



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

Datum  
22 september 2014

Onderwerp  
Regeldruk door  
drempels bij groei  
ondernemingen

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
JtH/RvZ/MK/PL/2014/  
093

Bijlage(n)  
1

Geachte heer Kamp,

Nationale en Europese regelgeving legt het Nederlandse bedrijfsleven een diversiteit aan verplichtingen op, met als gevolg regeldruk. Soms zijn de eisen en verplichtingen uit de regelgeving gekoppeld aan de omvang van de onderneming. De achterliggende reden is vaak dat het voor kleinere bedrijven niet proportioneel is om aan dezelfde wettelijke eisen te moeten voldoen als grote bedrijven. In die zin spelen de drempels een belangrijke rol om de regeldruk voor kleine ondernemingen te beperken. Daar staat tegenover dat de drempels zelf en de wijze waarop ze zijn vormgegeven, ook een onbedoeld en ongewenst effect kunnen hebben. Bij bedrijfsgroei krijgen ondernemingen namelijk met (zwaardere) verplichtingen te maken doordat een bepaalde 'drempel' uit de wet wordt overschreden. Die drempels komen vooral voor in het sociale domein, het financiële domein en het milieudomein. Voorbeelden zijn de wettelijke verplichting om bij 50 werknemers of meer een ondernemingsraad (OR) in te stellen en de strengere rapportage- en verantwoordingsregels van het jaarrekeningenrecht, wanneer een onderneming een bepaalde omzetgrens bereikt.

Wij hebben van ondernemingen signalen ontvangen over de veelheid, diversiteit en complexiteit van deze drempels. De onvindbaarheid van welke drempel in welke gevallen voor welke onderneming geldt, speelt bij de signalen een zeer belangrijke rol. Dit is voor ons aanleiding geweest om een onderzoek naar de drempels te doen. De resultaten zijn vastgelegd in een rapport, dat als bijlage bij deze brief is gevoegd. Uit het onderzoek blijkt dat de drempels betrekking hebben op wet- en regelgeving die in totaal € 2 miljard aan regeldruk met zich meebrengt. Een deel van deze regeldruk kan worden teruggedrongen door met uniforme criteria, grenzen en drempels te werken. Het verdient daarbij aanbeveling om bij deze uniformering zo veel mogelijk aan te sluiten bij de grenzen die in de Europese regelgeving worden gehanteerd. De mate waarin de regeldruk hierdoor kan worden verminderd, hangt uiteraard af van de mate waarin de bestaande veelheid en diversiteit van de drempels en de bijbehorende verplichtingen kan worden geüniformeerd. Gelet op het feit dat de ratio's achter deze drempels en verplichtingen veelal ontbreken, is het nog niet goed mogelijk om aan te geven hoe groot deze reductie van de regeldruk door een beter afgewogen gebruik van de drempels kan zijn. Daartoe zal eerst inzichtelijk moeten worden gemaakt waarom de drempels en bijbehorende verplichtingen zijn vastgesteld op het huidige niveau.

#### Contact

Wijnhaven 26  
2511 GA Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

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

[www.actal.nl](http://www.actal.nl)  
[info@actal.nl](mailto:info@actal.nl)

Het onderzoek geeft aanleiding tot een advies dat u hieronder aantreft. Wij geven eerst een beknopt overzicht van de onderzoeksresultaten.

## Bevindingen

### Groot aantal drempels

Het onderzoek bevestigt het signaal dat bedrijven te maken hebben met een zeer groot aantal drempels, die op de één of andere manier aan de bedrijfsomvang zijn gerelateerd. Zonder uitputtend te zijn, zijn in het onderzoek maar liefst 136 verschillende drempels in beeld gekomen. Daarvan zijn er naar hun aard 41 algemeen en 95 sectorspecifiek. De meeste drempels (59 in totaal) komen voor binnen het milieudomein. 76% van de 136 drempels vloeit voort uit Europese regelgeving.

