



## **Weten voor meten**

**Leerpunten nulmetingsonderzoeken op het  
terrein van de administratieve lasten**

drs. P.A. van der Hauw

J.J. Boog

Zoetermeer, 3 november 2005



04.03-56479

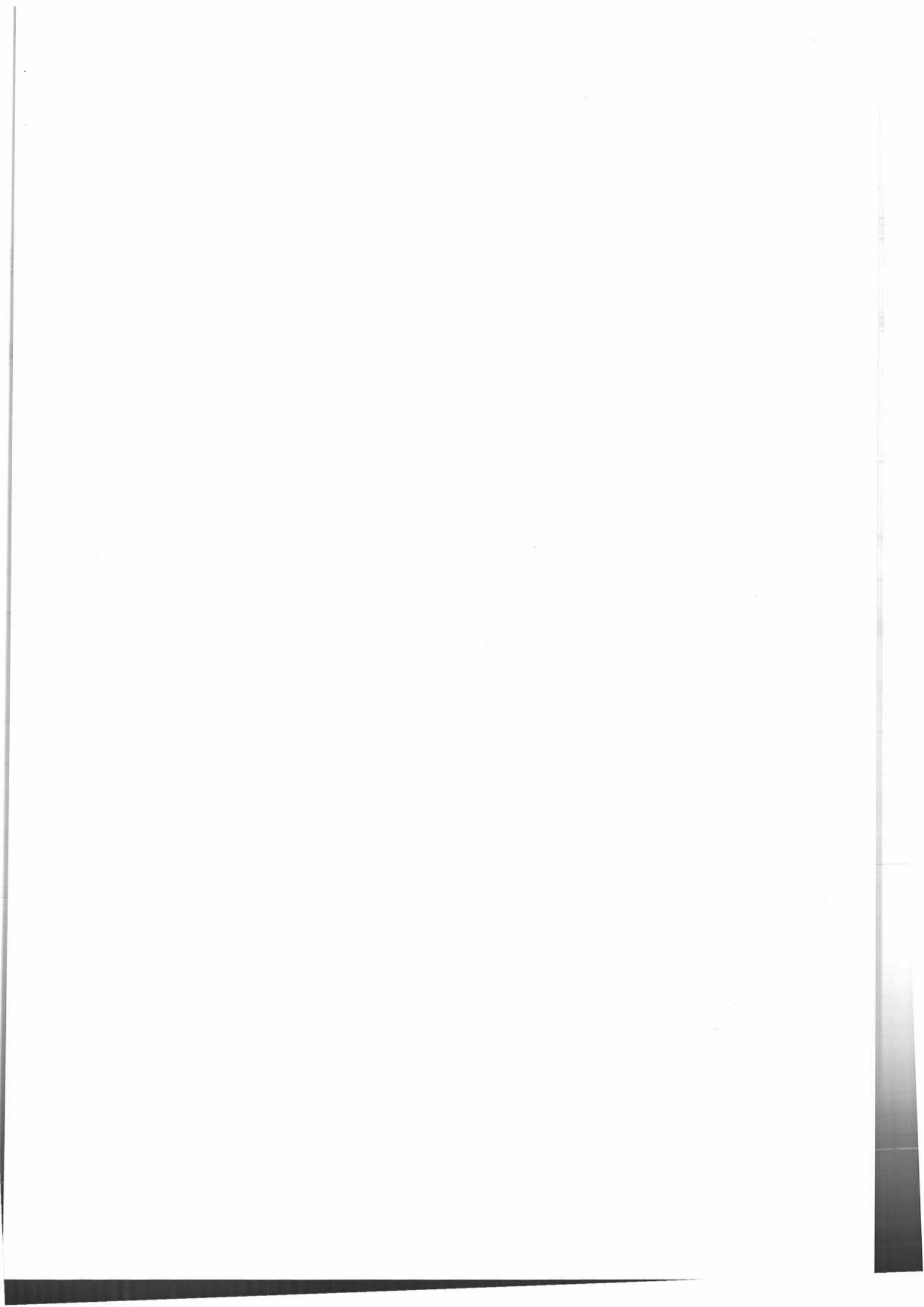
Dit onderzoek is gefinancierd door Actal.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij EIM bv. 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 EIM bv. EIM bv aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with EIM bv. 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 EIM bv. EIM bv does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

## Inhoudsopgave

1	<b>Uitgangpunten en achtergrond</b>	5
2	<b>De toepassing van de definitie van administratieve lasten in de praktijk</b>	7
2.1	Afbakening en definiëring van administratieve lasten: de theorie	7
2.2	Afbakening en definiëring van administratieve lasten: de praktijk	7
2.3	Gemengde functies (samenloop van de eerste soort)	10
2.4	De uitvoering van nulmetingsonderzoeken in relatie tot de kwaliteit ervan	12
2.5	Analyse per wetsartikel of werkproces	13
2.6	Investeringskosten	14
2.7	Feitelijke naleving versus 100 procent naleving	15
2.8	Overige verschilpunten	15
3	<b>Aanbevelingen</b>	17
	<b>Bijlage</b>	
I	Enkele voorbeelden uit de huidige nulmetingen	23



## 1 Uitgangpunten en achtergrond

Al sinds halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw worden de administratieve lasten van bedrijven via zogeheten nulmetingsonderzoeken in kaart gebracht en qua omvang berekend. Het uitvoeren van dergelijke AL-metingen heeft na afronding van de Commissie Slechte pas echt een hoge vlucht genomen, nadat het toenmalige Kabinet de aanbeveling van de Commissie had overgenomen om de administratieve lasten van alle wet- en regelgeving in kaart te (laten) brengen. Deze onderzoeken zijn met name in de periode tussen begin 2000 en half 2003 uitgevoerd. Als belangrijkste leidraad bij de uitvoering van deze onderzoeken diende een definitiedocument, zoals opgesteld door het ministerie van Economische Zaken (EZ), dat tot medio 2003 verantwoordelijk was voor de interdepartementale coördinatie van het administratieve lastenbeleid en – onderzoek. Deze rol is in de tweede helft van 2003 overgenomen door IPAL, dat eind 2003 met een eigen definitiedocument (getiteld 'Meten is weten') naar buiten is gekomen. Omdat de meeste nulmetingen toen al waren uitgevoerd heeft dit definitiedocument in de praktijk bij de meeste nulmetingen geen rol kunnen spelen. Bij de AL-onderzoeken die sindsdien zijn uitgevoerd (veelal zogeheten Actaltoetsen) heeft 'Meten is weten' wel als uitgangspunt gediend.

Met het oog op een eventuele herhaling van de nulmetingsonderzoeken in 2006/2007 ligt nu de vraag voor, welke lessen we – nu we alle nulmetingen kunnen overzien en er in de 2004 en 2005 uitgebreid ervaring mee hebben kunnen opdoen – kunnen leren uit de nulmeting uit het verleden. In deze notitie zet EIM vanuit een overkoepelende blik op de nu beschikbare nulmetingen een aantal bevindingen op een rij. Deze hebben betrekking op een aantal verbeterpunten in de wijze waarop administratieve lasten in de praktijk worden onderzocht en gemeten. Hierbij wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- De toepassing van de definitie van administratieve lasten in de praktijk.
- De wijze waarop de AL-metingen zelf worden uitgevoerd.

