- en regelgeving zijn opgelegd. Interessant is om na te gaan welke overheid daarvoor verantwoordelijk is en waar de zwaartepunten liggen. Daarbij hebben we als uitgangspunt genomen dat elke wet en elke regel uiteindelijk onder de verantwoordelijkheid van een departement valt¹. Dat geldt ook voor lokale regelgeving, omdat de bevoegdheid daartoe is geregeld in nationale wetgeving. Bijvoorbeeld de regelgeving vanuit gemeenten, zoals ten aanzien van lokale vergunningen, is vastgelegd in de Gemeentewet. De gemeenten hebben de autonomie om deze verplichtingen zelf vorm te geven. Aldus zijn de gekwantificeerde lasten van alle regeldruk in 2013 verbijzonderd naar departement / gemeenten en uitgedrukt in procenten van de totale regeldruk (eenmalige, respectievelijk structurele lasten). Deze handelwijze levert een beeld op van de departementen / gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de hoogte van de regeldruk (zie figuur 3.1).

figuur 3.1 Totale regeldruk kleine ondernemers 2013, verbijzonderd naar departement / gemeenten



Bron: Panteia, 2014

Het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor circa 40% van de eenmalige regeldruk en 60% van de structurele regeldruk. Vooral de aangiften Loonbelasting, Vennootschapsbelasting en de verplichtingen uit de Wet op de Jaarrekening zijn daarvoor verantwoordelijk (mede als gevolg van de hoge tarieven van intermediairs die daarbij worden ingeschakeld). Het ministerie van Veiligheid en Justitie komt op de tweede plaats, voornamelijk door de verplichtingen uit de Wet op de Jaarrekening. Het

¹ Veelal af te leiden uit wie de eerste ondertekenaar is van een wet. Een ander criterium is de verdeling van lasten, zoals afgesproken in de 0-meting 2008. Bijvoorbeeld het domein van de Loonbelasting wordt dan toegerekend aan de ministeries van Financiën, SZW en VWS en het domein van de Jaarrekening aan Financiën en V&J.



structurele beeld wordt met name bepaald door het aandeel van de administratieve lasten in de totale regeldruk (85%) en daarna de inhoudelijke nalevingskosten (12%) en de toezichtlasten (3%). In de paragrafen hierna wordt nader ingegaan op deze drie kostencategorieën.

Van de eenmalige kosten betreft circa 70% administratieve lasten en 30% inhoudelijke nalevingskosten.

De omvang van de regeldruk door gemeenten is relatief laag, omdat ten eerste taken die in medebewind door gemeenten worden uitgevoerd in het kader van milieu zijn toegerekend aan het verantwoordelijk departement (IenM). Ten tweede zijn, omwille van de vergelijkbaarheid met eerdere onderzoeken uit 1998 en 2007, de casebeschrijvingen van die onderzoeken als uitgangspunt genomen (zie hoofdstuk 2). In de praktijk kunnen derhalve meer verplichtingen voorkomen, zoals bijvoorbeeld ontslag van werknemers en ziekteverzuim langer dan een jaar.

3.1.1 Omvang administratieve lasten

In het geval de kleine ondernemer in één jaar de ontwikkeling zou doormaken van startende eenmanszaak naar kleine BV met vijf werknemers in dienst, dan betekent dit dat de eenmalige administratieve lasten € 1.532 bedragen en de structurele administratieve lasten een omvang hebben van € 11.011 (zie tabel 3.1).

tabel 3.1 Administratieve lasten kleine ondernemers naar levensfasen en totaal, 2013

Levensfase		Enmalige kosten 2013		Structurele kosten 2013
Starten bedrijf	8%	€ 116	26%	€ 2.854
Eerste werknemer in dienst	20%	€ 298	3%	€ 348
Vier extra werknemers in dienst	2%	€ 24	3%	€ 339
Wijziging van eenmanszaak in BV	72%	€ 1.095	68%	€ 7.469
<i>Totale levensfasen</i>	100%	€ 1.532	100%	€ 11.011
Extra bij de start vanuit uitkering *)		€ 119		€ 0

*) deze kosten komen er extra bij indien men vanuit een uitkeringssituatie start in plaats vanuit loondienst.

Bron: Panteia, 2014

Wat bepaalt de omvang van de administratieve lasten?

Het merendeel van de administratieve lasten ontstaat bij de wijziging van de eenmanszaak in een BV (circa 70%). Meer in het bijzonder als gevolg van het opstellen van de jaarrekening en de aangifte Vennootschapsbelasting. Beide activiteiten zijn zo complex dat daarvoor intermediairs worden ingezet. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld accountants en administratiekantoren. Dergelijke gespecialiseerde dienstverleners hebben een hoog tarief; reden voor de structurele administratieve lasten van circa € 7.500.

De hoge administratieve lasten in het startjaar (circa 26% van de structurele administratieve lasten) vragen aandacht omdat dit nadelig is voor de prikkel om zelfstandig te beginnen. Belangrijke veroorzakers zijn de fiscale jaarrekening en aangifte Inkomstenbelasting (ca. € 2000).

Ook de administratieve lasten bij indienstneming van de eerste (en de volgende) werknemer moeten zo laag mogelijk zijn in verband met de ontwikkeling van de



werkgelegenheid. De ondernemer krijgt hier te maken met de aangifte loonbelasting/premie volksverzekeringen en Arboverplichtingen als de Risico inventarisatie en -evaluatie en het maken van een plan van aanpak in het kader van de Wet Verbetering Poortwachter rond ziekteverzuim.

Zeker voor de kleinere ondernemingen is het moeilijk om zelfstandig de aangifte loonbelasting en de salarisverwerking op zich te nemen. Daarvoor ontbreekt de deskundigheid en/of tijd. Zij schakelen daarom daarbij administratiekantoren, boekhoudkantoren en salarisverwerkers in. Anderen schaffen een softwarepakket aan om de aangifte loonbelasting en de salarisverwerking makkelijker te maken. De aangifte loonbelasting en de salarisverwerking is voor ondernemers dan ook een volledig uitbesteed proces. Veelal brengen dergelijke intermediairs en softwareaanbieders hun diensten onder in een vast bedrag per jaar of een onderhoudscontract.

De keerzijde van de medaille is dat de uitbesteding- en softwarekosten naar verhouding hoge administratieve lasten veroorzaken. Immers, elke wijziging in wet- en regelgeving noodzaakt tot aanpassingen in de software; óók als het gaat om wijzigingen die op zichzelf bedoeld zijn om de administratieve lasten te verlagen. Het gevolg is dat de inspanningen van de overheid om de lasten te verlagen geen effect hebben of juist tot hogere kosten leiden.

3.1.2 Omvang toezichtlasten

Bij de start van een kleine ondernemer bedragen de structurele toezichtlasten € 176. Wordt daarna een eerste werknemer in dienst genomen dan geeft dat voor de kleine ondernemer structureel € 238 aan extra toezichtlasten. Voor de andere levensfasen zijn er geen additionele lasten.

Wat bepaalt de omvang van de toezichtlasten?

De toezichtlasten worden voornamelijk veroorzaakt door de controle van de Belastingdienst. Het betreft hier controles, actualiteitsbezoeken, waarneming ter plaatse etc., waarbij de Belastingdienst het bedrijf bezoekt en tijdsbeslag legt op de ondernemer of medewerkers.

Daarnaast zijn er lasten als gevolg van de Inspectie SZW en die van Buma, Stemra, Sena¹. Op lokaal niveau is er het toezicht van gemeenten op vergunningen en verordeningen door de brandweer of bouw- en woningtoezicht.

3.1.3 Omvang inhoudelijke nalevingskosten²

In het geval een kleine ondernemer in één jaar de hele hiervoor geschetste ontwikkeling zou doormaken van startende eenmanszaak naar kleine BV met vijf werknemers in dienst, dan betekent dit dat de eenmalige inhoudelijke nalevingskosten € 604 zijn en de structurele inhoudelijke nalevingskosten € 1.512 (zie tabel 3.3).

¹ Bij de kwantificering van deze toezichtlasten zijn we uitgegaan van een controle door de Belastingdienst van eens per tien jaar. Voor de andere controles en inspecties zijn we ervan uitgegaan dat die jaarlijks plaatsvinden.

² Bij de kwantificering van de inhoudelijke nalevingskosten is alleen rekening gehouden met de bedrijfsvreemde kosten. Voor een nadere uitleg en het onderscheid met bedrijfseigen kosten wordt verwezen naar bijlage 1.



tabel 3.3 Inhoudelijke nalevingskosten kleine ondernemers naar levensfasen en totaal, 2013

Levensfase	Enmalige kosten 2013	Structurele kosten 2013
Starten bedrijf	14% € 85	81% € 1.223
Eerste werknemer in dienst	84% € 508	20% € 289
Vier extra werknemers in dienst	0% € 0	0% € 0
Wijziging van eenmanszaak in BV	2% € 11	0% € 0
<i>Totale levensfasen</i>	100% € 604	100% € 1.512
Extra bij start vanuit uitkering *)	€ 109	€ 0

*) deze kosten komen er extra bij indien men vanuit een uitkeringssituatie start in plaats vanuit loondienst.

Bron: Panteia, 2014

Wat bepaalt de omvang van de inhoudelijke nalevingskosten?

Het merendeel van de inhoudelijke nalevingskosten ontstaat structureel in het eerste jaar van het bestaan van de onderneming (circa 81%). Het gaat daarbij vooral om de verplichtingen met betrekking tot de afvalscheiding; het scheiden van bedrijfsafval in aparte containers. De rest wordt voornamelijk veroorzaakt vanuit regelgeving met betrekking tot de indienstneming van personeel, zoals Arbo- en (andere) milieuverplichtingen.