Uit het onderzoek blijkt verder dat de ondernemer met slechts één of enkele drempels bekend is. Voor kennis en naleving van alle andere drempels is de ondernemer afhankelijk van het inschakelen van interne adviseurs van het bedrijf (zoals de P&O-adviseur, de boekhouder of de salarisadministrateur) en/of ingehuurde externe adviseurs (o.a. accountants en belastingadviseurs). Hun inzet levert voor de ondernemer een aanzienlijke post aan salaris- en advieskosten op. Ondanks de inschakeling van de adviseurs blijkt bovendien in de praktijk dat de ondernemer door toezichthouders op een overschrijding van een drempel moet worden gewezen. Dat gebeurt vaak in het kader van controle en toezicht op de naleving van de verplichtingen en gaat veelal gepaard met boetes en andere sancties. Het is een eerste indicatie dat de veelheid, diversiteit en complexiteit van de drempels ook de interne en externe adviseurs boven het hoofd groeit.

### Grote diversiteit en complexiteit

Naast het hoge aantal drempels hebben ondernemers ook te maken met een zeer grote verscheidenheid aan criteria bij de formulering van die drempels. Criteria zijn noodzakelijk om onderscheid in bedrijfsgrootte te maken en om zo kleine bedrijven niet buitenproportioneel zwaar te belasten, maar het is de vraag of er zo veel verschillende criteria moeten zijn. De door ons onderzochte wet- en regelgeving bevat alleen al 8 verschillende criteria om de bedrijfsomvang af te meten aan personeelsgegevens, te weten:

- het aantal werkzame personen;
- het aantal werknemers;
- het aantal gewerkte uren;
- het aantal fte's;
- het aantal medewerkers;
- het aantal ingehuurde personeelsleden;
- personeel dat maximaal 40 uur per week in dienst is;
- de omvang van de loonsom.

Deze verscheidenheid maakt het de ondernemer erg lastig om de criteria scherp te krijgen. Het leidt bij de ondernemer tot vragen als wat het verschil is tussen een werknemer en een

medewerker van het bedrijf? En of ingehuurde personeelsleden weer andere personen zijn dan de werknemers van het bedrijf?

### **Ratio achter verschillen in verplichtingen en specifieke hoogte van drempels ontbreekt vaak**

Regels leggen de (verschillen in) verplichtingen en de aard en hoogte van de geldende drempels vast. Verondersteld mag worden dat er goede redenen zijn om een verschil in verplichtingenregime te maken en om voor een bepaalde specifieke hoogte in drempel te kiezen. Het onderzoek laat zien dat de toelichtingen op wet- en regelgeving niet of nauwelijks duidelijk maken waarom een verschil in verplichting wordt gemaakt. Evenmin geven ze aan waarom de drempel specifiek op een bepaalde hoogte wordt gesteld. Bij gebreke daarvan is het ook niet mogelijk een antwoord op de vraag te krijgen waarom drempels niet hoger of lager hadden kunnen worden gesteld. Een hogere drempel had ertoe kunnen leiden dat meer bedrijven van de verplichting ontheven of vrijgesteld zouden zijn, met de gunstige gevolgen voor de regeldruk van dien. De bijlage bij het onderzoeksrapport geeft aan bij welke van de 136 drempels de ratio wel of niet is opgenomen en – als aangetroffen – wat deze ratio is.

### **Conclusies**

Het onderzoek bevestigt de ontvangen signalen over de veelheid, diversiteit en complexiteit. Het aantal drempels (136) is echter wel vele malen hoger dan wij bij de start van het onderzoek hadden verwacht. Ook de verscheidenheid in drempels is groter dan verwacht. Opvallend is dat de verschillen in drempels soms minimaal en zeer subtiel zijn. Het valt moeilijk in te zien waarom regelingen niet consequent en eenduidig in terminologie zijn. Is met 'werknemer', 'medewerker', 'werkzaam persoon' en 'ingehurd personeelslid' niet één en dezelfde persoon bij de onderneming bedoeld? De subtiliteit van de verschillen komt ook in de hoogte van de drempels tot uitdrukking. Waarom zou de drempel voor de verplichte Arbo-preventie-medewerker op 25 werknemers moeten worden gesteld, terwijl die voor collectief ontslag op 20 werknemers is gesteld. Kunnen die aantallen niet gewoon gelijk zijn? Subtiliteit en detailverschillen veroorzaken onnodig puzzelwerk voor ondernemers, zeker wanneer het al dan niet voldoen aan de drempel moet worden ontleend aan de administratie van de onderneming. Zij maken de naleving onnodig ingewikkeld en ondoorzichtig. Tijdsbeslag en noodzakelijke kosten zijn daardoor onnodig hoog.