EIM heeft getracht de notitie vanuit een zo neutraal mogelijke blik te schrijven. Vanuit onze onderzoeksachtergrond hebben we graag, dat de zaken kloppen, dat redeneringen logisch in elkaar steken en dat ze consequent worden toegepast. Dit is de insteek van waaruit we hebben gekeken. De nadruk ligt in de notitie dan ook niet bij specifieke nulmetingen en/of bureaus die iets wel of niet goed (of fout) hebben gedaan. De nadruk ligt op de logica en de redeneringen die in uiteenlopende nulmetingen zijn gehanteerd en de gevolgen die daaruit voortvloeien.



## 2 De toepassing van de definitie van administratieve lasten in de praktijk

### 2.1 Afbakening en definiëring van administratieve lasten: de theorie

De afbakening en definiëring van administratieve lasten is in theorie vrij eenvoudig. Al in de startnotitie van het ministerie van EZ uit 2000, die als leidraad heeft gediend bij de nulmetingen die in de daarop volgende jaren zijn uitgevoerd, gold de volgende (inmiddels overbekende) definitie:

Administratieve lasten zijn de kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid.

Het gaat om de kosten die gemoeid zijn met het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Daarnaast kunnen informatieverplichtingen die administratieve lasten veroorzaken ook samenhangen met het toezicht dat de overheid houdt op de controle en handhaving van wetten.

Deze definitie is ook in 'Meten is weten' vastgelegd. Hierin wordt (terecht) aangegeven, dat administratieve lasten – als de kosten van informatieverplichtingen – een onderdeel vormen van de totale nalevingskosten van bedrijven (paragraaf 3.2). Naast administratieve lasten bestaan deze nalevingskosten ook uit inhoudelijke nalevingskosten, die op hun beurt voortvloeien uit inhoudelijke nalevingsverplichtingen voor bedrijven.

### 2.2 Afbakening en definiëring van administratieve lasten: de praktijk

Alle nulmetingen overziend kan worden vastgesteld, dat de wijze waarop in de nulmetingen informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen – twee elkaar uitsluitende categorieën – zijn onderscheiden, uiteenloopt. De gehanteerde definitie van administratieve lasten is overal gelijk en (dus) helder, maar de wijze waarop deze in de praktijk wordt toegepast (dus) niet. In de praktijk zijn bij het onderscheid tussen informatieverplichtingen/administratieve lasten enerzijds en inhoudelijke verplichtingen/inhoudelijke nalevingskosten twee verschillende criteria gehanteerd:

- In het ene geval is als criterium gehanteerd: het doel van de wet. In dit geval is de redenering als volgt: is een wettelijke verplichting direct gericht op het realiseren van een inhoudelijk doel (veilige werksituatie, schoon milieu, etc.), dan is er sprake van een inhoudelijke verplichting. De kosten die gemoeid zijn met de naleving van deze verplichting worden dan tot de inhoudelijke nalevingskosten gerekend. De kosten die gemoeid zijn met het verstrekken van informatie over de wijze waarop/mate waarin de inhoudelijke verplichtingen zijn nageleefd zijn dan de kosten van de informatieverplichtingen (ofwel de administratieve lasten).

#### Voorbeeld van inhoudelijke verplichtingen en informatieverplichtingen langs deze lijn

De Arbowet stelt eisen aan industriële bedrijven gericht op veiligheid op de werkplek. Om een veilige werkplek te realiseren wordt bijvoorbeeld voorgeschreven:

- dat werknemers een helm moeten dragen op het terrein
- dat ze bij bepaalde werkzaamheden handschoenen en een bril moeten dragen
- dat bepaalde medewerkers (bijvoorbeeld behorende tot het EHBO-team) een herkenbaar hesje moeten dragen

- dat bepaalde gevaarlijke plekken met een opvallende aanduiding moeten worden aangegeven
- dat vluchtroutes duidelijk en herkenbaar moeten worden aangegeven

Alle kosten die met de naleving van deze verplichtingen zijn gemoeid worden tot de inhoudelijke nalevingskosten gerekend. Als het bedrijf daarnaast de verplichting heeft om informatie (aan de overheid) te verstrekken over de wijze waarop en mate waarin deze verplichtingen in het bedrijf zijn vormgegeven en worden nageleefd (bijvoorbeeld in een RI&E), dan worden de daarmee gemoeide kosten tot de administratieve lasten gerekend.

- In het andere geval is als criterium gehanteerd: informatieoverdracht. In dit geval is de redenering: overal waar een bedrijf op grond van wettelijke verplichtingen informatie ontvangt of geeft worden de kosten tot de administratieve lasten gerekend.

#### **Voorbeeld van inhoudelijke verplichtingen en informatieverplichtingen langs deze lijn**

De Arbowet stelt eisen aan industriële bedrijven gericht op veiligheid op de werkplek. Om een veilige werkplek te realiseren wordt bijvoorbeeld voorgeschreven:

- dat werknemers een helm moeten dragen op het terrein
- dat ze bij bepaalde werkzaamheden handschoenen en een bril moeten dragen
- dat bepaalde medewerkers (bijvoorbeeld behorende tot het EHBO-team) een herkenbaar hesje moeten dragen
- dat bepaalde gevaarlijke plekken met een opvallende aanduiding moeten worden aangegeven
- dat vluchtroutes duidelijk en herkenbaar moeten worden aangegeven

Alle kosten die met de naleving van de verplichting tot het dragen van een helm, handschoenen en een bril samenhangen worden tot de inhoudelijke nalevingskosten gerekend. Bij de verplichting tot het dragen van een herkenbaar hesje en het aangeven van vluchtroutes gaat het om informatieoverdracht, zodat de hiermee gemoeide kosten tot de administratieve lasten worden gerekend. Ook de kosten die gemoeid zijn met het verstrekken van informatie in de vorm van een RI&E worden tot de administratieve lasten gerekend.

Bij de redenering langs de eerste lijn (doel van de wet) geldt dus, dat een inhoudelijk doel – in het voorbeeld: veiligheid op de werkplek – soms (ook) via informatieoverdracht wordt gerealiseerd. Bij de redenering langs de tweede lijn geldt dit niet. Dit verschil in toepassing van de AL-definitie leidt tot een grove schatting, dat de omvang van de voor 2002 berekende administratieve lasten mogelijk wel 10 tot 15 procent lager zou kunnen uitvallen dan nu is berekend, indien overal het criterium 1 (doel van de wet) zou zijn gehanteerd<sup>1</sup>.

Omgekeerd: zou criterium 2 overal en volledig consequent zijn/worden toegepast, dan zouden de administratieve lasten waarschijnlijk vele miljoenen (zo niet miljarden) Euro's hoger uitvallen dan nu is berekend.

<sup>1</sup> Zo zijn in de Arbo-nulmeting voor SZW de lasten berekend van verplichtingen als: afzetten van een plaats met een lint bij een ongeval, het aangeven van vluchtroutes via verlichte bordjes binnen bedrijven, etc. Hierbij is geredeneerd langs de lijn van het tweede criterium. Zouden de lasten van al dergelijke verplichtingen in deze nulmeting buiten beschouwing zijn gebleven, dan zouden de administratieve lasten 10 tot 20 procent lager zijn uitgevallen dan de nu berekende (circa) € 1 miljard.