3.2 Bevindingen totale regeldruk

Samenvattend zijn de belangrijkste bevindingen van dit hoofdstuk:

- De omvang van de totale regeldruk voor kleine ondernemers is de sommatie van de administratieve lasten, de toezichtlasten en de inhoudelijke nalevingskosten, waarbij is aangenomen dat de ondernemer alle levensfasen in één jaar doorloopt. De regeldruk bedraagt dan in totaal ruim € 15.000 in 2013. In werkelijkheid zal een kleine onderneming de levensfasen niet allemaal in een jaar doorlopen. Stel dat een onderneming elk jaar een nieuwe levensfase doorloopt dan zou men opgeteld over vier jaar € 30.000 kwijt zijn¹. Dit zijn bedragen die kleine ondernemers, zeker in een tijd van crisis, bemoeilijken om te overleven en tot volle wasdom te komen. Het verdient aanbeveling dat de overheid in samenwerking met het bedrijfsleven een denktank vormt en een programma ontwikkelt dat zich specifiek richt op het minimaliseren van de regeldruk voor kleine ondernemers. Daarbij dient men zich goed rekenschap te geven van het feit dat:
 - naar levensfasen bezien de omvang van de regeldruk bij wijziging van een eenmanszaak in een BV veruit het grootst is, daarna nog substantieel is bij het starten van een bedrijf en beperkter is bij het in dienst nemen van personeel.
 - de eenmalige kosten ruim € 2.100 zijn en de jaarlijks terugkerende structurele kosten bijna € 13.000.
 - de *eenmalige* regeldruk voor 70% door administratieve lasten wordt veroorzaakt en voor 30% door inhoudelijke nalevingskosten.
 - de *structurele* regeldruk voor 85% bestaat uit administratieve lasten, voor 12% uit inhoudelijke nalevingskosten en voor 3% uit toezichtlasten.
 - het ministerie van Financiën verantwoordelijk is voor 40% van de eenmalige regeldruk en 60% van de structurele regeldruk en dat daarna het ministerie van Veiligheid en Justitie volgt. Dit betreft met name administratieve lasten. Vooral de jaarrekening en de verschillende belastingaangiften voor ondernemers zijn daarvoor

¹ Sommatie regeldruk: eerste jaar: starten eenmanszaak (€ 4.454), tweede jaar: in dienst nemen eerste werknemer (€ 5.934), derde jaar: in dienst nemen nog vier werknemers (€ 5.492) en vierde jaar omvormen eenmanszaak naar BV (€ 14.042).



verantwoordelijk. Mede als gevolg van de hoge tarieven van intermediairs die daarbij worden ingeschakeld. Door de complexiteit kan de kleine ondernemer dit zelf niet goed naleven en bovendien wil men geen risico lopen.

- de toezichtlasten met name veroorzaakt worden door de controle van de Belastingdienst.
- het merendeel van de inhoudelijke nalevingskosten ontstaat in het eerste jaar van het bestaan van de onderneming vanuit milieuaspecten.



4 Ontwikkeling regeldruk 2007-2013

Panteia heeft eerder onderzoek voor Actal gedaan naar de regeldruk in 2007 voor twee kleine ondernemers. In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de ontwikkeling van de eenmalige, structurele en totale regeldruk voor een kleine ondernemer in de periode 2007 tot en met 2013 (paragraaf 4.1). Net als bij de omvang in het vorige hoofdstuk besteden we in de daaropvolgende subparagrafen apart aandacht aan de administratieve lasten (4.1.1), de toezichtlasten (4.1.2) en de inhoudelijke nalevingskosten (4.1.3) in de onderzochte periode naar de verschillende levensfasen van een onderneming. In paragraaf 4.2 worden de bevindingen samengevat.

4.1 Ontwikkeling totale regeldruk

De totale regeldruk is de som van de administratieve lasten, de inhoudelijke nalevingskosten en de toezichtlasten. De totale regeldruk voor een kleine ondernemer die alle levensfasen in 2013 doorloopt is ruim € 15.000, waarvan eenmalig ruim € 2.100 en structureel bijna € 13.000 (zie tabel 4.1).

tabel 4.1 De ontwikkeling van de totale regeldruk van kleine ondernemers in de periode 2007-2013

<i>Enmalig/structureel</i>	<i>Totale regeldruk</i>
Enmalige kosten 2013	€ 2.137
Structurele kosten 2013	€ 12.937
Totale regeldruk 2013	€ 15.074
Enmalige kosten 2007	€ 2.269
Structurele kosten 2007	€ 13.288
Totale regeldruk 2007	€ 15.557
Ontwikkeling 2013 t.o.v. 2007	
Enmalig	-5,8%
Structureel	-2,6%
Totaal	-3,1%

Ten opzichte van 2007 betekent dat een vermindering met € 483, ofwel circa 3%. Voor de eenmalige regeldruk betekent het een afname met bijna 6% ofwel € 132 en voor de structurele regeldruk een vermindering met circa 2,5% ofwel € 351.

In tabel 4.2 is de wijziging van de regeldruk ten opzichte van 2007, uitgesplitst naar levensfasen, weergegeven.



tabel 4.2 De ontwikkeling van de totale regeldruk van kleine ondernemers naar levensfasen en totaal in de periode 2007-2013

Levensfasen	Ontwikkeling eenmalige regeldruk 2007-2013		Ontwikkeling structurele regeldruk 2007-2013	
	in %	in €	in %	in €
Starten bedrijf	-32%	- € 96	-7%	- € 296
Eerste werknemer in dienst	+4%	+ € 32	-6%	- € 55
Vier extra werknemers in dienst	-61%	- € 37	0%	€ 0
Wijziging van eenmanszaak in BV	-3%	- € 32	0%	€ 0
<i>Totale levensfasen</i>	-6%	- € 133	-3%	-€ 351

Bron: Panteia, 2014

In de meeste levensfasen is sprake van een daling van de regeldruk. Bij sommige levensfasen zijn de dalingen procentueel omvangrijk (bij eenmalige regeldruk bij het starten van een bedrijf en het in dienst nemen van vier extra werknemers), maar de bijbehorende bedragen zijn dan weer beperkt van omvang. Zoals reeds eerder aan de orde kwam, bestaan de kosten voor 70% van de eenmalige regeldruk en 85% van de structurele regeldruk uit administratieve lasten. De oorzaken van de ontwikkeling worden dan ook grotendeels verklaard uit de betreffende mutatie van de administratieve lasten.

4.1.1 Ontwikkeling administratieve lasten

In de periode 2007-2013 is sprake van een beperkte daling van de administratieve lasten van kleine ondernemers naar levensfasen. Uiteenlopend van in totaal -8% bij de eenmalige administratieve lasten tot -3% voor de structurele lasten (zie tabel 4.3).

tabel 4.3 De ontwikkeling van de administratieve lasten van kleine ondernemers naar levensfasen en totaal in de periode 2007-2013

Levensfasen	Ontwikkeling eenmalige administratieve lasten 2007-2013		Ontwikkeling structurele administratieve lasten 2007-2013	
	in %	in €	in %	in €
Starten bedrijf	-45%	- € 96	-8%	- € 258
Eerste werknemer in dienst	+12%	+ € 32	-14%	- € 55
Vier extra werknemers in dienst	-61%	- € 37	0%	€ 0
Wijziging van eenmanszaak in BV	-3%	- € 32	0%	€ 0
<i>Totale levensfasen</i>	-8%	- € 133	-3%	-€ 313

Bron: Panteia, 2014

Waar zitten de belangrijkste veranderingen?

Voor de kleine ondernemers gelden de volgende verklaringen voor de belangrijkste veranderingen in de periode 2007-2013:

- De structurele afname van de administratieve lasten bij het starten van het bedrijf is 8% ofwel € 258 en de eenmalige lasten zijn met circa 45% ofwel € 96 afgenomen. De daling van deze administratieve lasten wordt onder andere veroorzaakt door het effect van de vereenvoudiging van de rittenadministratie en het afschaffen van het spaarloon. Daarnaast is het voor ondernemers gemakkelijker gemaakt om een elektronische factuur te kunnen sturen. Een klein effect is toe te wijzen aan de mogelijkheid om het BTW-nummer nu ook online aan te vragen dan wel deze handeling te kunnen combineren met



de inschrijving in het Handelsregister. De inschrijving bij de Kamer van Koophandel zelf is minder belastend geworden. Ondernemers kunnen vooraf het inschrijfformulier invullen (digitaal), waardoor de afhandelingstijd bij de Kamer kan worden bekort. Tot slot heeft de digitalisering van gemeentelijke vergunningen (bijvoorbeeld de reclame- en de terrasvergunning) tot een afname van de lasten gezorgd.

- De structurele afname van de administratieve lasten bij de eerste werknemer is bijna 14% ofwel € 55. Deze wordt vooral veroorzaakt door de veranderde regelgeving rondom de loonbelasting en de werknemersverzekeringen en het vervallen van de uitvraag door UWV om daglonen (ten behoeve van het vaststellen van de uitkering).
- De tewerkstellingsvergunning voor buitenlandse werknemers is complexer geworden. Naar verhouding gaat het om een bescheiden last, maar dat werkt zodanig door dat de eenmalige administratieve lasten bij de indienstneming van de eerste werknemer hogere kosten met zich meebrengen (12% ofwel € 32).
- De afname van de eenmalige administratieve lasten bij de indiensttreding van vier extra werknemers wordt voor het grootste gedeelte bepaald door de afschaffing van de Eerstedagsmelding in 2009, nadat die ingevoerd was in 2006.
- Het merendeel van de administratieve lasten ontstaat bij de wijziging van de eenmanszaak in een BV. Qua ontwikkeling is de daling met 3% ofwel € 32 (eenmalige lasten) beperkt⁹. De stabiel blijvende structurele lasten kunnen worden verklaard uit het gegeven dat voor de bepalende handelingen, het opstellen van de jaarrekening en de aangifte Vennootschapsbelasting, gebruikgemaakt wordt van intermediairs als accountants en administratiekantoren. Dergelijke gespecialiseerde dienstverleners hebben een over de jaren heen hoog tarief.