Het onderzoek maakt duidelijk dat er 136 drempels en daaraan gekoppelde grenswaarden zijn. Er zijn voldoende aanknopingspunten om de regeldruk voor ondernemingen als gevolg van deze drempels en grenswaarden te verminderen. Omdat de ratio's achter de drempels en grenswaarden vaak ontbreken, is het hierbij wel lastig om betekenisvolle uitspraken te doen over het totale besparingspotentieel.

De bestaande complexiteit wijst in de richting van het onmiddellijk en volledig op de schop nemen van het bestaande stelsel. Een dergelijke aanpak zou echter tot hoge eenmalige veranderkosten kunnen leiden die niet in verhouding staan tot de directe voordelen die met een onmiddellijke verandering kunnen worden bereikt. Wij adviseren daarom om langs de weg der geleidelijkheid tot vereenvoudiging van het huidige stelsel van drempels te komen. Eenmalige

veranderkosten en de structurele voordelen van minder regeldruk zijn dan meer en beter met elkaar in balans. De aandacht bij de aanpak van drempels moet daarom primair gericht worden op het voorkómen van nieuwe verschillen in drempels en criteria en het wegnemen van die verschillen op het moment dat de drempels en criteria toch al worden geëvalueerd en heroverwogen.

## Aanbevelingen

### **Maak de ratio achter het verschil in eisen en verplichtingen in de toelichting inzichtelijk**

De toelichtingen van de onderzochte regelingen maken niet altijd inzichtelijk waarom verschillende regimes voor (groepen) ondernemingen noodzakelijk zijn. Het ontbreken van deze transparantie kan bij ondernemers een beeld van willekeur oproepen: onduidelijk is of een verplichting niet geheel achterwege had kunnen blijven of voor alle bedrijven in gelijke mate had kunnen gelden. Dat moet in het vervolg bij nieuwe wet- en regelgeving worden voorkomen. Voor de bestaande wet- en regelgeving is het nodig om de geconstateerde omissies weg te nemen. Het is gewenst de noodzaak van het onderscheid in verplichtingen van alle regelingen inzichtelijk te maken. Daarbij moet (ook) worden beoordeeld of de verplichting kan komen te vervallen of dat grenzen kunnen worden opgerekt (oprekken van een vrijstelling, een ontheffing of een licht regime).

**Wij adviseren om bij voorgenomen wet- en regelgeving de ratio achter het verschil in verplichtingen in de toelichting inzichtelijk te maken.**

**Wij adviseren de ratio achter de verplichtingen inzichtelijk te maken als deze in de bestaande toelichting ontbreekt. Daarbij moet ook worden beoordeeld of een verlicht regime voor een grotere groep bedrijven van toepassing kan worden verklaard.**

### **Hanteer bij nieuwe wetgeving uniforme criteria en grenswaarden**

Ook in de toekomst blijft het gewenst om aan het 'Think small first'-beginsel toepassing te geven. Daarom moet nieuwe wetgeving met drempels niet op voorhand worden uitgesloten. Dit betekent echter niet dat er in die wetgeving meer – nieuwe en andere – soorten drempels moeten komen. Dat zou het nu al zeer complexe geheel aan drempels nog onoverzichtelijker maken. De ondernemer is daar niet mee geholpen. Beperking van de regeldruk is gebaat bij heldere en uniforme criteria, drempels en grenswaarden als een onderscheid naar bedrijfsgrootte nodig is.