**Enkele voorbeelden van niet in de nulmetingen opgenomen administratieve lasten bij consequente toepassing van criterium 2**

*Voorbeeld 1*

In de nulmeting voor SZW zijn de administratieve lasten gemeoid met de Wet op de Ondernemingsraad (WOR) in 2002 geraamd op circa € 8 miljoen. Hierbij is ervan uitgegaan, dat de verplichtingen uit de WOR zelf invulling geven aan een inhoudelijk doel, te weten: vorm geven aan medezeggenschap van werknemers binnen bedrijven. Hiervan uitgaand zijn de kosten van bedrijven, die gemeoid zijn met de OR-overleggen (onderling, met de directie, met externe adviseurs, etc.) niet bij de berekening van de administratieve lasten meegenomen. Zou dit wel worden gedaan, dan zouden de lasten vele miljoenen Euro's hoger uitvallen dan nu het geval is.

*Voorbeeld 2*

Stel de brandweer inspecteert een bedrijf en komt tot de conclusie, dat een aantal deuren niet aan de eisen van de brandweer voldoen en moeten worden vervangen. Het bedrijf gaat vervolgens met de naleving van deze wettelijk opgedragen verplichting aan de slag en nodigt drie bouwbedrijven uit tot het indienen van een offerte voor de klus. Hiertoe selecteert het bedrijf eerst drie geschikte bouwbedrijven, verstrekt ze vervolgens op papier alle vereiste informatie over de uit te voeren klus, voert gesprekken met de bedrijven, beoordeelt de drie ontvangen offertes en geeft vervolgens één van de drie de opdracht.

In het geval het tweede criterium consequent wordt toegepast, dan zouden de kosten van al deze informatieverstrekking en –overdracht moeten worden meegenomen bij de bepaling van de omvang van de administratieve lasten. Deze informatieverstrekking en –overdracht vinden immers plaats op grond van een wettelijke verplichting. De tegenwerping om deze kosten toch buiten beschouwing te laten zou kunnen zijn: het is geen wettelijke verplichting om drie aannemers om een offerte te vragen etc. Op zich is deze tegenwerping juist. Echter, bij de bepaling van de omvang van de administratieve lasten worden de kosten meegenomen van de handelingen, die een bedrijf normaal gesproken uitvoert om de informatieverplichtingen na te leven. Deze handelingen zelf zijn ook lang niet altijd allemaal letterlijk in de wet vastgelegd en voorgeschreven (bijvoorbeeld: voeren van intern overleg, narekenen van bepaalde berekeningen voordat ze worden opgestuurd, etc.). Worden de handelingen in de praktijk door bedrijven verricht in het kader van de naleving van de informatieverplichtingen en kan dit eigenlijk niet zonder die handelingen, dan worden ze meegenomen.

*Voorbeeld 3*

Een ondernemer wil zijn assortiment uitbreiden. Om dit te doen heeft hij aanvullende diploma's nodig, omdat de wetgever heeft vastgesteld dat uit oogpunt van veiligheid alleen ondernemers met de juiste papieren het betreffende assortiment mogen voeren. Om deze papieren te verkrijgen gaat de ondernemer aanvullende (wettelijk voorgeschreven) cursussen en opleidingen volgen. Tijdens de opleiding krijgt de ondernemer allerlei informatie (de lesstof) en geeft hij ook informatie (bij de examens en tentamens). Ook hier weer: bij consequente toepassing van criterium twee zouden de tijd en kosten van deze informatieoverdracht moeten worden meegerekend bij de administratieve lasten.

Conclusies:

- Toepassing van het eerste criterium is theoretisch gezien het best verankerd, maar leidt ertoe dat sommige typen van informatieoverdracht (en de daarmee gemoeide kosten) bij de bepaling van de omvang van de administratieve lasten buiten beschouwing moeten blijven. Dit is theoretisch gezien wel juist, maar voor een buitenstaander soms niet direct te begrijpen.
  - (Consequente) toepassing van het tweede criterium leidt ertoe, dat de nulmetingen uit 2002 verre van compleet zijn en op veel (willekeurige) punten aanvulling behoeven.
  - In de huidige nulmetingen zijn beide criteria gehanteerd, met als gevolg: een overschatting dan wel onderschatting van de omvang van de administratieve lasten.
- ‘Meten is weten’ geeft op het punt van de concrete toepassing van de AL-definitie en het verschil inhoudelijke verplichtingen en informatieverplichtingen niet voldoende houvast.

### 2.3 Gemengde functies (samenloop van de eerste soort)

In ‘Meten is weten’ is over de gemengde functies het volgende standpunt ingenomen.

*Een aantal bedrijven houdt registraties bij op basis van meer redenen dan alleen verplichtingen uit wet- en regelgeving. De kosten van registraties met een gemengde functie worden volledig toegerekend aan desbetreffende wet- en regelgeving als administratieve last.*

Dit is op zich een helder standpunt. Hiervan kan echter (achteraf) worden geconcludeerd:

- Dat dit (waarschijnlijk in de meeste, zo niet alle huidige) nulmetingen niet als zodanig is toegepast.
- Dat consequente toepassing van dit standpunt vertrekken gevolgen heeft, gevolgen die (waarschijnlijk) niemand wenst of beoogt.

Het punt is, dat het ook hier draait om een afbakeningskwestie, waarbij het hier gaat om de vraag: waar beginnen en eindigen de administraties die bedrijven op grond van wet- en regelgeving bijhouden en (onderdelen van) de eigen bedrijfsadministratie?

#### **Twee voorbeelden van toepassing van het IPAL-standpunt rond gemengde functies**

##### *Voorbeeld 1*

Een bedrijf dient per kwartaal een BTW-aangifte in, waarop de betaalde en ontvangen BTW staat aangegeven. De ontvangen BTW wordt bepaald door het aantal verkochte producten en de prijzen daarvan. Het aantal verkochte producten wordt bijgehouden in de verkoopadministratie. De prijzen van de producten zijn bepaald op basis van een interne kostprijsberekening en de externe marktsituatie (prijzen van concurrenten). De kostprijsberekening is gebaseerd op de gegevens uit het totale bedrijfs- en productieproces: de inkoopkosten van de materialen en halfproducten, de afschrijvingskosten, de arbeidskosten, de kosten van uitval (afgekeurde producten), etc. Gegevens hierover worden continu vastgelegd in de diverse onderdelen van de normale bedrijfsadministratie: de inkoopadministratie, de productieadministratie, de voorraadadministratie, etc. Op basis van gegevens uit al deze administraties zijn de kostprijzen en verkoopprijzen berekend, op basis waarvan uiteindelijk de in rekening te brengen BTW wordt vastgesteld (bijvoorbeeld 19 procent van de verkoopprijs).

Toepassing van de regel dat bij gemengde functies de kosten daarvan volledig aan de administratieve lasten zouden moeten worden toegerekend betekent, dat de kosten van alle genoemde onderdelen van de normale bedrijfsadministratie zouden moeten worden meegenomen.

#### Voorbeeld 2

Een bedrijf stelt jaarlijks een jaarrekening en verlies- en winstrekening op. De hiervoor benodigde gegevens zijn gedurende het jaar vastgelegd in de verschillende onderdelen van de normale bedrijfsadministratie, zoals de voorraadadministratie, de verkoopadministratie, de personeelsadministratie, de productieadministratie, etc. Ook hier betekent een consequente toepassing van de IPAL-regel rond gemengde functies, dat de kosten van al deze administraties zouden moeten worden meegenomen bij de administratieve lasten behorende bij het opstellen van de jaarrekening.