4.1.2 Ontwikkeling toezichtlasten

De toezichtlasten voor de kleine ondernemers zijn in de periode 2007-2013 structureel met ruim 4% gedaald. De gezamenlijke inning van de Buma/Stemra/Sena-rechten draagt daaraan bij.

4.1.3 Ontwikkeling inhoudelijke nalevingskosten

Inhoudelijke nalevingskosten zijn vooral het gevolg van milieuverplichtingen (afval, geluidsbeheersing), voedselveiligheid en Arbo-verplichtingen (bedrijfshulpverlening, de aanschaf van persoonlijke beschermingsmiddelen, ziekteverzuimproblematiek).

De inhoudelijke nalevingskosten voor de kleine ondernemer over de verschillende levensfasen heen bezien zijn in de periode 2013-2007 structureel zeer beperkt gedaald, voornamelijk als gevolg van een lagere frequentie in de APK. De eenmalige kosten zijn gelijk gebleven.

4.2 Bevindingen ontwikkeling regeldruk

Samenvattend is de belangrijkste bevinding van dit hoofdstuk dat in de periode 2007-2013 de totale regeldruk als som van de administratieve lasten, de inhoudelijke nalevingskosten en de toezichtlasten voor alle levensfasen gezamenlijk voor kleine ondernemers met circa 3% is gedaald. De eenmalige regeldruk is in de beschouwde periode gedaald met 6% en de structurele regeldruk met 3%.

Daarmee is lang niet voldaan aan de beoogde doelstelling die de diverse kabinetten hebben gesteld. Over een periode van de laatste zes jaar zou het namelijk moeten

⁹ Dat betekent ook dat de regeldruk verbijzonderd naar departement / gemeenten voor 2013 (zie figuur 3.1) vrijwel niet veranderd is ten opzichte van 2007.



gaan om een reductie van tenminste 25% administratieve lasten plus een deel van de omvangsreductiedoelstelling nalevingskosten op rijksniveau en 35% op decentraal niveau.

De achtereenvolgende kabinetten in de periode 2007-2013 hadden de volgende doelstellingen uitgesproken om de regeldruk terug te brengen dan wel de administratieve lasten te reduceren:

Centraal:

- **Kabinet-Rutte II (november 2012):** structurele verlaging per 2017 met € 2,5 miljard (ten opzichte van 2012) van de regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals.
- **Kabinet-Rutte I (oktober 2010):** de administratieve lasten voor bedrijven dienen in 2012 ten opzichte van 2010 met 10% te zijn afgenomen.
- **Kabinet-Balkenende IV (februari 2007):** het project vermindering regeldruk bedrijven zal worden gecontinueerd. De inzet is een nieuwe tranche van 25% reductie administratieve lasten.

Decentraal:

- **Bestuursafspraken 2011–2015** van Rijk, IPO, VNG en UvW, waarin is vastgelegd dat Rijk en medeoverheden de administratieve lasten voor burgers en bedrijven vanaf 2012 met minimaal 5% per jaar verminderen.
- **Bestuursafspraken 2007:** in bestuursakkoorden worden ook afspraken gemaakt over vermindering van de provinciale en gemeentelijke administratieve lasten voor burgers en bedrijven van minimaal 25%.

Verdere bevindingen zijn:

- In de meeste levensfasen is sprake van een daling van de regeldruk. Bij sommige levensfasen zijn de dalingen procentueel omvangrijk (bij eenmalige regeldruk bij het starten van een bedrijf (-32%) en het in dienst nemen van vier extra werknemers (-61%)), maar de bijbehorende bedragen zijn dan weer beperkt van omvang, respectievelijk -€96 en -€37.
- De structurele afname van de administratieve lasten bij het starten van het bedrijf is 8% (ofwel € 258) en de eenmalige lasten zijn met circa 45% afgenomen (ofwel € 96). De daling van deze administratieve lasten wordt onder andere veroorzaakt door effect van het Belastingplan, waaronder de vereenvoudiging van de rittenadministratie en het afschaffen van het spaarloon. In dit verband is de overheid actief op het reduceren van de administratieve lasten, bijvoorbeeld de lasten die samenhangen met de aangifte loonbelasting/premie volksverzekeringen. Voorbeelden daarvan zijn de vereenvoudiging van het loonbegrip en de vereenvoudiging van de aangifte door middel van XBRL. Daarnaast is het voor ondernemers gemakkelijker gemaakt om een elektronische factuur te kunnen sturen en digitalisering op terrein van aangiften en de Kamer van Koophandel.
- De structurele afname van de administratieve lasten bij de eerste werknemer is bijna 14% (ofwel € 55). Deze wordt vooral veroorzaakt door de veranderde regelgeving rondom de loonbelasting en de werknemersverzekeringen en het vervallen van de uitvraag door UWV om daglonen (ten behoeve van het vaststellen van de uitkering).
- De tewerkstellingsvergunning voor buitenlandse werknemers is complexer geworden. Naar verhouding gaat het om een bescheiden last, maar dat werkt zodanig door dat de eenmalige administratieve lasten bij de indienstneming van de eerste werknemer hogere kosten met zich meebrengen (12% ofwel € 32).
- De afname van de eenmalige administratieve lasten bij de indiensttreding van vier extra werknemers wordt voor het grootste gedeelte bepaald door de afschaffing van de Eerstedagsmelding in 2009, nadat die ingevoerd was in 2006.



- Het merendeel van de administratieve lasten ontstaat bij de wijziging van de eenmanszaak in een BV. Qua ontwikkeling is de daling met 3% (eenmalige lasten) ofwel € 32 beperkt. De stabiel blijvende structurele lasten kunnen worden verklaard uit het gegeven dat voor de bepalende handelingen, het opstellen van de jaarrekening en de aangifte Vennootschapsbelasting, gebruikgemaakt wordt van intermediairs als accountants en administratiekantoren. Dergelijke gespecialiseerde dienstverleners hebben een over de jaren heen hoog tarief.
- De toezichtlasten en de inhoudelijke nalevingskosten zijn in de periode 2007-2013 niet tot nauwelijks gedaald.

Eerder in paragraaf 3.2 naar aanleiding van de *omvang van de regeldruk* gaven wij al aan dat het aanbeveling verdient dat de overheid in samenwerking met het bedrijfsleven een denktank vormt en een programma ontwikkelt dat zich specifiek richt op het minimaliseren van de omvang van de regeldruk voor kleine ondernemers gegeven de hoge kosten. Nu blijkt dat de regeldruk voor kleine ondernemers in de periode 2007-2013 met maar 3% ofwel € 351 is afgenomen, terwijl het streven van kabinetten en bestuursakkoorden was om de regeldruk met 25 tot 35% te verminderen, maakt een rigoureuze en allesomvattende operatie om de regeldruk voor kleine ondernemers met spoed ter hand te nemen noodzakelijk.



5 Ervaren regeldruk

In dit hoofdstuk wordt (kwalitatief) ingegaan op de ergernissen en irritaties die de geïnterviewde ondernemers hebben ervaren, hun beoordeling van de wet- en regelgeving en bejegening van de overheid in relatie tot de dienstverlening¹⁰. Een aantal praktijkvoorbeelden van ervaren lasten zijn ter commentaar voorgelegd aan de departementen waarop de regelgeving betrekking had.

5.1 Ervaren regeldruk

Grote verscheidenheid in ergernissen en irritaties

De ergernissen en irritaties die ondernemers hebben verschillen aanzienlijk per levensfase, en per branche waarin men actief is, zoals blijkt uit de praktijkvoorbeelden, zoals die in deze paragraaf in kaders worden gepresenteerd. In veel gevallen komen de ergernissen en irritaties voort uit wijzigende regelgeving en onduidelijkheden in de nalevingspraktijk. Daarnaast is het voor ondernemers vervelend om steeds een andere contactpersoon te hebben bij overheids- of inspectiediensten. Dit zorgt voor veel vragen en er ontbreekt dan een consistente lijn in interpretatie van de eisen die door de wetgever gesteld worden.

Kosten voor naleving slaan in veel gevallen neer bij de ondernemer en die ervaart dat in sommige gevallen als een onredelijk manier van doen.

Een praktijkvoorbeeld: de ondernemer start in een nieuwbouwpand een horecagelegenheid. Hij heeft geen sprinklerinstallatie omdat dit alleen bij grotere oppervlakten nodig is. Als gevolg van een brandveiligheidscontrole wordt dit voor de veiligheid van de bewoners van bovengelegen woningen wel een vereiste. De ondernemer draait daarbij op voor de kosten van de installatie, terwijl hij strikt genomen voor het eigen bedrijf niet verplicht is om een sprinklerinstallatie te installeren.

Er wordt naar de beleving van enkele ondernemers te weinig rekening gehouden met de huidige economische omstandigheden waarin men verkeert. Ondernemers hebben financiële middelen nodig om de zaak draaiend te kunnen houden, maar moeten vervolgens lang wachten totdat een beschikking van de belasting definitief is. Daar komt bij dat enkele ondernemers aangeven moeite te hebben om het hele belastingterrein te overzien. Men heeft vaak de hulp van een boekhouder nodig om van alle beschikbare voorzieningen gebruik te kunnen maken, omdat men zelf in een aantal situaties niet weet dat er een bepaalde regeling voor bestaat.

¹⁰ Ergernissen en irritaties zijn persoons- en situationeel gebonden. Ook de mate van verinnerlijking speelt een rol. Zo zullen de verplichtingen met betrekking tot de loonbelasting/premie volksverzekeringen als 'gewoon' worden ervaren, maar de aanvraag van een terrasvergunning als 'ontzettend bewerkelijk', waarbij de bejegening vanuit de gemeente ook negatief beoordeeld kan worden. Echter, uitgedrukt in euro's is de regeldruk van de loon- en salarisadministratie velen maler hoger dan die van de terrasvergunning.



Sommige ondernemers vinden de doorlooptijd van aanvraagprocedures veel te lang en onpraktisch.

Een praktijkvoorbeeld: de ondernemer met een horecagelegenheid wil een evenement organiseren en wil daarbij een goede weersverwachting afwachten. Een week van te voren wil hij een evenementenvergunning aanvragen. Dit is praktisch onmogelijk omdat de gemeente zes weken doorlooptijd nodig heeft om de vergunningaanvraag te behandelen en eventueel te verstrekken.

Ondernemers interpreteren eisen op het gebied van brandveiligheid soms anders dan de toezichthouder.

Een praktijkvoorbeeld: een ondernemer krijgt bij een controle van de brandweer te horen dat nooduitgangen aangeduid moeten worden met een verlicht bordje. Hij besluit daarop onder andere een raam aan te duiden als nooduitgang. Het raam is gelegen op de begane grond en kan van binnenuit geopend worden. Na een volgende brandweercontrole moet het bordje verwijderd worden, omdat dit raam niet als volwaardige nooduitgang kan worden betiteld, omdat een bezoeker in een rolstoel er geen gebruik van kan maken in geval van een calamiteit.

De verantwoordelijkheid voor naleving wordt te makkelijk bij ondernemers gelegd is men van mening.

Een praktijkvoorbeeld: een horecaondernemer heeft de verantwoordelijkheid om de naleving van regelgeving rondom alcohol en roken op te volgen. Het is echter bijna onbegonnen werk er op toe te zien dat iemand alcohol bestelt voor iemand met een leeftijd aan wie geen alcohol mag worden geschonken. De verhoging van de leeftijd waarop alcoholische dranken verstrekt mogen worden van 16 naar 18 jaar, kan ertoe leiden dat naleving van de regels voor de ondernemer nog moeilijker wordt. Het ministerie van VWS geeft aan dat de consument ook zijn verantwoordelijkheid heeft. De Drank en Horecawet biedt sinds januari 2013 de mogelijkheid aan de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit om de boete die bij een geconstateerde overtreding wordt gegeven aan de eindgebruiker c.q. ontvanger op te leggen. Het beboeten van de ondernemer hangt vervolgens af van het daadwerkelijk constateren van een overtreding waarbij de ondernemer eventueel verwijtbaar gedrag laat zien.

Verschillen in gemeentelijke wet- en regelgeving zorgen voor onduidelijkheid en boetes bij ondernemers. Bijvoorbeeld de aanvraagtermijn voor vergunningen verschilt per gemeente waar het bedrijf werkzaam is, wat snel tot miscommunicatie en fouten leidt.

Een praktijkvoorbeeld: een schildersbedrijf werkt regelmatig in een gemeente waar voor het plaatsen van steigers en/of bouwketen geen vergunning nodig is. Bij het werken in een naastgelegen gemeente blijkt hij een boete te krijgen, omdat daar voor het plaatsen van steigers wel een vergunning vereist is.

Het uitvoeren van de stimuleringsmaatregel "BTW-verlaging op arbeid" zorgt voor extra werkzaamheden en kosten. Met name de uitsplitsing van het hoge en lage tarief in de administratie (en daarmee de facturering) wordt als belastend ervaren. Daarbij is het natuurlijk wel zo dat per saldo minder belasting behoeft te worden betaald wat een groter voordeel biedt dan de vergroting van de administratieve lasten.



Het huidige ontslagrecht is te star in beleving van ondernemers. Schilders die veel werk uitvoeren voor woningcorporaties krijgen te maken met nieuwe eisen rondom onderhanden werk. Hierdoor is het volgens de ondernemers nodig om personeel snel en eenvoudig te kunnen ontslaan en hen op een later tijdstip weer in dienst te nemen.

Een praktijkvoorbeeld: Woningcoöperaties stellen per 1 januari van een kalenderjaar hun begroting vast. Gevolg is dat offerteaanvragen vanaf 1 januari worden uitgegeven, waardoor pas in maart de opdrachten verleend kunnen worden. Overloop van werkzaamheden na 1 januari is niet mogelijk in verband met facturering van daadwerkelijk gewerkte uren en verbruikte materialen. Dat resulteert in piekbelastingen in de laatste maanden van het jaar en te weinig werk in het eerste kwartaal. Daardoor moeten per januari van het nieuwe jaar werknemers ontslagen worden en in april weer aangenomen worden. Gevolg: sociale problemen voor de werknemers en werkgever, irritatie, wervings- en ontslagkosten en veel administratieve lasten om aan te tonen dat mensen wegens bedrijfseconomische redenen ontslagen moeten worden. Een soepelere ontslagregeling zou prettig zijn gaf de ondernemer aan.

Bedrijven zijn in veel gevallen eigenrisicodragers. Ondernemers geven aan dat dit veel geld kost en irritatie met zich meebrengt. Zeker als de ziekte veroorzaakt wordt door vrijetijdsbesteding. Ondernemers ervaren het als onrechtvaardig om twee jaar loon door te moeten betalen voor iets wat buiten het werk gebeurd is.

De verplichtingen rondom de Wet Keten Aansprakelijkheid zijn belastend.

Een praktijkvoorbeeld: het is niet goed duidelijk wat er van de bedrijven in het kader van deze wet gevraagd wordt. Bijvoorbeeld het kunnen aantonen wie er allemaal op een bepaald tijdstip op een werk aanwezig is geweest. Een schildersbedrijf werkt ook vaak met onderaannemers die niet altijd bereid zijn om bijvoorbeeld een kopie van een ID-bewijs af te staan. Is het opslaan van deze gegevens echt wettelijk vereist en als onderaannemers zich dan beroepen op privacy-wetgeving en de wet bescherming persoonsgegevens, hoe moet daar dan mee worden omgegaan? Als er in de wetgeving duidelijk staat dat je met een kopie van een ID-bewijs ook op een later moment (bij een controle) moet kunnen aantonen wie ergens aan gewerkt heeft, dan kan een schildersbedrijf (dat als hoofdaannemer optreedt) zich daarop beroepen richting haar onderaannemers. Volgens het ministerie van Financiën is de regeling niet ingewikkeld en is er voldoende duidelijkheid in de wet gegeven.

Bejegening in het algemeen positief

Kleine ondernemers voelen zich in de regel serieus genomen door de overheid. Men begrijpt dat de wet- en regelgeving in veel gevallen een vereiste is en dat het belangrijk is dat toezichthouders op de naleving toezien. Men vindt het daarbij wel belangrijk dat de controleur zich inleeft in de situatie van het bedrijf en dat men vervolgens gezamenlijk met de ondernemer nadenkt over de eventueel te treffen maatregelen. Ondernemers vinden het een taak van de toezichthouders om kritisch te blijven kijken naar de wetten en regels waar men controle op uitoefent (betreft het geen "dood hout") en dat men begripvol omgaat met de ondernemer.



Een praktijkvoorbeeld van "dood hout" volgens een ondernemer: voor de administratie van de G-rekening¹¹ moet een overmakingsovereenkomst worden afgesloten met opdrachtgevers. Bij controles is gebleken dat niet meer naar deze overeenkomsten wordt gekeken, maar als je er bij de inspectiedienst naar vraagt, wil men toch dat je deze overeenkomsten blijft afsluiten: welk doel dient dit dan nog? Kan niet helder worden aangegeven dat deze verplichting is afgeschaft?

Ondernemers redelijk tevreden over dienstverlening

De geïnterviewde ondernemers zijn in het algemeen tevreden over de dienstverlening van de overheid. Wel vinden enkele ondernemers dat de overheid tekort schiet in haar dienstverlening wanneer zij haar eigen regelgeving en de achtergronden ervan onvoldoende kent. Ondernemers verlangen van de overheid duidelijkheid over wat wel en niet is toegestaan en dat hier een heldere beargumentering bij wordt gegeven, zodat men in de toekomst niet voor verrassingen komt te staan.

Een praktijkvoorbeeld: een ondernemer wil een aantal terrasschermen plaatsen rondom zijn terras en krijgt hier met de gemeente discussie over of dit wel of niet is toegestaan. In eerste instantie wordt dit geweigerd. Echter in de Horecanota staat een algemeen verbod met een uitzondering die precies betrekking heeft op de locatie van dezelfde ondernemer. Uiteindelijk worden de schermen bij wijze van uitzondering toegestaan, maar de hele aanvraagprocedure heeft inmiddels veel extra tijd en ergernis opgeleverd.

Ondernemers ervaren het als prettig dat het aantal controles minder wordt, naarmate men bij eerdere controles heeft laten zien dat zij de zaak goed op orde hebben. Goede ondernemers moeten op basis van vertrouwen worden benaderd en behandeld en een voordeel kunnen behalen door vermindering van de toezichtlasten doordat de controlefrequentie omlaag gaat.

5.2 Bevindingen ervaren regeldruk

Samenvattend zijn de belangrijkste bevindingen van dit hoofdstuk:

- Uit de interviews met de ondernemers komt een overall beeld naar voren dat in de beleving van ondernemers de regeldruk zwaarder is geworden.
- Er is een grote verscheidenheid in ergernissen en irritaties. Zij verschillen aanzienlijk per levensfase, en per branche waarin de ondernemer actief is. In veel gevallen komen de ergernissen en irritaties voort uit wijzigende regelgeving en onduidelijkheden in de nalevingspraktijk.
- De bejegening door de overheid is in het algemeen positief. Kleine ondernemers voelen zich in de regel serieus genomen door de overheid. Men begrijpt dat de wet- en regelgeving in veel gevallen een vereiste is en dat het belangrijk is dat toezichthouders op de naleving toezien. Men vindt het daarbij wel belangrijk dat de controleur zich inleeft in de situatie van het bedrijf en dat men vervolgens gezamenlijk met de ondernemer nadenkt over de eventueel te treffen maatregelen.
- Ondernemers zijn redelijk tevreden over de dienstverlening van de overheid. Wel vinden enkele ondernemers dat de overheid tekort schiet in haar dienstverlening wanneer zij haar eigen regelgeving en de achtergronden ervan onvoldoende kent. Ondernemers

¹¹ Een G-rekening is een geblokkeerde rekening die aannemers kunnen gebruiken om loonheffingen (al dan niet met BTW) van door hen ingehuurd personeel aan de belastingdienst of aan onderaannemers te voldoen. Van een G-rekening kunnen geen andere betalingen gedaan worden. De rekening beschermt partijen tegen wanbetalingen van loonheffingen.



verlangen van de overheid duidelijkheid over wat wel en niet is toegestaan en dat hier een heldere beargumentering bij wordt gegeven, zodat men in de toekomst niet voor verrassingen komt te staan.

- De overheid kan haar dienstverlening aan de ondernemers verbeteren door rondom het wetgevingsproces eerst in gesprek te gaan met enkele ondernemers die door een wetswijziging geraakt worden. Hiermee worden problemen in de toekomst voorkomen, omdat al direct met een aantal mensen uit de praktijk over de uitvoering wordt nagedacht.



6 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bespreekt eerst de conclusies vanuit het onderzoek naar de regeldruk van kleine ondernemers. Daarna worden aanbevelingen en oplossingsrichtingen geformuleerd waar de komende periode in het beleid mee aan de slag kan worden gegaan.

6.1 Conclusies

Omvang totale regeldruk

De omvang van de totale regeldruk voor kleine ondernemers is de sommatie van de administratieve lasten, de toezichtlasten en de inhoudelijke nalevingskosten, waarbij is aangenomen dat de ondernemer alle levensfasen in één jaar doorloopt. De regeldruk bedraagt dan in totaal ruim € 15.000 in 2013. In werkelijkheid zal een kleine onderneming de levensfasen niet allemaal in een jaar doorlopen. Stel dat een onderneming elk jaar een nieuwe levensfase doorloopt dan zou men opgeteld over vier jaar € 30.000 kwijt zijn¹². Dit zijn bedragen die kleine ondernemers, zeker in een tijd van crisis, bemoeilijken om te overleven en tot volle wasdom te komen.

Verder kunnen ten aanzien van de omvang van de regeldruk van kleine ondernemers de volgende conclusies getrokken worden:

- naar levensfasen bezien is de omvang van de regeldruk bij wijziging van een eenmanszaak in een BV veruit het grootst, daarna is de regeldruk nog substantieel bij het starten van een bedrijf en is beperkter bij het in dienst nemen van personeel.
- de eenmalige regeldruk is ruim € 2.100 en de jaarlijks terugkerende structurele regeldruk is bijna € 13.000.
- de *eenmalige* regeldruk wordt voor 70% door administratieve lasten veroorzaakt en voor 30% door inhoudelijke nalevingskosten.
- de *structurele* regeldruk bestaat voor 85% uit administratieve lasten, voor 12% uit inhoudelijke nalevingskosten en voor 3% uit toezichtlasten.
- het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor 40% van de eenmalige regeldruk en 60% van de structurele regeldruk en daarna volgt het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit betreft met name administratieve lasten. Vooral de jaarrekening en de verschillende belastingaangiften voor ondernemers zijn daarvoor verantwoordelijk. Mede als gevolg van de hoge tarieven van intermediairs die daarbij worden ingeschakeld. Door de complexiteit kan de kleine ondernemer dit zelf niet goed naleven en bovendien wil men geen risico lopen.
- de toezichtlasten worden met name veroorzaakt door de controle van de Belastingdienst.
- het merendeel van de inhoudelijke nalevingskosten ontstaat in het eerste jaar van het bestaan van de onderneming vanuit milieuaspecten.

Hoofdlijn: totale omvang van regeldruk voor kleine ondernemers wordt vooral bepaald door fiscaal-economische oorzaken

Veel regelgeving blijft complex waardoor ondernemers de hulp nodig hebben van intermediairs. Bijvoorbeeld de loonadministratie en de belastingaangiften worden uitbesteed. Een maatregel als uniformering van het loonbegrip heeft dan invloed

¹² Sommatie regeldruk: eerste jaar: starten eenmanszaak (€ 4.454), tweede jaar: in dienst nemen eerste werknemer (€ 5.934), derde jaar: in dienst nemen nog vier werknemers (€ 5.492) en vierde jaar omvormen eenmanszaak naar BV (€ 14.042).



op de werkzaamheden van de intermediair, maar dit voordeel wordt niet doorvertaald in de rekening die de kleine ondernemer krijgt. Uit de gesprekken met de ondernemers blijkt dat zij niet hebben ervaren dat de kosten van de accountant c.q. boekhouder in de achterliggende jaren zijn gedaald.

Voor het verminderen van de wet- en regelgeving op het ene terrein komen tegelijkertijd op een ander terrein weer nieuwe regelingen in de plaats. Aldus wordt de snelheid van het terugverdienvermogen van dergelijke wijzigingen in wet en regelgeving afgeremd of mogelijk zelfs tenietgedaan. Marktwerking krijgt hierdoor geen kans. Het verdient aanbeveling ondernemers vanuit de overheid voor te lichten dat intermediairs kostenvoordelen genereren die aan ondernemers zouden moeten worden doorgegeven.

Daarnaast is het bedrijfsleven erbij gebaat dat de overheid niet steeds opnieuw met nieuwe en/of veranderende regelgeving komt. Weliswaar bestaat de systematiek van vaste verandermomenten, maar dit leidt niet tot minder regelgeving, maar tot meer spreiding van regelgeving over het jaar.

Ontwikkeling totale regeldruk 2007-2013

De totale regeldruk is in de periode 2007-2013 voor alle levensfasen gezamenlijk voor kleine ondernemers met circa 3% gedaald. De eenmalige regeldruk is in de beschouwde periode gedaald met 6% en de structurele regeldruk is afgenomen met 3%.

Daarmee is lang niet voldaan aan de beoogde doelstelling die de diverse kabinetten hebben gesteld. Over een periode van de laatste zes jaar zou het namelijk moeten gaan om een reductie van tenminste 25% administratieve lasten plus een deel van de omvangsreductiedoelstelling nalevingskosten op rijksniveau en 35% op decentraal niveau.

De achtereenvolgende kabinetten in de periode 2007-2013 hadden de volgende doelstellingen uitgesproken om de regeldruk terug te brengen dan wel de administratieve lasten te reduceren:

Centraal:

- **Kabinet-Rutte II (november 2012):** structurele verlaging per 2017 met € 2,5 miljard (ten opzichte van 2012) van de regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals.
- **Kabinet-Rutte I (oktober 2010):** de administratieve lasten voor bedrijven dienen in 2012 ten opzichte van 2010 met 10% te zijn afgenomen.
- **Kabinet-Balkenende IV (februari 2007):** het project vermindering regeldruk bedrijven zal worden gecontinueerd. De inzet is een nieuwe tranche van 25% reductie administratieve lasten.

Decentraal:

- **Bestuursafspraken 2011–2015** van Rijk, IPO, VNG en UvW, waarin is vastgelegd dat Rijk en medeoverheden de administratieve lasten voor burgers en bedrijven vanaf 2012 met minimaal 5% per jaar verminderen.
- **Bestuursafspraken 2007:** in bestuursakkoorden worden ook afspraken gemaakt over vermindering van de provinciale en gemeentelijke administratieve lasten voor burgers en bedrijven van minimaal 25%.

Ten aanzien van de ontwikkeling van de regeldruk gelden de volgende conclusies:



- In de meeste levensfasen is sprake van een daling van de regeldruk. Bij sommige levensfasen zijn de dalingen procentueel omvangrijk, maar de bijbehorende bedragen zijn dan weer beperkt van omvang.
- De structurele afname van de administratieve lasten bij het starten van het bedrijf is 8% en de eenmalige lasten zijn met circa 45% afgenomen. In bedragen bezien is dat respectievelijk 72% (eenmalig) respectievelijk 82% (structureel) van de totale afname over de levensfasen bezien. De daling van deze administratieve lasten wordt onder andere veroorzaakt door de vereenvoudiging van de rittenadministratie, het afschaffen van het spaarloon en reductie van lasten die samenhangen met de aangifte loonbelasting/premie volksverzekeringen. Voorbeelden daarvan zijn de vereenvoudiging van het loonbegrip en de vereenvoudiging van de aangifte door middel van XBRL. Daarnaast is het voor ondernemers gemakkelijker gemaakt om een elektronische factuur te kunnen sturen en digitalisering op het terrein van aangiften en de Kamer van Koophandel.
- De structurele afname van de administratieve lasten bij de eerste werknemer is bijna 14%. Deze wordt vooral veroorzaakt door de veranderde regelgeving rondom de loonbelasting en de werknemersverzekeringen en het vervallen van de uitvraag door UWV om daglonen (ten behoeve van het vaststellen van de uitkering).
- De tewerkstellingsvergunning voor buitenlandse werknemers is complexer geworden. Naar verhouding gaat het om een bescheiden last, maar dat werkt zodanig door dat de eenmalige administratieve lasten bij de indienstneming van de eerste werknemer hogere kosten met zich meebrengen (+12%).
- De afname van de eenmalige administratieve lasten bij de indiensttreding van vier extra werknemers wordt voor het grootste gedeelte bepaald door de afschaffing van de Eerstedagsmelding in 2009, nadat die ingevoerd was in 2006.
- Het merendeel van de administratieve lasten ontstaat bij de wijziging van de eenmanszaak in een BV. Qua ontwikkeling is de daling met 3% (eenmalige lasten) beperkt. De stabiel blijvende structurele lasten kunnen worden verklaard uit het gegeven dat voor de bepalende handelingen, het opstellen van de jaarrekening en de aangifte Vennootschapsbelasting, gebruikgemaakt wordt van intermediairs als accountants en administratiekantoren. Dergelijke gespecialiseerde dienstverleners hebben een over de jaren heen hoog tarief.
- De toezichtlasten en de inhoudelijke nalevingskosten zijn in de periode 2007-2013 niet tot nauwelijks gedaald.

Hoofdpijn: ontwikkeling regeldruk voor kleine ondernemers blijft substantieel achter bij de reductiedoelstellingen van rijksoverheid en gemeenten

De reductiemaatregelen van het kabinet zijn de afgelopen zes jaar vrijwel niet gericht geweest op het kleinbedrijf en/of hebben onvoldoende effect gehad. Het kabinetsbeleid van de afgelopen zes jaar heeft voor de beschouwde kleine ondernemers iets positiever heeft gewerkt op de eenmalige lasten (-8%). De daling van de structurele lasten is naar verhouding bescheidener (-3%). In ieder geval is lang niet voldaan aan de beoogde doelstelling die de diverse kabinetten zich hadden gesteld (tenminste -25% en een omvangsdoelstelling op rijksniveau en -35% op decentraal niveau).

Ervaren regeldruk

Er is een grote verscheidenheid in ergernissen en irritaties. Zij verschillen per levensfase, en per branche waarin de ondernemer actief is. In veel gevallen komen de ergernissen en irritaties voort uit wijzigende regelgeving en onduidelijkheden in de nalevingspraktijk. Uit de interviews met de ondernemers



komt een overall beeld naar voren dat in de beleving van ondernemers de regeldruk zwaarder is geworden.

De bejegening door de overheid is in het algemeen positief. Kleine ondernemers voelen zich in de regel serieus genomen door de overheid. Men begrijpt dat de wet- en regelgeving in veel gevallen een vereiste is en dat het belangrijk is dat toezichthouders op de naleving toezien. Men vindt het daarbij wel belangrijk dat de controleur zich inleeft in de situatie van het bedrijf en dat men vervolgens gezamenlijk met de ondernemer nadenkt over de eventueel te treffen maatregelen.

Ondernemers zijn redelijk tevreden over de dienstverlening van de overheid. Wel vinden enkele ondernemers dat de overheid tekortschiet in haar dienstverlening wanneer zij haar eigen regelgeving en de achtergronden ervan onvoldoende kent. Ondernemers verlangen van de overheid duidelijkheid over wat wel en niet is toegestaan en dat hier een heldere beargumentering bij wordt gegeven, zodat men in de toekomst niet voor verrassingen komt te staan.

Ook de benadering door de toezichthouder jegens de ondernemer heeft invloed op de beleving van regeldruk. De interpretatie van regels kan tot verschillende inzichten leiden. Naarmate de ondernemer langer actief is, weet hij beter wat er van hem wordt verwacht. Daarnaast wordt het door ondernemers als prettig ervaren als er continuïteit is in de na te leven regels en de inhoud van het toezicht.

De branche waarin een kleine ondernemer actief is bepaald voor een groot deel waar de accenten op het gebied van regeldruk komen te liggen. Bijvoorbeeld broodjeszaken en schildersbedrijven hebben beiden te maken met algemene wet- en regelgeving op bijvoorbeeld het gebied van belastingen. Bij de broodjeszaak ligt meer het accent op voedselveiligheid en NVWA-inspecties, terwijl dit bij de schildersbedrijven op andere terreinen ligt, zoals milieu- en arboveiligheid.

Ook de vestigingsplaats van een kleine ondernemer of de plaats waar men voornamelijk actief is, zorgt voor verscheidenheid in beleving. De broodjeszaken hebben voor de aanvraag van vergunningen te maken met de gemeenten waarin zij gevestigd zijn, waarbij de eisen, procedures en dienstverlening verschillen. Ook schildersbedrijven krijgen met verschillende eisen te maken als zij bijvoorbeeld werken uitvoeren in verschillende gemeenten en daar te maken krijgen met zaken als de aanvraag van parkeervergunningen en het voldoen van precario. De individuele inrichting van de verplichtingen door de gemeente bepaalt grotendeels hoe de naleving ervan wordt ervaren.

Hoofdlijn: regeldrukvermindering wordt door kleine ondernemers als beperkt ervaren

Vanuit de gesprekken met ondernemers en vertegenwoordigende instanties blijkt dat de effecten van reductiemaatregelen niet direct worden ervaren. Bedrijven hebben vaak tijd nodig om de maatregelen te interpreteren en toe te passen in de eigen nalevingspraktijk. Ook is regelmatig sprake van eenmalige aanpassingskosten, omdat men systemen aan moet passen en handelingen anders moet gaan uitvoeren dan men gewend is. Op wat langere termijn zou het effect van de door de overheid genomen maatregelen nog zichtbaar kunnen worden, maar op de korte termijn betekenen veel reductiemaatregelen juist extra



kosten. Ofwel kwantitatieve gevolgen van reductiemaatregelen worden kwalitatief (in de beleving) niet herkend.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek naar de regeldruk van kleine ondernemers over de periode 2007-2013 komen wij tot een aantal aanbevelingen.

1. Zet in op plannen en acties die een daadwerkelijke vermindering van regeldruk voor kleine ondernemers bewerkstelligt

De omvang van de totale regeldruk voor kleine ondernemers is onverminderd hoog als de ondernemer alle levensfasen in één jaar doorloopt. De regeldruk bedraagt dan in totaal ruim € 15.000 in 2013. In werkelijkheid zal een kleine onderneming de levensfasen niet allemaal in een jaar doorlopen. Stel dat een onderneming elk jaar een nieuwe levensfase doorloopt dan zou men opgeteld over vier jaar € 30.000 kwijt zijn. Dit zijn bedragen die kleine ondernemers, zeker in een tijd van crisis, bemoeilijken om te overleven en tot volle wasdom te komen.

Het verdient aanbeveling dat de overheid in samenwerking met het bedrijfsleven een denktank vormt en een programma ontwikkelt dat zich specifiek richt op het minimaliseren van de regeldruk voor kleine ondernemers. Betrek ondernemers meer bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving en wijzigingen van bestaande regelgeving. Hiermee worden niet alleen de ervaringen van bedrijven in de praktijk meegenomen, maar ook voorkomen dat maatregelen hoge aanpassingskosten met zich meebrengen en in de praktijk blijkt dat zij moeilijk na te leven zijn. Het doel van extra vooroverleg is uiteindelijk dat de verplichtingen zo dicht mogelijk aansluiten bij de bedrijfsprocessen van de ondernemers.

Een extra argument daarbij is dat de regeldruk niet alleen hoog is, maar in de periode 2007-2013 is deze regeldruk slechts met 3% afgenomen. Dit terwijl het streven van kabinetten en bestuursakkoorden was om de regeldruk met 25 tot 35% te verminderen. Dit maakt een rigoureuze en allesomvattende operatie om de regeldruk voor kleine ondernemers met spoed ter hand te nemen noodzakelijk.

2. Richt je als overheid specifiek op reductie van verplichtingen die kleinere ondernemers belasten en de veroorzakers

Het onderhavige onderzoek heeft inzicht gegeven in waar de kwantitatieve en kwalitatieve regeldruk zijn oorsprong heeft. Richt je als overheid met name op de belangrijkste verantwoordelijke departementen voor de kwantitatieve regeldruk voor kleine ondernemers. Dat betreft de ministeries van Financiën, Veiligheid en Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij de kwalitatieve regeldruk zijn met name de gemeenten verantwoordelijk. Dit vereist een aanpak op rijksniveau met het zwaartepunt gericht op vermindering van tijdbesteding en kosten voor ondernemers en op decentraal niveau met het zwaartepunt op vermindering van ervaren lasten van ondernemers op met name het niveau van gemeenten.

3. Volg het Think Small First-principe

Volg het "Think Small First"-principe. Vooral de kleinere ondernemingen voelen de regeldruk. Denk regels en procedures uit of pas ze aan in functie van de kleine bedrijven en niet vanuit het perspectief van grotere bedrijven. Dit is van groot belang omdat 95% van de ondernemingen in Nederland minder dan tien werknemers heeft. De overheid kan haar dienstverlening aan de ondernemers verbeteren door rondom het wetgevingsproces eerst in gesprek te gaan met



enkele ondernemers die door een wetswijziging geraakt worden. Hiermee worden problemen in de toekomst voorkomen, omdat al direct met een aantal mensen uit de praktijk over de uitvoering wordt nagedacht.

4. **Bedenk niet alleen reductiemaatregelen, maar meet in de praktijk bij ondernemers of reductiemaatregelen het gewenst effect hebben gehad**

De laatste nulmeting administratieve lasten heeft als peildatum maart 2007. Departementen rekenen bij reductiemaatregelen veelal zelf de effecten uit gebaseerd op basis van gegevens van zeven jaar geleden. Zowel ex-ante als ex-post dienen berekeningen te worden uitgevoerd met actueel bij bedrijven waargenomen gegevens en niet op basis van gedateerd bronmateriaal.

5. **Voer minder veranderingen op het gebied van wet- en regelgeving door**
Door de veranderingen moeten vooral de kleine ondernemers extra moeite doen om van de regels op de hoogte te komen of de hulp van intermediairs in te schakelen wat kostenstijgingen tot gevolg heeft. Ondernemers geven aan dat een kostenverhoging in veel gevallen niet betekent dat de kosten op een later tijdstip weer afnemen.

6. **De voorlichting van de overheid kan verder verbeterd worden**

De voorlichting van de overheid kan verder worden verbeterd. Betere voorlichting van het nut en noodzaak van wet- en regelgeving en de ratio daarachter draagt eraan bij dat er draagvlak voor ontstaat en dat de naleving als minder zwaar wordt ervaren. Veel ergernissen en irritaties zouden hiermee voorkomen kunnen worden. Daarnaast kunnen de regelhulpen verder uitgebreid worden en specifieker worden gemaakt. Ondernemers ervaren nu nog vaak dat informatie niet aansluit bij de praktijk in het eigen bedrijf en daarmee wordt het vooral voor kleine ondernemers lastig om wet- en regelgeving op de goede manier na te leven.

7. **Een versimpeling van de complexe regelgeving moet ervoor zorgen dat kleinere ondernemers met minder uitbesteding aan intermediairs kunnen volstaan**

Gebleken is dat in de achterliggende periode de kosten die kleine ondernemers maken voor het inschakelen van intermediairs niet zijn afgenomen. Wet- en regelgeving blijkt complex waardoor de inzet van derden al snel noodzakelijk wordt. Het versimpelen van wet- en regelgeving door hervormingen kan eraan bijdragen dat ondernemers meer zaken zelf begrijpen en hier zonder gebruik te maken van intermediairs aan kunnen voldoen.

8. **De weg die toezichthouders zijn ingeslagen met de verbetering van toezicht moet verder worden doorgezet.**

Het werken op basis van vertrouwen en verminderen van de aantallen bezoeken als de ondernemer zijn zaken goed op orde heeft, wordt als positief ervaren door de ondernemers. Ook dient te worden ingezet op eenduidige interpretatie van de regels door de toezichthouders. In de praktijk blijkt dat ondernemers aanpassingen aanbrengen op basis van een bezoek van de toezichthouder en dat bij een volgende controle door dezelfde toezichthouder de regels toch weer anders worden uitgelegd. Dit veroorzaakt 'onnodige' nalevingskosten en ergernissen bij de betreffende ondernemers.



9 Op het gebied van gemeentelijke wet- en regelgeving is voor kleine ondernemers nog een wereld te winnen.

Gemeenten stellen nog altijd verschillende eisen en de procedures rondom bijvoorbeeld vergunningaanvragen wijken van elkaar af ook is er verschil in doorlooptijd. Verdere uniformering kan veel lasten besparen en waarschuwingen en boetes voorkomen. Zeker met het verschuiven van taken van de landelijke naar de decentrale overheden is het van belang om hier extra aandacht aan te besteden.

10 Voorkom nieuwe wet- en regelgeving vanuit de Europese Unie

Voorkomen dient te worden dat vanuit de Europese Unie nieuwe wet- en regelgeving van kracht wordt. Met name op fiscaal terrein (VAT), REACH en Arbo. De lobby moet daar nog veel meer dan nu op gericht worden.

Bij het eerdere onderzoek in 2007 zijn ook aanbevelingen opgenomen over de regeldrukverminderingmogelijkheden voor kleine ondernemers. Deze aanbevelingen worden kort herhaald in bijlage 3 en vervolgens wordt ingegaan op de veranderingen die hieromtrent in de periode 2007-2013 hebben plaatsgehad. Daar wordt ook aangegeven of en in hoeverre de aanbeveling van toen ook nu nog van toepassing is.



De begrippen informatie- en inhoudelijke verplichting

Wet- en regelgeving brengen kosten voor het bedrijfsleven met zich mee. Niet alleen financiële kosten, maar ook nalevingskosten. De nalevingskosten zijn te verdelen in kosten voor het voldoen aan inhoudelijke verplichtingen en hieraan gerelateerde informatieverplichtingen. De kosten die bedrijven moeten maken om te voldoen aan de informatieverplichtingen worden administratieve lasten genoemd. Toezichtlasten worden daarbij ook als administratieve lasten gezien.

De overheid heeft één methodiek vastgelegd voor het meten van informatieverplichtingen. Dat is neergelegd in de "Meten is Weten II"¹³, de handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Deze handleiding geeft een beschrijving van hoe metingen aan de hand van het StandaardKostenModel (SKM) uitgevoerd worden. Voor dit onderzoek is ook gebruikgemaakt van het SKM.

Inhoudelijke nalevingskosten

Inhoudelijke nalevingskosten maken, naast de administratieve lasten, deel uit van de directe nalevingskosten waar het bedrijfsleven mee wordt geconfronteerd als gevolg van wettelijke verplichtingen. De directe kosten voor de bedrijven die de doelgroep vormen kunnen het gevolg zijn van:

- inhoudelijke verplichtingen met de daaraan verbonden inhoudelijke nalevingskosten, en
- informatieverplichtingen met de daaraan verbonden administratieve lasten.

Inhoudelijke nalevingskosten zijn de kosten van in wet- en regelgeving vastgelegde specifieke eisen (normen, voorschriften, procedures en dergelijke) met betrekking tot het gedrag van personen en toestanden van gebouwen, productiemiddelen c.q. het proces van productie of dienstverlening, inrichting van de administratie anders dan om direct te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, producten en/of diensten.

Business as usual costs versus meerkosten

De inhoudelijke nalevingskosten zijn vaak al verinnerlijkt door het bedrijfsleven. In dat verband wordt wel gesproken van business as usual costs. Business as usual costs zijn alle kosten die het bedrijfsleven maakt op basis van wettelijke inhoudelijke verplichtingen, die verinnerlijkt zijn en om die reden kunnen worden aangemerkt als bedrijfseigen kosten. Meerkosten zijn alle kosten die het bedrijfsleven maakt op basis van wettelijke inhoudelijke verplichtingen, die bedrijfsvreemd zijn.

Een voorbeeld van bedrijfseigen kosten zijn de kosten van laden/lossen van gevaarlijke stoffen ingevolge normen die zijn vastgelegd in de Wet Vervoer Gevaarlijke stoffen. Gegeven het risico van zware ongevallen is de bedrijfspraktijk dat deze normen als bedrijfseigen worden gezien. Een voorbeeld van bedrijfsvreemd is de wettelijke legitimatieplicht op het werk. De werkgever is verplicht de identiteit van de werknemer te controleren. De meeste ondernemers zouden zonder die verplichting de aan de identificatieplicht verbonden activiteiten niet uitvoeren. Ofwel, dergelijke activiteiten worden als bedrijfsvreemd gezien.

¹³ "Meten is Weten II" (de Regiegroep, 2008) vormt de tweede editie in zijn soort en is een vervolg op de eerdere handleiding Meten is Weten van december 2003.



Bij het vaststellen van de omvang van de inhoudelijke nalevingskosten wordt gezocht naar de 'base line, een denkbeeldige lijn die kan worden getrokken om de business as usual costs/bedrijfseigen kosten en de meerkosten/bedrijfsvreemde kosten te onderscheiden. De kosten boven de base line worden beschouwd als meerkosten voor het bedrijfsleven; de kosten daaronder zijn business as usual costs.



Bijlage 2 Tabellen broodjeszaak en schildersbedrijf

tabel A Totale regeldruk van een broodjeszaak naar levensfasen en totaal, 2013

<i>Levensfase</i>	<i>Eenmalige regeldruk</i>		<i>Structurele regeldruk</i>		<i>Totale regeldruk</i>	
Starten bedrijf	9%	€ 201	33%	€ 4.253	30%	€ 4.454
Eerste werknemer in dienst	38%	€ 806	7%	€ 875	11%	€ 1.681
Vier extra werknemers in dienst	1%	€ 24	3%	€ 339	2%	€ 364
Wijziging van eenmanszaak in BV	52%	€ 1.106	58%	€ 7.469	57%	€ 8.575
<i>Totale levensfasen</i>	100%	€ 2.137	100%	€ 12.937	100%	€ 15.074
Extra bij start vanuit uitkering *)		€ 229		€ 0		€ 229

*) deze kosten komen er extra bij indien men vanuit een uitkerings situatie start in plaats vanuit loondienst.

Bron: Panteia, 2014

tabel B Totale regeldruk van een schildersbedrijf naar levensfasen en totaal, 2013

<i>Levensfase</i>	<i>Eenmalige regeldruk</i>		<i>Structurele regeldruk</i>		<i>Totale regeldruk</i>	
Starten bedrijf	8%	€ 173	33%	€ 4.279	30%	€ 4.452
Eerste werknemer in dienst	37%	€ 778	7%	€ 875	11%	€ 1.654
Vier extra werknemers in dienst	1%	€ 24	3%	€ 339	2%	€ 364
Wijziging van eenmanszaak in BV	53%	€ 1.106	58%	€ 7.469	57%	€ 8.575
<i>Totale levensfasen</i>	100%	€ 2.081	100%	€ 12.962	100%	€ 15.045
Extra bij start vanuit uitkering *)		€ 229		€ 0		€ 229

*) deze kosten komen er extra bij indien men vanuit een uitkerings situatie start in plaats vanuit loondienst.

Bron: Panteia, 2014



tabel C De broodjeszaak en het schildersbedrijf: de administratieve lasten 2013

Levensfase	Eenmalige kosten 2013		Structurele kosten 2013		Eenmalige kosten 2013		Structurele kosten 2013	
	Broodjeszaak				Schildersbedrijf			
	%	€	%	€	%	€	%	€
Starten bedrijf	8	116	26	2.854	6	88	27	2.946
Eerste werknemer in dienst	20	298	3	348	20	298	3	348
Vier extra werknemers in dienst	2	24	3	339	2	24	3	339
Wijziging van eenmanszaak in BV	72	1.095	68	7.469	73	1.095	67	7.469
<i>Totale levensfasen</i>	100	1.532	100	11.011	100	1.505	100	11.103
Extra bij start vanuit uitkering		119		0		119		0

Bron: Panteia, 2014

tabel D De broodjeszaak en het schildersbedrijf: de inhoudelijke nalevingskosten 2013

Levensfase	Eenmalige kosten 2013		Structurele kosten 2013		Eenmalige kosten 2013		Structurele kosten 2013	
	Broodjeszaak				Schildersbedrijf			
	%	€	%	€	%	€	%	€
Starten bedrijf	14	85	81	1.223	15	85	81	1.223
Eerste werknemer in dienst	84	508	20	289	83	480	19	289
Vier extra werknemers in dienst	0	0	0	0	0	0	0	0
Wijziging van eenmanszaak in BV	2	11	0	0	2	11	0	0
<i>Totale levensfasen</i>	100	604	100	1.512	100	576	100	1.512
Extra bij start vanuit uitkering		109		0		110		0

Bron: Panteia, 2014

tabel E De broodjeszaak en het schildersbedrijf: wijziging totale regeldruk 2013 t.o.v. 2007

Levensfase	Eenmalige kosten 2013		Structurele kosten 2013		Eenmalige kosten 2013		Structurele kosten 2013	
	Broodjeszaak				Schildersbedrijf			
	- wijziging t.o.v. 2007 -							
	%	€	%	€	%	€	%	€
Starten bedrijf	-32	-96	-7	-296	-34	-89	-5	-248
Eerste werknemer in dienst	+4	32	-6	-55	+4	32	-6	-55
Vier extra werknemers in dienst	-61	-37	0	0	-61	-37	0	0
Wijziging van eenmanszaak in BV	-3	-32	0	0	-3	-32	0	0
<i>Totale levensfasen</i>	-5	-133	-3	-351	-5	-127	-2	-303

Bron: Panteia, 2014



tabel F De broodjeszaak en het schildersbedrijf: wijziging administratieve lasten 2013 t.o.v. 2007

Levensfase	Eenmalige kosten 2013		Structurele kosten 2013		Eenmalige kosten 2013		Structurele kosten 2013	
	Broodjeszaak				Schildersbedrijf			
- wijziging t.o.v. 2007 -								
	%	€	%	€	%	€	%	€
Starten bedrijf	-45	-96	-8	-258	-50	-89	-7	--228
Eerste werknemer in dienst	+12	32	-14	-55	+12	32	-14	-55
Vier extra werknemers in dienst	-61	-37	0	0	-61	-37	0	0
Wijziging van eenmanszaak in BV	-3	-32	0	0	-3	-32	0	0
<i>Totale levensfasen</i>	-8	-133	-3	-313	-8	-127	-3	-283

Bron: Panteia, 2014



Bijlage 3 **Review eerdere aanbevelingen, rapport 2007**

Bij het eerdere onderzoek in 2007 zijn ook aanbevelingen opgenomen over de regeldrukverminderingmogelijkheden voor kleine ondernemers. Deze aanbevelingen worden hier kort herhaald en vervolgens wordt ingegaan op de veranderingen die hieromtrent in de periode 2007-2013 hebben plaatsgehad. Tot slot wordt aangegeven of en in hoeverre de aanbeveling van toen ook nu nog van toepassing is.

Aanbevelingen 2007 en de realisatie daarvan

- **Aanbeveling 1:** een dienstverlenende benadering van de overheid is gewenst: initiatieven van gemeenten om starters actief te helpen verdienen meer navolging. Meer begeleiding zou voor meer gemeenten en ook andere overheidsinstanties aanbeveling verdienen, ook vanuit een punt van meer 'feeling' met het bedrijfsleven.

Realisatie 1:

- de Rijksoverheid zet meer in op digitalisering van de dienstverlening en een versnelde, effectieve inzet van basisregistraties. Bijvoorbeeld via DigiD, MijnOverheid.nl en e-overheid (i-NUP);
- de ontwikkeling en uitvoering van het programma Beter en Concreter - goede regels, gerichte service. Dit is een samenwerkingsverband van BZK, EZ en VNG en is gericht op het verminderen van regeldruk, bijvoorbeeld via het Bewijs van Goede Dienst;
- de ontwikkeling en uitvoering van de Tijdelijke regeling stimulering betere dienstverlening aan bedrijven houdende regels met betrekking tot de verstrekking en uitbetaling van vouchers ten behoeve van de verbetering van de gemeentelijke dienstverlening aan bedrijven;
- in de afgelopen jaren zijn verschillende initiatieven gestart rondom de start van bedrijven. Zo hebben enkele provincies het programma Ik Start Smart (o.a. Gelderland en Overijssel) waar gemeenten bij betrokken zijn. Het aantal gemeenten met een eigen startersprogramma met begeleiding van de deelnemers is in Nederland is nog beperkt. Een goed voorbeeld is de gemeente Breda (programma Business Coach Breda) waar sinds enkele jaren een actieve en dienstverlenende houding vanuit de gemeente is ontstaan om startende ondernemers met bestaande netwerkpartners (o.a. KvK, Belastingdienst, UWV, onderwijsinstellingen) te ondersteunen. Daarnaast zijn in een aantal bedrijfsverzamelgebouwen opgezet. Een verdere uitbreiding van deze initiatieven verdient nog steeds aanbeveling.

Review 1: Ondanks de acties die ondernomen zijn blijft dit een aanbeveling die nog steeds van toepassing is.

- **Aanbeveling 2:** meer gebruik van gegevens van andere toezichthouders: opmerkelijk zijn de verschillen tussen het schildersbedrijf en de broodjeszaak qua inschrijvings- en registratiekosten. Rond de inschrijvingen / registraties zou in de broodjeszaken een efficiënte en voor de startende ondernemer minder belastende vorm gevonden moeten worden. Door de toezichthouders wordt op dit punt nog onvoldoende gebruik gemaakt van elkaars gegevens.

Realisatie 2:

- meer toezicht op de klantgerichtheid door middel van geïntegreerde inspecties en controles. Bijvoorbeeld door gemeenten, samenwerking Inspectiedienst SZW, UWV en Belastingdienst;
- het (elektronisch) Ondernemingsdossier en Inspectievew zijn in het leven geroepen om de toezichtlasten voor de ondernemers te verminderen;
- de opheffing van de hoofdbedrijfschappen. Zo hoeft een broodjeszaak zich niet meer te registreren bij het HBD.



Review 2: Het aantal toezichthouders is verminderd door fusies. Het CBS maakt steeds meer gebruik van informatie uit andere bronnen. Toch is de aanbeveling nog steeds van toepassing. Het Ondernemingsdossier kan zorgen voor het verminderen van toezicht.

- **Aanbeveling 3:** de afwikkeling van de KvK- en Belastingdienstnummers verloopt traag.

Realisatie 3:

- Bij inschrijving van een ondernemer bij de Kamer van Koophandel (KvK), geeft de KvK de gegevens door aan de Belastingdienst. Nadat de Belastingdienst de registratie verricht heeft, krijgt de ondernemer automatisch een BTW-nummer;
- Bij de start van een eenmanszaak krijgt de ondernemer het BTW-nummer meteen bij inschrijving bij de KvK. Bij de start van een vennootschap onder firma (VOF), commanditaire vennootschap (CV), maatschap of rechtspersoon krijgt de ondernemer het BTW-nummer meestal binnen 5 werkdagen van de Belastingdienst;
- De voorbereiding van de KvK- inschrijvingen kan nu ook via internet worden afgehandeld waardoor tijd- en kosten bespaard worden.

Review 3: de KvK zorgt voor de doormelding aan de Belastingdienst. Dit probleem is daarmee opgelost.

- **Aanbeveling 4:** eenduidige interpretatie van regels door toezichthouders: het verschillend interpreteren van regels door verschillende toezichthouders leidt voor ondernemers tot onnodige nalevingslasten en/of kosten voor het meermalen aanpassen totdat de verschillende toezichthouders tevreden zijn.

Realisatie 4:

- meer geïntegreerd en gecoördineerd toezicht (zie aanbeveling 2);
- plannen voor de toepassing van de vertrouwensbenadering. In overleg met betrouwbare nalevers/ondernemers kan gekomen worden tot meer flexibiliteit bij de invulling van de naleving. Dat voorkomt ergernissen over onnodig strikte detailvoorschriften en voorkomt onnodige toezichtlast. Aldus kan de overheid een stapje terug doen bij de betrouwbare nalevers en het toezicht versterken bij slecht nalevende bedrijven;
- uit de gesprekken met de ondernemers is niet gebleken dat er nog verschillende eisen door toezichthouders worden gesteld. Wel is een aantal keer gesteld dat dezelfde toezichthouder bij verschillende bezoeken aanpassingen eist, terwijl dit het aanpassen van een eerdere situatie inhoudt. De consistentie in het stellen van eisen verdient dus nog verdere verbetering

Review 4: Ondanks de acties die ondernomen zijn blijft dit een aanbeveling die nog steeds van toepassing is.

- **Aanbeveling 5:** ongelijke eisen door gemeenten en andere instanties: besluiten over onder andere energiebesparende maatregelen en milieumaatregelen kunnen per gemeente nogal verschillen. Gemeenten zouden zich met het stellen van eisen enigszins moeten beperken om uitwassen en grote ongelijkheden op dit terrein te voorkomen.

Realisatie 5:

- dit fenomeen heeft de aandacht van de overheid, maar – gegeven de autonomie van gemeenten – is het moeilijk om daar generieke oplossingen voor aan te dragen. Mogelijk dat via de vertrouwensbenadering (zie aanbeveling 4) een bijdrage aan een meer gelijkwaardige naleving bewerkstelligd kan worden;
- ook tijdens dit onderzoek zijn de verschillen tussen gemeentelijke procedures en kosten voor vergunningaanvragen naar voren gekomen. Verdere uniformering verdient nog zeker aanbeveling.

Review 5: Ondanks de acties die ondernomen zijn blijft dit een aanbeveling die nog steeds van toepassing is.

- **Aanbeveling 6:** Meten is Weten; het kennen van de inhoudelijke nalevingskosten: het onderzoek heeft de inhoudelijke verplichtingen naar voren gebracht. Nader kwalitatief



onderzoek naar de nalevingskosten ervan brengt de betekenis van de inhoudelijke verplichtingen voor bedrijven nog beter in beeld.

Realisatie 6:

- Er is inmiddels een model ontwikkeld om de inhoudelijke nalevingskosten te meten: de Standaardmeetmethode voor inhoudelijke nalevingskosten. Ook in het voorliggend onderzoek zijn de inhoudelijke verplichtingen aan de hand van dit model gekwantificeerd.

Review 6: Dit is inzichtelijk gemaakt in eerder en dit onderzoek en daarmee gerealiseerd.