**Wij adviseren in toekomstige wet- en regelgeving te werken met uniforme criteria, drempels en grenswaarden als daarin een onderscheid naar bedrijfsgrootte noodzakelijk is.**

### **Neem de drempels en grenzen uit de Europese regelgeving over**

Uniformiteit en eenduidigheid in drempels en grenzen zijn dus nodig. Iets wat tot nu toe ontbreekt. Als het nodig is om voor nieuwe wetgeving drempels vast te stellen, zou een keuze

kunnen worden gemaakt uit de huidige 136 nationale drempels en grenzen. Nadeel is dat met zo'n keuze afwijkingen kunnen optreden met de drempels en grenzen die uit hoofde van Europese regelgeving gelden. Daarom ligt aansluiting bij de Europese drempels en grenzen meer voor de hand. Dat heeft tevens als voordeel dat de regeldruk bij grensoverschrijdende groei van ondernemingen beperkt blijft.

**Wij adviseren om de uniforme drempels en grenzen voor een onderscheid in bedrijfsgrootte uit de Europese regelgeving over te nemen.**

Europese regelgeving onderscheidt slechts een beperkt aantal categorieën ondernemingen, in het geval het onderscheid aan de grootte van de onderneming is gekoppeld. Deze categorieën met de bijbehorende grenzen lenen zich naar onze mening goed voor toepassing in toekomstige nationale wetgeving op het sociale en financiële domein. Natuurlijk alleen als daarin een onderscheid naar bedrijfsgrootte nodig is. Voor deze grenzen ligt een aansluiting bij de EU-Accounting Directive 2013/34/EU het meest voor de hand, omdat daarin de meest actuele grenzen zijn opgenomen. Deze EU-Directive kent voor de periode vanaf 2016 het volgende onderscheid in ondernemingen en grenzen:

Micro-onderneming	Minder dan 10 werknemers en een jaaromzet van minder dan € 700.000,-
Kleine onderneming	Minder dan 50 werknemers en jaaromzet minder dan € 10 miljoen
Middelgrote onderneming	Tussen de 50 en 250 werknemers en een jaaromzet tussen de € 10 en € 50 miljoen
Grote onderneming	Meer dan 250 werknemers en jaaromzet meer dan € 50 miljoen

Wanneer nieuwe nationale regelingen dwingen tot een onderscheid naar bedrijfsomvang in verplichtingen voor ondernemingen, dan moet voor de grenzen en grenswaarden worden aangesloten bij de afbakeningen die in bovenstaand overzicht zijn opgenomen. Is er geen ontkomen aan een afwijkend onderscheid of andere grens, dan dient een toereikende motivering te worden geboden ('pas toe of leg uit'- beginsel). Deze moet in de toelichting op de regeling worden opgenomen.

Het onderzoek laat zien dat in het milieudomein veelal sprake is van een indirecte koppeling aan de bedrijfsgrootte. Dat maakt toepassing van de grenzen en drempels uit het overzicht slechts zeer beperkt mogelijk. Voor dit domein moet in de toekomst gekeken gaan worden naar de mogelijkheid van een uniformer onderscheidend criterium, dat te relateren is aan aard en omvang van de risico's.

**Wij adviseren om in nieuwe wetgeving in het sociale en financiële domein uitsluitend deze Europese drempels en grenzen over te nemen, in het geval daarin een onderscheid naar bedrijfsgrootte moet worden gemaakt.**

**Wij adviseren in de toelichting te motiveren wanneer er redenen zijn om van deze grenzen en drempels af te wijken.**

### **Neem de definitie van 'werknemer' respectievelijk 'omzet' over uit de sociale verzekeringswetgeving respectievelijk belastingwetgeving**

Naast uniformiteit in grenzen en grenswaarden is het nodig om tot uniforme definities van de begrippen 'werknemer' en 'omzet' te komen. Wij adviseren voor deze definities aan te sluiten bij de omschrijvingen die in de (loon)belasting- en sociale verzekeringswetgeving zijn opgenomen. Het voordeel hiervan is dat ondernemers informatie over omvang en aantallen eenvoudig aan de eigen administratie kunnen ontlenuen. Wellicht belangrijker is dat ook de overheid (UWV en Belastingdienst) over deze informatie beschikt. Dat maakt het in de toekomst mogelijk dat de overheid ondernemingen attendeert op overschrijding van drempels en de gevolgen daarvan. Daarmee kunnen de kosten van inzet van interne en externe adviseurs sterk worden teruggedrongen. Ook voor de begrippen 'werknemer' en 'omzet' dient te gelden dat bij afwijking een toereikende motivering nodig is ('pas toe of leg uit'-beginsel).