Beide voorbeelden maken duidelijk, dat de normale bedrijfsadministratie nagenoeg altijd de basis is voor de informatieverstrekking door bedrijven op grond van wet- en regelgeving. De kosten van de totale bedrijfsadministratie zouden dan bij de administratieve lasten moeten worden meegenomen. In dat geval krijgt men bovendien met toerekeningskwesaties te maken, omdat (verschillende onderdelen van) de normale bedrijfsadministratie (naar verwachting) aan zeer veel verschillende wettelijke informatieverplichtingen tegelijk zouden moeten worden toegerekend.

Om deze problemen te voorkomen en omdat ze op grond van een logische redenering kunnen worden voorkomen heeft EIM in de diverse nulmetingen op dit punt – net als waarschijnlijk de andere bureaus op grond van eigen overwegingen – een andere weg en redenering gevolgd. Deze redenering is als volgt.

#### **De normale bedrijfsadministratie op grond van de algemene boekhoudverplichting**

Bedrijven houden een aantal administraties bij, waarin het normale bedrijfsproces wordt vastgelegd. Deze administraties vormen gezamenlijk de 'normale bedrijfsadministratie'. Bedrijven doen dit in de eerste plaats vanuit het eigen ondernemerschap, maar (diep weggestoken) ook op grond van een wettelijke verplichting, namelijk op grond van de algemene boekhoudverplichting. Het betreft hier een vormvrije verplichting, waarbij alleen is aangegeven dat een bedrijf te allen tijden in staat moet zijn om zijn bezittingen en schulden te kunnen aantonen. Er zijn geen eisen gesteld aan de vorm waarin bedrijven de betreffende administraties inrichten (bijvoorbeeld: de inkoopadministratie, de verkoopadministratie, etc.).

De kosten die gemoeid zijn met het bijhouden van deze 'normale bedrijfsadministratie' zijn door EIM altijd beschouwd als inhoudelijke nalevingskosten en om die reden buiten alle administratieve lastenberekeningen gehouden. De administratieve lasten zijn steeds berekend vanaf het moment, dat bedrijven voor specifieke informatieverplichtingen gegevens uit de normale bedrijfsadministratie licht.

De reden voor deze keuze is, dat de wetgever via de algemene boekhoudverplichting direct een inhoudelijk doel wil realiseren, te weten: goed ondernemerschap bij bedrijven en ondernemers. Bij goed ondernemerschap heeft men te allen tijden zicht op de omvang van de bezittingen en schulden.

Op deze werkwijze geldt één uitzondering, namelijk in het geval dat in een wet specifieke eisen worden gesteld aan (de vorm en/of inhoud van) onderdelen die (eigenlijk ook) tot de normale bedrijfsadministratie behoren. In dat geval worden de kosten die met die onderdelen zijn gemoeid wel meegenomen bij de berekening van de administratieve lasten. Dit punt speelt bijvoorbeeld op het terrein van de financiële markten, waar de toezichthouders specifieke eisen hebben gesteld aan de financiële administratie van bijvoorbeeld banken.

Toepassing van deze werkwijze betekent, dat EIM bij de nulmeting op het terrein van de jaarrekening de lasten heeft berekend vanaf het moment waarop het grootboek (als

onderdeel van de normale administratie die voortvloeit uit de algemene boekhoudverplichting) wordt afgesloten.

## 2.4 De uitvoering van nulmetingsonderzoeken in relatie tot de kwaliteit ervan

Een punt van zorg is de kwaliteit van de uitkomsten van nulmetingsonderzoeken. Nulmetingsonderzoeken hebben gaandeweg een steeds sterker 'black box'-karakter gekregen, mede omdat er nauwelijks nog inhoudelijke rapportages werden opgesteld over de onderzochte verplichtingen. Bij velen in het veld bestaat dan ook de indruk, dat met name de nulmetingen die als laatste zijn uitgevoerd kwalitatief gezien van matig niveau zijn. Het gevaar is aanwezig, dat het uitvoeren van nulmetingsonderzoeken – wat ooit begonnen is als serieus onderzoek – afglijdt tot een lopende bandproces gericht op het 'genereren van getallen'.

Om de kwaliteit van nulmetingsonderzoeken te handhaven moet men zich realiseren, dat het hart van de methodiek bestaat uit een werkwijze, waarbij gegevens die (veelal) zijn verkregen via een beperkt aantal – en dus statistisch gezien een nooit representatief aantal – interviews, op verantwoorde wijze worden opgehoogd tot getallen voor de gehele populatie. Juist omdat het aantal waarnemingen statistisch gezien niet representatief is stelt deze werkwijze specifieke eisen aan de onderzoeksmethodiek. Deze eisen hebben betrekking op:

- Het aantal bedrijven waar tijd- en werkprocesgegevens worden verzameld. In 'Meten is weten' wordt op dit punt aangegeven, dat per wet moet worden bekeken hoeveel interviews nodig zijn, opdat de informatie voldoende betrouwbaar en representatief is. Dit is natuurlijk een juiste constatering. Echter, hoe dit aantal wordt vastgesteld wordt niet aangegeven.
- Het niveau waarop gegevens bij bedrijven worden verzameld (berichten of handelingen). In 'Meten is weten' wordt op dit punt (terecht) aangegeven, dat het detailniveau afhankelijk is van de omvang van de achterliggende administratieve lasten en het nut van dergelijke detailinformatie bij het formuleren en doorrekenen van reductievoorstellen. In de huidige nulmetingen komen zowel metingen op berichtenniveau als op handelingenniveau voor. Onze ervaring is, dat – los van de op zich juiste uitgangspunten uit 'Meten is weten' op dit punt – ondernemers de tijd die gemoeid is met de afhandeling van complete verplichtingen vaak niet goed kunnen inschatten. Hierbij speelt mee, dat ze veelal ook niet precies weten waar de onderzochte verplichting begint en eindigt. In dergelijke gevallen lukt het wel als de verplichting uiteen wordt gelegd in onderdelen (handelingen). Begin en eind worden dan duidelijk, terwijl ook de tijd per handeling kan worden overzien. De tijd voor de totale verplichting (dus op berichtenniveau) kan dan 'bottom up' worden opgebouwd<sup>1</sup>.
- De wijze waarop gegevens bij bedrijven worden verzameld (face to face gesprekken en/of via telefonische interviews). Telefonische interviews zijn vanzelfsprekend eenvoudiger (en goedkoper) uit te voeren dan face to face gesprekken. Echter, bij omvangrijke en/of complexe verplichtingen staat of valt de kwaliteit van een nulmeting met voldoende waarnemingen die via face to face gesprekken zijn verkregen. In dergelijke gesprekken kan een ondernemer aan de hand worden meegenomen

<sup>1</sup> Daarnaast geldt, dat bij AL-metingen die alleen op berichtenniveau zijn uitgevoerd het monitoren en gedetailleerde doorrekening van reductievoorstellen vrijwel niet goed mogelijk zijn.

langs de verschillende verplichtingen. In de praktijk blijken ondernemers daarbij veel vragen te hebben, die duiden op verkeerde interpretaties en die – indien ze niet expliciet zouden worden gemaakt of op de juiste wijze zouden worden beantwoord – kunnen leiden tot onjuiste inschattingen van ondernemers.

- De wijze waarop de inventarisaties van wettelijke verplichtingen worden getoetst. In de Mistral-methodiek van EIM geschiedt dit via een zogenoemd deskundigenoverleg, waarbij de opgespoorde informatieverplichtingen uit een bepaald wetsdomein op juistheid en compleetheid wordt getoetst. Daarnaast wordt dit overleg gebruikt om eventuele afbakeningskwesaties te bespreken. Hierbij gaat het om de afbakening tussen:
  - informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen.
  - verschillende informatieverplichtingen (samenloop van de tweede soort). Hierbij kan het gaan om samenloop tussen informatieverplichtingen uit hetzelfde wetsdomein of tussen informatieverplichtingen uit verschillende wetsdomeinen (en soms zelf van andere ministeries).

Onze indruk is, dat deze toetsingsronde soms achterwege blijft of niet goed wordt uitgevoerd. Een voorbeeld van het gevolg is te zien bij de nulmeting voor het ministerie van Justitie, waarin de administratieve lasten van de loonadministratie (opnieuw) zijn berekend. Bij een zorgvuldige toetsing via een draagvlakoverleg zou zijn gebleken, dat deze lasten al volledig in kaart zijn gebracht in de nulmetingen voor de ministeries van SZW en Financiën.

- De wijze waarop de verzamelde tijd- en werkprocesgegevens worden genormeerd en getoetst. Onze indruk is, dat met name deze stap gaandeweg de nulmetingen meer en meer is komen te vervallen. EIM heeft deze stap in veel nulmetingsonderzoeken ingevuld via een aparte bijeenkomst (een deskundigenoverleg).

Deze vijf factoren, die elkaar (zowel in positieve als in negatieve richting) kunnen versterken, bepalen uiteindelijk de kwaliteit van een nulmeting.

## 2.5 Analyse per wetsartikel of werkproces

Een apart punt van aandacht betreft de analyse per wetsartikel of per werkproces. Nulmetingsonderzoeken leggen een verbinding tussen twee werelden:

- de wereld van de ambtenaren, die denken in termen van wetten en wetsartikelen.
- de wereld van de bedrijven, die te maken hebben met bepaalde werkprocessen, waarin verschillende activiteiten (waaronder de afhandeling van informatieverplichtingen) worden uitgevoerd.

Gaandeweg de uitvoering van de nulmetingsonderzoeken kwam vanuit een aantal ministeries het verzoek, of in de nulmetingen expliciet kon worden verwezen naar de wettelijke basis voor de verschillende informatieverplichtingen. Op zich is dit een begrijpelijk en terecht verzoek: de personen die binnen de ministeries met de nulmetingen aan de slag moeten redeneren immers vanuit wettelijke verplichtingen.

Een stap verder is om de administratieve lasten ook volledig vanuit deze insteek weer te geven, laat staan te meten. Het komt nogal eens voor, dat verplichtingen die in uiteenlopende wetsartikelen zijn vastgelegd, binnen bedrijven in één werkproces worden uitgevoerd. De ondernemer weet daarbij dan niet, dat het ene deel is gebaseerd op artikel 18.a.3 en het andere deel op artikel 73.2.c. Een goede meting in de praktijk vereist dan ook vaak, dat het werkproces bij een ondernemer als uitgangspunt wordt genomen.

Onze ervaring is dan ook vooralsnog, dat de beste werkwijze is:

- Om de wettelijke verplichtingen uit de verschillende artikelen te vertalen naar werkprocessen bij bedrijven.

- Om die werkprocessen bij bedrijven bij de meting in de praktijk als uitgangspunt te nemen.
- Om ook bij de rapportage deze werkprocessen als insteek te kiezen, maar hierbij steeds wel expliciet een verwijzing naar de wettelijke basis op te nemen.

Wordt volledig de insteek van de wetsartikelen gevolgd, dat bestaan er twee risico's:

- Dat de bedrijven de werkprocessen niet goed herkennen of kunnen toedelen naar het gevraagde onderdeel.
- Dat er een grote kans bestaat op dubbeltellingen: het komt regelmatig voor dat in verschillende artikelen binnen een wet verwijzen naar één en dezelfde verplichting of één en hetzelfde werkproces.

## 2.6 Investeringskosten

Een ander punt van aandacht betreft de wijze waarop in de nulmetingen met investeringen wordt omgegaan. Dit punt hangt samen met de vraag, of bij AL-metingen alleen structurele kosten moeten worden berekend of ook de éénmalige kosten. In de toenmalige notitie van EZ (uit 2000), die als uitgangspunt heeft gediend bij de meeste nulmetingen in de periode tot 2003, werden alleen de structurele kosten meegerekend bij de bepaling van de omvang van de administratieve lasten. In 'Meten is weten' wordt aangegeven, dat ook éénmalige kosten moeten worden meegenomen. Ook wordt aangegeven, dat (omvangrijke) investeringskosten moeten worden meegerekend.

Op dit punt kan worden geconstateerd, dat deze uitgangspunten in de huidige nulmetingen niet overal zijn toegepast. Wat vanuit methodologisch oogpunt gezien de beste aanpak is, is EIM vooralsnog niet geheel duidelijk. Twee tegengestelde argumenten staan hierbij centraal:

- In de nulmetingen wordt al rekening gehouden met investeringskosten. De uren worden namelijk opgehoogd met een overheadbijdrage, waarin ook alle investeringskosten zijn meegenomen. Het ophogingspercentage bedraagt circa 40 procent. Zouden de investeringskosten ook apart worden berekend, dan is er sprake van een dubbeltelling.
- Het ophogingspercentage doet geen recht aan specifieke, omvangrijke investeringskosten en moeten dus apart worden meegenomen. Wordt deze insteek gekozen, dan zouden de investeringskosten over de totale afschrijvingsperiode moeten worden verdeeld<sup>1</sup>.

Nogmaals, wat hier methodologisch gezien de beste aanpak is is binnen EIM nog niet uitbediscussieerd. Geconstateerd wordt wel, dat voor dit probleem – dat gaandeweg de uitvoering van een aantal nulmetingen aan de oppervlakte is gekomen – nog te weinig aandacht is geweest.

## 2.7 Feitelijke naleving versus 100 procent naleving

Een ander punt van aandacht betreft de keuze tussen feitelijke en 100 procent naleving. In 'Meten is weten' wordt aangegeven, dat de administratieve lasten dienen te

<sup>1</sup> Actal heeft op dit punt aangegeven, dat hun indruk is dat in de nulmetingen op dit punt twee methoden naast elkaar worden gehanteerd: toerekening van investeringskosten over de totale afschrijvingsperiode en toerekening in één keer (aan het jaar waarin de investering is gedaan).

worden berekend uitgaande van de veronderstelling van 100 procent naleving. Alhoewel dit uitgangspunt nu door alle bureaus is overgenomen kan worden geconstateerd, dat in de huidige nulmetingen door alle bureaus beide uitgangspunten zijn gehanteerd:

- bij veel verplichtingen waar gebruik is gemaakt van informatie afkomstig van toezichthouders of uitvoeringsinstellingen gaat het in de praktijk veelal om frequentiegegevens in termen van feitelijk nalevingsgedrag. In deze gevallen is immers veelal niet onderzocht in hoeverre de geregistreerde aantallen (bijvoorbeeld het aantal meldingen van bedrijven voor bepaalde gebeurtenissen of situaties) overeenstemmen met de aantallen bij volledige naleving (in dit geval het aantal meldingen van bedrijven bij 100 procent naleving).
- bij andere verplichtingen is gebruik gemaakt van frequentiegegevens bij 100 procent naleving. Soms betreft het frequentiegegevens waarvoor geen objectieve bronnen beschikbaar zijn (de betreffende gegevens worden nergens geregistreerd) en waarvoor (dus) eigen ramingen zijn opgesteld. In andere gevallen liggen de frequentiegegevens voor de hand (bijvoorbeeld: alle bedrijven met personeel).

Omdat de keuze tussen het ene of het andere type frequentiegegeven veelal direct voor de hand ligt leidt deze werkwijze, die over de volle breedte van de huidige nulmetingen zichtbaar is, niet of nauwelijks tot problemen. Mogelijk dat de tekst in 'Meten is weten' op dit punt aan deze pragmatische werkwijze zou kunnen worden aangepast.

## 2.8 Overige verschilpunten

Enkele laatste punten uit de huidige nulmetingen die aandacht verdienen zijn nog de volgende.

### *Op de hoogte komen / op de hoogte blijven*

Er is een verschil tussen de termen "op de hoogte komen" en "op de hoogte blijven". "Op de hoogte komen" wordt gezien als eenmalige aanpassingskosten, terwijl "op de hoogte blijven" tot de jaarlijks terugkerende (structurele) administratieve lasten behoort.

In de nulmetingen zijn uitsluitend de structurele administratieve lasten in kaart gebracht. De éénmalige aanpassingskosten zijn verwerkt in het overheadpercentage op het tarief. Dit overheadpercentage geldt alleen voor de administratieve handelingen die niet worden uitbesteed. Bij uitbesteding bevinden deze overheadkosten (en ook bijvoorbeeld de winstmarge) zich in het extern in rekening gebrachte tarief.

Daar waar veel wet- en regelgeving muteert heeft EIM veelal de handeling "op de hoogte blijven" expliciet opgenomen als een aparte handeling bij een bericht. Onduidelijk is hoe in niet door EIM uitgevoerde nulmetingen met dit onderscheid is omgegaan.

### *Tarieven*

In interviews is het gebruikelijk te vragen naar het functieniveau waarop de administratieve handelingen worden uitgevoerd. Bij uitbesteding wordt uitgegaan van de tarieven die intermediairs aanreiken, waarna deze worden genormeerd. Ingeval het bedrijf de administratieve handelingen zelf uitvoert wordt gevraagd naar het bruto maandloon van degene die de werkzaamheden uitvoert. Dit is het makkelijkst te beantwoorden. Bij bedrijven waarvoor een CAO geldt, kan ook naar functie en schaal gevraagd worden waarna de juiste gegevens in de CAO kunnen worden opgezocht. Vervolgens wordt dit bruto jaarloon opgehoogd met werkgeverslasten en vergoedingen ook in termen van overheadkosten.

In niet door EIM uitgevoerde nulmetingen is soms uitgegaan van de vaste tarieven.

#### *Europese verordeningen*

Puur nationale regelgeving en regelgeving voortkomend uit Europese Richtlijnen die geïmplementeerd is in Nederlandse regelgeving zijn meegenomen bij de nulmetingen. Rechtstreeks werkende Europese verordeningen zijn door EIM ook in de nulmetingen meegenomen, indien het draagvlakoverleg met vertegenwoordigers van overheid en bedrijfsleven aangaf dat daarvan ook lasten door het bedrijfsleven worden ondervonden. Een voorbeeld zijn de lasten van het Communautair Douanewetboek, dat is gebaseerd op een Europese verordening. Mogelijk dat in andere nulmetingen Europese verordeningen niet zijn meegenomen.

#### *Afbakening bedrijfsleven*

Het bedrijfsleven bestaat uit alle sectoren van de economie, met uitzondering van de publieke delen van het openbaar bestuur, overheidsdiensten en de verplichte sociale verzekeringen (SBI '93 code 75), en het onderwijs (SBI '93 code 80). Voor deze uitzonderingen geldt dat de private onderdelen erin wél onder het bedrijfsleven vallen. Het criterium hierbij is de vraag of organisaties al dan niet kostendekkend zijn. Is dit het geval, dan is er sprake van bedrijfsleven. Met dit uitgangspunt dienen ook alle frequenties en entiteiten (de "Q") in de nulmetingen daarop gescreend te worden, zodat geen overheid bij het bedrijfsleven wordt opgenomen.

De vraag is hoe secuur in de verschillende nulmetingen met deze afbakening van het bedrijfsleven is omgegaan.

#### *Nalevingskosten versus uitvoeringskosten*

In een enkel geval speelt in de huidige nulmetingen de afbakening tussen informatiëlevingskosten (administratieve lasten) en uitvoeringskosten. Uitvoeringskosten zijn dan de kosten, die verbonden zijn met de uitvoering van wet- en regelgeving. Zo heeft EIM de kosten die de Kamer van Koophandel maken in verband met de inschrijvingstaak niet meegenomen bij de berekening van de administratieve lasten. Op vergelijkbare wijze heeft EIM de kosten die Ziekenfondsen en Zorgkantoren maken bij de uitvoering van de ZFW en de AWBZ buiten de berekening van de administratieve lasten gehouden. Alleen de kosten die Ziekenfondsen en Zorgkantoren maken in verband met verstrekking van informatie aan toezichthouders als CVZ, CTZ, VWS, etc. zijn bij de administratieve lasten meegenomen.

Onze indruk is, dat in de update van de VWS-nulmeting wel alle kosten van Ziekenfondsen en Zorgkantoren bij de administratieve lasten zijn meegerekend. Dit leidt ertoe, dat het onderscheid tussen beide typen kosten wordt vertroebeld. Onze indruk is echter ook, dat dergelijke problemen in de overige nulmetingen niet of nauwelijks optreden.



### 3 Aanbevelingen

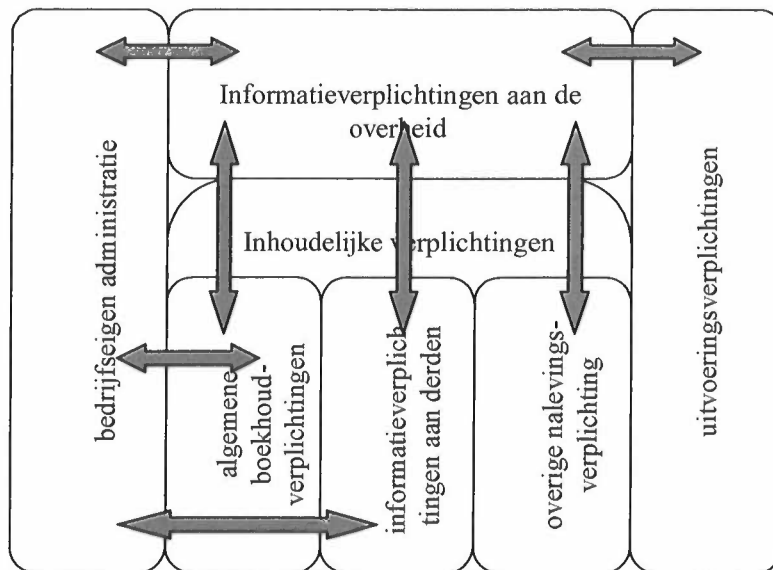
In hoofdstuk 2 is een aantal leerpunten rond de huidige nulmetingen aangegeven. Uit de beschreven leerpunten kunnen de volgende aanbevelingen worden afgeleid:

- 1 maak een keuze tussen de twee in paragraaf 2.2 aangegeven criteria voor de feitelijke afbakening van informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen. Werk dit criterium in theoretische zin verder uit en pas het consequent toe. Langs deze weg kunnen de punten zoals beschreven in de paragrafen 2.2 en 2.3 worden weggenomen.
- 2 zorg ervoor dat de kwaliteit van nulmetingen beter wordt bewaakt en gewaarborgd. Stel hiervoor nadere eisen aan het onderzoeksproces. Hiermee moeten de punten zoals beschreven in de paragrafen 2.4 en 2.5 worden weggenomen.
- 3 zorg voor een betere/nadere (theoretische) uitwerking van de wijze waarop in de meetmethodiek met investeringskosten moet worden omgegaan. Hiermee moeten de punten uit paragraaf 2.7 worden weggenomen.
- 4 tot nu toe is bij de nulmetingen niet of nauwelijks gekeken vanuit het perspectief van de bedrijven, de werk- en productieprocessen die daarbinnen plaatsvinden en de administraties die daaraan zijn gekoppeld. De beleving van ondernemers van wat nou precies als administratieve last wordt ervaren is daarbij onderbelicht gebleven. Een aanpak vanuit dit perspectief zou naar het gevoel van de ondernemer tot betere resultaten leiden. Mogelijk dat in dat geval ketens worden opgespoord die vanuit het perspectief van de overheid niets met elkaar gemeen (lijken te) hebben, maar voor een individueel bedrijf nauw aan elkaar zijn gelieerd. Anders leidt het tot ketens die vanuit het perspectief van de wetgeving gezien weliswaar op bepaalde punten als homogeen kan worden bestempeld, maar die bij nadere uitwerking veelal uiteenvallen in verplichtingen waarmee sterk uiteenlopende bedrijven op uiteenlopende tijdstippen te maken hebben. Suggesties en ideeën in deze richting heeft EIM circa een jaar geleden al eens richting IPAL geventileerd.

*Verdere uitwerking afbakeningscriterium voor informatieverplichtingen*

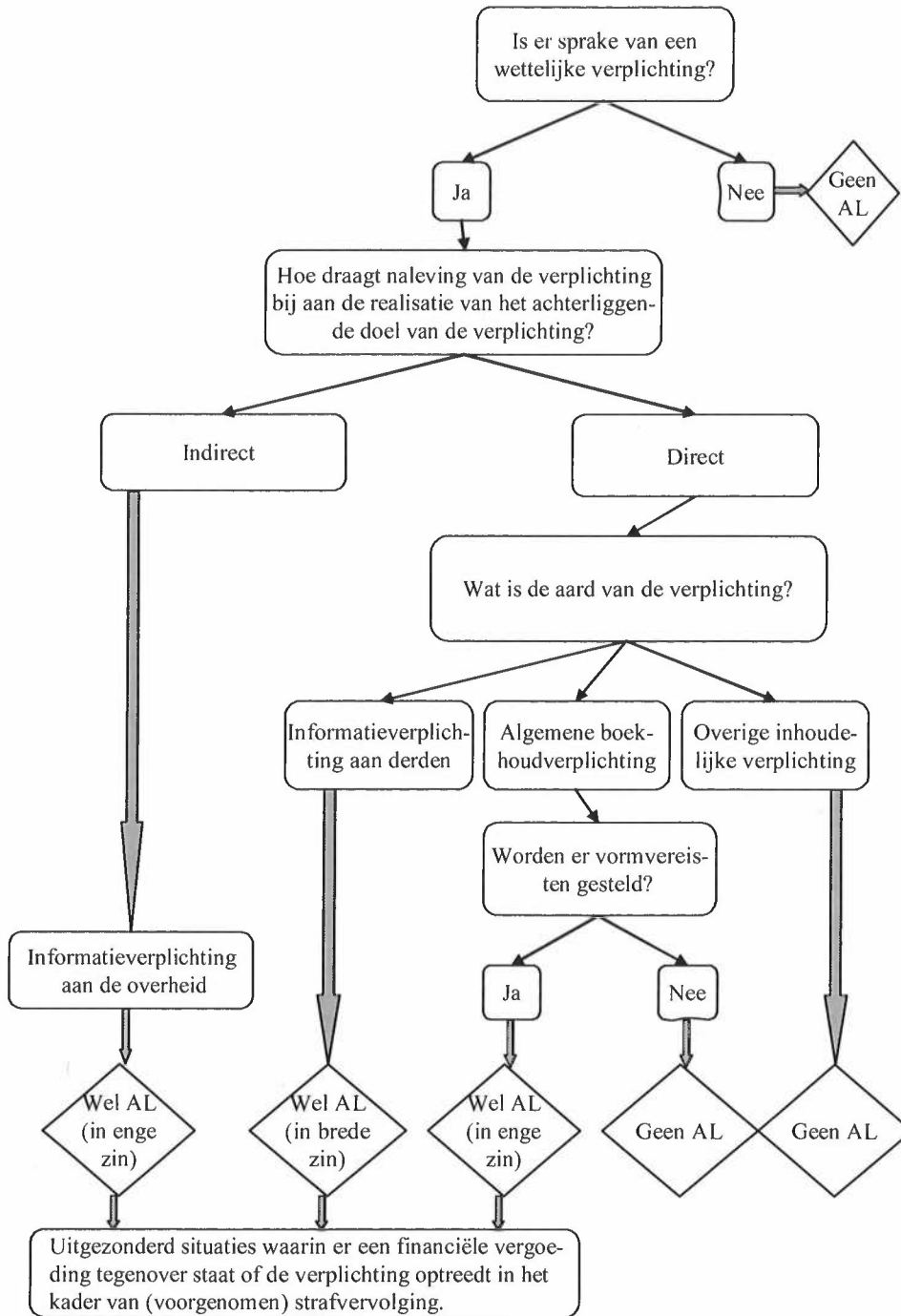
In paragraaf 2.2 is geconstateerd, dat – uitgaande van een op zich heldere definitie van administratieve lasten – de wijze waarop informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen van elkaar moeten worden onderscheiden (nog) niet volledig helder is. Hierbij moet worden bedacht dat informatieverplichtingen en de bijbehorende administraties op meerdere punten grenzen aan andere verplichtingen dan wel administraties. Bij elk van deze grenzen kunnen eigen definitie- en afbakeningskwesaties spelen. Eén en ander is weergegeven in figuur 1, waarin de pijlen de mogelijke afbakeningsproblemen tussen de verschillende terreinen aangeven.

Figuur 1 overzicht van de verschillende soorten verplichtingen en administraties van bedrijven en de raakvlakken daartussen



Er moet een duidelijk afbakeningscriterium worden gekozen op basis waarvan informatieverplichtingen (en de bijbehorende administratieve lasten) in concrete gevallen op éénduidige wijze kunnen worden onderscheiden van andere verplichtingen (en de bijbehorende administraties en/of kosten). Voor het criterium 'doel van de wet' heeft EIM beslisboom ontwikkeld, waarin de verschillende typen verplichtingen op een logische en consequente wijze worden onderscheiden. Deze beslisboom is weergegeven in figuur 2.

Figuur 2 beslisboom voor het onderscheiden van informatieverplichtingen en bijbehorende administratieve lasten



De beslisboom start met de vraag of er sprake is van een wettelijke verplichting. Is dit niet het geval, dan is er geen sprake van een informatieverplichting (of een inhoudelijke nalevingsverplichting) en dus ook niet van administratieve lasten (of van inhoudelijke nalevingskosten). Een belangrijk aandachtspunt is, dat deze vraag alleen op het niveau van een verplichting – aangeduid als berichtenniveau – wordt gesteld en niet op het niveau van afzonderlijke handelingen binnen een verplichting (bericht). Op handelingen-niveau geldt, dat deze niet (altijd) direct in de wet zullen zijn aangegeven. Voor handelingen geldt echter de redenering, dat ze dienen te worden meegenomen indien ze tot het 'normale' werkproces behoren dat een bedrijf moet uitvoeren om te voldoen aan de geldende wettelijke nalevingsverplichtingen. In discussies met bijvoorbeeld ambtenaren over administratieve lasten blijkt, dat het criterium van de wettelijke grondslag soms op ad hoc basis wordt gebruikt (soms op berichtenniveau, soms op handelingen-niveau).

Indien er sprake is van een wettelijke verplichting volgt de vraag naar het doel van de verplichting. Dit is hier het onderscheidende criterium tussen informatieverplichtingen aan de overheid en inhoudelijke verplichtingen:

- inhoudelijke verplichtingen dragen direct bij aan realisatie van achterliggende inhoudelijke doelen van de verplichtingen. Iedere wettelijke verplichting heeft een achterliggend inhoudelijk doel: een schoon milieu, een veilige werkplek, een rechtvaardige inkomensverdeling, etc. De directe werking van inhoudelijke verplichtingen vindt zijn beslag doordat deze verplichtingen de toestand of gedrag van de betreffende productiefactoren reguleren. Ze stellen eisen aan de vormgeving of inrichting van een gebouw, de voorzieningen voor werknemers, de wijze waarop ze hun werk doen, de kenmerken van machines, etc.
- informatieverplichtingen dragen alleen indirect bij aan realisatie van achterliggende inhoudelijke doelen van de verplichtingen. Als een bedrijf keurig voldoet aan zijn verplichtingen om de overheid te informeren over de genomen maatregelen om milieuvervuiling tegen te gaan garandeert dit nog niet dat er ook geen vervuiling optreedt. Dit bereikt het bedrijf pas als het de juiste maatregelen daadwerkelijk heeft genomen.

Verplichtingen die langs deze weg als informatieverplichtingen zijn aangemerkt betreffen informatieverplichtingen aan de overheid. De kosten voor bedrijven gemoeid met de afhandeling ervan behoren tot de administratieve lasten (in enge zin).

Verplichtingen die direct bijdragen aan de realisatie van een inhoudelijk doel vallen uiteen in drie groepen:

- informatieverplichtingen aan derden. Het inhoudelijke doel achter dergelijke verplichtingen is doorgaans: het informeren van burgers en/of bedrijven op specifieke terreinen (bijvoorbeeld: de risico's verbonden aan bepaalde producten of diensten, de samenstelling van bepaalde producten of diensten, etc.), zodat ze de voor hen juiste beslissingen kunnen nemen.
- de algemene boekhoudverplichting. Hier is het achterliggende inhoudelijke doel: het realiseren van goed ondernemerschap een gezonde bedrijfsvoering, waarbij een bedrijf te allen tijde inzicht heeft en kan bieden in de omvang van de bezittingen en schulden.
- overige inhoudelijke verplichtingen.

De kosten verbonden aan de naleving van informatieverplichtingen aan derden worden conform de IPAL-definitie toegerekend aan de administratieve lasten (gedefinieerd als de administratieve lasten in brede zin).

Naleving van de algemene boekhoudverplichting geschiedt via de 'normale' bedrijfsadministratie en de daaraan verbonden kosten worden in dit model in principe niet mee-

genomen bij de berekening van de administratieve lasten. Op deze regel is één uitzondering: als in een wet specifieke eisen worden gesteld aan de vorm of de inhoud van een onderdeel van de 'normale' bedrijfsadministratie, dan worden de kosten verbonden aan naleving van die (administratieve) verplichtingen wel meegenomen bij de berekening van de administratieve lasten.

De kosten verbonden aan naleving van de overige inhoudelijke verplichtingen tenslotte worden nooit bij de bepaling van de omvang van de administratieve lasten meegerekend.

Door toepassing van deze beslisboom worden de administratieve lasten conform het criterium 'doel van de wet' dus op een logische en samenhangende wijze afgebakend. Hierbij gelden nog twee uitzonderingen:

- indien door de overheid een financiële vergoeding wordt gegeven voor aanlevering van bepaalde informatie, dan worden de kosten niet meegerekend bij de administratieve lasten.
- hetzelfde geschiedt bij informatieverplichtingen in het kader van (voorgenomen) strafvervolging.

In bijlage I zijn nog enkele (aanvullende) voorbeelden opgenomen van verplichtingen uit de huidige nulmetingen, die buiten beschouwing zouden zijn gebleven indien de criteria uit figuur 2 zouden zijn toegepast.



## **Bijlage I Enkele voorbeelden uit de huidige nulmetingen**

In deze bijlage worden enkele voorbeelden gegeven van verplichtingen, die in de huidige nulmetingen zijn opgenomen en die bij toepassing van het criterium 'doel van de wet' (waarschijnlijk geheel of gedeeltelijk) als inhoudelijke verplichtingen zouden zijn gekarakteriseerd. Het betreft geen uitputtend overzicht, maar enkele voorbeelden van verplichtingen die op het eerste gezicht als inhoudelijk zouden worden bestempeld. Gedetailleerde bestudering van de verplichtingen heeft niet plaatsgevonden. Enkele voorbeelden uit de Arbowet van SZW zijn al in hoofdstuk 2 genoemd.

### **Voorbeelden uit de Warenwet, VWS**

- Toezicht houden op personen die levensmiddelen bereiden of behandelen (AL: € 31 miljoen)
- Opleidingsprogramma opzetten dat personeel in staat stelt te voldoen aan voorschriften inzake hygiënische productie (AL: € 6 miljoen)
- Opleiden personeel (AL: € 3 miljoen).
- Doen van controle- en bewakingsprocedures op kritische punten (AL: € 102 miljoen).
- Aanbrengen van aanduidingen op eet- en drinkwaren en het aanbrengen van wijzigingen daarin (€ 316 miljoen)<sup>1</sup>.

### **Voorbeelden uit het Besluit detectie radioactief schroot, VROM**

- Aanschaf van poortdetectoren en handmeetapparatuur en uitvoeren van registraties/metingen van ioniserende straling: (AL: € 2 miljoen)

<sup>1</sup> Ter vergelijking: in de meting voor LNV is wat betreft etikettering alleen als administratieve last meegenomen: het samenstellen van de vereiste informatie die op de etiketten moet worden aangegeven. Berekende administratieve last: € 1 miljoen.