**Wij adviseren om de uniforme definitie van de begrippen 'werknemer' en 'omzet' te ontlenuen aan de belasting- en sociale verzekeringswetgeving.**

**Wij adviseren in de toelichting op de regeling te motiveren wanneer er redenen zijn om van deze begrippen af te wijken.**

### **Overweeg toepassing van de uniforme definities en grenzen in bestaande regelingen als deze worden geëvalueerd**

De uniforme grenzen en drempels moeten onmiddellijk gaan gelden voor alle nieuwe regelingen, waarin voor ondernemingen een onderscheid naar bedrijfsgrootte in verplichtingen wordt overwogen. Toepassing in bestaande regelingen is naar onze mening aan de orde in het geval de regeling wordt geëvalueerd. In dat geval verdient het aanbeveling in de heroverweging ook de drempels van alle andere regelingen uit het betreffende domein (sociaal of financieel) te betrekken.

**Wij adviseren om het opnemen van de uniforme grenzen, drempels en begrippen in bestaande regelingen te overwegen, wanneer de regelingen worden geëvalueerd. In dat geval moeten in de heroverweging ook worden betrokken de drempels van alle andere regelingen van het betreffende domein (sociaal of financieel).**

### **Harmoniseer peildata**

Het onderzoek laat niet alleen een verscheidenheid aan grenzen, drempels en bijbehorende grenswaarden zien. De complexiteit van regelingen wordt verder vergroot, doordat zij verschillende peildata hanteren. Deze peildata dienen ter vaststelling óf en wanneer aan een grens(waarde) of drempel(waarde) is voldaan. Soms wordt uitgegaan van een peildatum die in het verleden ligt (bijvoorbeeld bij premiedifferentiatie ZW en WIA: t-1), soms geldt 1 januari van een kalenderjaar als peildatum en in weer andere gevallen is de verplichting van kracht, zodra aan de drempel wordt voldaan (bijvoorbeeld bij het verplicht instellen van een OR). Om de regeldruk te verminderen is nodig om ook de peildata te harmoniseren, bij voorkeur één peildatum die het ook mogelijk maakt om gebruik te maken van informatie die op dat moment al bij de overheid aanwezig is (bijvoorbeeld uit de loonadministratie of gedeponeerde financiële jaarstukken). Langs deze weg gaat het mogelijk worden dat de overheid ondernemers

attendeert op overschrijding van drempels en grenzen. Dat kan aanzienlijk schelen in de kosten van adviseurs, die nu deze taak vervullen.

**Wij adviseren om in wet- en regelgeving, waarin met grenzen of drempels wordt gewerkt, de peildata te harmoniseren, waarbij de voorkeur uitgaat naar peildata die de overheid kan toetsen met behulp van informatie waarover zij op dat moment al beschikt.**

**Wij adviseren om ondernemingen na het overschrijden van de grenswaarde een redelijke implementatietermijn voor de overgang naar een nieuw regime te bieden.**

### **Ga naar maatwerk-informatievoorziening**

De huidige diversiteit vraagt om een specifieke aanpak in de informatievoorziening. Deze moet een maatwerkarakter krijgen. Dat kan langs de volgende lijnen:

- Kies bij de nieuwe drempels en grenswaarden zoveel mogelijk voor drempels die de overheid zelf kan toetsen op basis van informatie die zij periodiek van de ondernemer ontvangt.
- Informeer bedrijven en instellingen op basis van de beschikbare informatie of én wanneer zij een drempel of grenswaarde (dreigen te) overschrijden.
- Communiceer als overheid via één loket, bijvoorbeeld het Ondernemersplein.

**Wij adviseren u deze maatwerkbenadering in de informatievoorziening invulling te geven.**

Gelet op het feit dat verschillen in verplichtingenregime vooral worden gehanteerd in de domeinen van sociale zaken en financiën, richten wij dit advies niet alleen aan u als verantwoordelijk bewindspersoon voor het verminderen van regeldruk voor ondernemers. Wij sturen het advies tevens in afschrift aan de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zien uw reactie met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

(w.g.)

J. ten Hoopen  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris