



Administratie tot last van het algemeen

Auteur(s):Wit, G. de,
Nijsen, A.F.M.*De auteurs zijn werkzaam bij EIM Zoetermeer. Ze danken Sander Wennekers voor zijn commentaar.***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4353, pagina 248, 29 maart 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

productiviteit

Het terugbrengen van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven loopt sterk achter bij de doelstelling. Dit belemmert de groei van de arbeidsproductiviteit in Nederland.

In zijn nieuwjaarsartikel in dit blad merkte secretaris-generaal Oosterwijk van het ministerie van Economische Zaken op dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven omlaag gebracht dienen te worden¹. Het terugdringen van de administratieve lasten stagneert evenwel, deels vanwege de maatschappelijke behoefte aan nieuwe informatie omtrent, bijvoorbeeld, gezondheid (legionella en mkz) en deels omdat het beleid gericht op bestaande administratieve lasten te weinig effect sorteert. In dit artikel geven we aan dat dit negatieve economische consequenties heeft. Na de noodzaak van het versneld terugdringen van de administratieve lasten te hebben aangetoond, geven we suggesties over hoe dit vorm gegeven zou kunnen worden.

Hoe zwaar zijn de lasten?

Administratieve lasten zijn de kosten die het bedrijfsleven verplicht maakt om de overheid te voorzien van informatie. Zo is een bedrijf met werknemers bijvoorbeeld verplicht loonheffing en premies voor werknemersverzekeringen in te houden op het loon en daarover de Belastingdienst en de UVW (Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen) te informeren, moeten vennootschappen een jaarrekening opstellen, enzovoorts. Deze informatie is noodzakelijk om de overheid in staat te stellen publieke doelen te realiseren. Edoch, bij een aantal regelingen zijn de voorschriften die de overheid stelt, zodanig dat de informatieoverdracht nodeloos inefficiënt is. Er is dus ruimte om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven terug te dringen zonder dat de maatschappij hierdoor spaak loopt.

Dit is de achtergrond van de in 1994 geformuleerde doelstelling om tussen 1994 en 2002 de administratieve lasten voor het bedrijfsleven terug te brengen met tien procent. Later is deze doelstelling verhoogd naar 25 procent verlaging. Om bij te houden hoe het staat met het halen van de doelstelling, wordt sinds 1994 jaarlijks nagegaan hoe de ontwikkeling is van de administratieve lasten.

Voor het meten hiervan is een nieuwe methodiek - genaamd MISTRAL - ontwikkeld. In deze aanpak wordt het totaal aantal activiteiten geïnventariseerd dat het bedrijfsleven moet verrichten om aan de informatieverplichtingen te voldoen. Vervolgens wordt per activiteit bepaald hoeveel kosten deze met zich meebrengt. Door optelling van de kosten van al deze afzonderlijke activiteiten ontstaat een totaalbeeld van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

In [tabel 1](#) staat het verloop van de administratieve lasten tussen 1994-2000 aangegeven, zoals dat recent is vastgesteld. Het blijkt dat in 2000 de administratieve lasten voor het bedrijfsleven ongeveer € 8,7 miljard bedroegen. Dit komt neer op drie procent van de toegevoegde waarde. In de periode 1994-2000 blijken de administratieve lasten te zijn opgelopen, maar gecorrigeerd voor inflatie en autonome ontwikkelingen (bijvoorbeeld toename van het aantal bedrijven), is er sprake van een bescheiden afname met 6,9 procent als gevolg van beleidsombuigingen. Met andere woorden, om de oorspronkelijke doelstelling te halen, een afname met 25 procent aan het einde van dit jaar, moeten de administratieve lasten met nog eens 18,1 procent worden teruggebracht. Nu al is duidelijk dat dit bij lange na niet gehaald zal worden.

Tabel 1. Administratieve lasten voor het bedrijfsleven

jaar	mrd euro's _a	beleidsindex _b
1994	6,16	100,0
1995	6,47	99,2
1996	6,80	98,2
1997	7,15	94,0
1998	7,51	93,7
1999	8,07	93,3
2000	8,72	93,1

a. Lopende prijzen.

b. Deze geeft de ontwikkeling van de administratieve lasten als gevolg van beleidsombuigingen aan.

Economische gevolgen

Hoe erg is het eigenlijk dat de oorspronkelijke doelstelling niet gehaald wordt? Primair leidt een verdere terugdringing van de administratieve lasten tot een stijging van de arbeidsproductiviteit bij de bedrijven. Immers, dezelfde productie kan dan gepaard gaan met minder administratieve handelingen. Hierdoor ontstaat een kostenvoordeel voor de bedrijven. Dat kan leiden tot hogere winsten en meer investeringen. Daarnaast kan het kostenvoordeel gedeeltelijk worden doorberekend in de prijzen, zodat deze dalen en de concurrentiepositie verbetert. Een hogere uitvoer is dan het mogelijke gevolg. Tenslotte kunnen de vakbonden een gedeelte van de toegenomen winsten naar zich toe halen bij de loononderhandelingen. Dit leidt tot hogere lonen en daarmee tot een hogere consumptie. Al met al zal de productie van de bedrijven door al deze factoren - hogere investeringen, uitvoer en consumptie - stijgen.

Daar staat tegenover dat op korte termijn de werkgelegenheid kan teruglopen vanwege het verloren gaan van administratieve banen. Niet alle overbodig geworden administratieve medewerkers zullen immers direct elders aan de slag kunnen. Op langere termijn zal dit wel het geval zijn als gevolg van omscholing, de werking van de arbeidsmarkt en de aantrekkende productie. Het uiteindelijke effect op de werkgelegenheid is daarom nihil.

Productiviteit

Bovenstaande gaat pas echt leven, als we een indruk hebben van de grootte van de effecten. Daarom hebben we deze berekend met het macrosectormodel prisma, dat gekijkt is op de operationele versie van het Athena-model van het Centraal Planbureau (zie [tabel 2](#)). Het betreft hier de effecten van het terugdringen van de administratieve lasten met 25 procent ten opzichte van een scenario waarin de overheid geen verdere inspanningen verricht om deze lasten terug te dringen. De modelberekeningen wijzen op een arbeidsproductiviteitsstijging van 0,9 procent. Dit is een interessant gegeven, omdat er zorgen bestaan over de internationaal gezien gevallende productiviteitsontwikkeling in Nederland.

Tabel 2. Economische effecten van terugdringing van administratieve lasten, exclusief effecten op dynamiek

effect op	%
prijsspeil	-0,2
reële lonen	0,6
consumptie	0,3
investeringen	0,8
uitvoer	1,6
productie bedrijven	0,9
werkgelegenheid	0
arbeidsproductiviteit	0,9

Bron: EIM.

Is deze uitkomst gevoelig voor de gehanteerde modelveronderstellingen? Dat blijkt mee te vallen. Het cpb gaat er bijvoorbeeld van uit dat een kostenverlaging voor het bedrijfsleven op de langere termijn voor ongeveer driekwart zal worden doorberekend in de prijzen². In het extreme geval waarbij deze doorberekening - ook op termijn - in elke sector geheel achterwege blijft, zal de productiviteitswinst nog steeds 0,7 procent zijn, zo blijkt uit een gevoeligheidsanalyse. Omgekeerd zal de productiviteitswinst iets hoger dan 0,9 procent uitpakken, als men veronderstelt dat een éénmalige verlaging van de administratieve lasten geen blijvende invloed kan hebben op de marges van onder-nemers.

Maar waar komt deze productiviteitstoename dan vandaan? In de economie geldt immers het Engelse adagium 'There is no such thing as a free lunch'. Waarom het bedrijfsleven efficiënter en dus productiever kan werken is wel duidelijk. Als de overheid in het kader van de informatievoorziening minder handelingen verplicht stelt, kan de hierdoor bespaarde tijd ingezet worden voor het primaire productieproces. De werkelijke vraag is of het wel mogelijk is de informatieverplichtingen die de overheid oplegt aan het bedrijfsleven zodanig te veranderen dat het bedrijfsleven dezelfde informatie 25 procent efficiënter kan aanleveren. Uit onderzoek blijkt dat dit wel degelijk mogelijk is geheel conform de doelstelling zoals die acht jaar terug is geformuleerd. Verderop geven we hiervan concrete voorbeelden.

Economische dynamiek

De werkelijke economische winst van het terugdringen van de administratieve lasten is nog groter dan boven geschetst, omdat nog geen rekening is gehouden met de gunstige effecten op de economische dynamiek. Wat bedoelen we hiermee?

Dit jaar is voor het eerst met de genoemde mistral-methodiek in kaart gebracht hoe de administratieve lasten zijn verdeeld over sectoren en bedrijfsomvang. Wat kwalitatief al duidelijk was, wordt nu ook kwantitatief bevestigd: de administratieve lasten drukken onevenredig zwaar op het klein-bedrijf. Zij bedragen voor het kleinbedrijf gemiddeld 9,5 procent van de toegevoegde waarde, terwijl dit voor het grootbedrijf slechts 1,1 procent is (zie [tabel 3](#) op de volgende bladzijde). De belangrijkste reden hiervoor is dat bij ongeveer driekwart van de informatieverplichtingen sprake is van drempelkosten. Dit zijn kosten die voor elk bedrijf gelijk zijn en dus extra hard aantikken bij bedrijven met een relatief kleine toegevoegde waarde.

Tabel 3. administratieve lasten als percentage van toegevoegde waarde in het klein-, midden-, en grootbedrijf per sector

	kleinbedrijf	midden	grootbedrijf	totaal
landbouw, jacht, bosbouw, visserij	9,0%	0,7%	0,5%	7,2%
delfstoffenwinning	1,1%	0,1%	0,0%	0,1%
industrie	8,3%	2,6%	1,1%	2,2%
openbare nutsbedrijven	9,0%	0,9%	0,4%	0,5%
bouwnijverheid	9,6%	2,7%	1,5%	4,0%
reparatie consumptieartikelen, handel	10,5%	2,2%	1,6%	4,4%
horeca	11,2%	4,5%	2,1%	7,0%
vervoer, opslag, communicatie	7,1%	2,1%	0,9%	1,9%
financiële instellingen	6,2%	1,6%	0,6%	1,3%
verhuur/handel (on)roerend goed en zakelijke dienstverlening	10,3%	0,8%	1,4%	2,7%
gezondheids- en welzijnszorg	9,0%	2,1%	1,5%	3,0%
cultuur, sport, radio en televisie	13,6%	2,0%	1,1%	6,9%
totaal	9,5%	1,8%	1,1%	3,0%

Bron: eim.

Kleine bedrijven hebben momenteel dus een concurrentienadeel ten opzichte van grote bedrijven. Het verder terugdringen van de administratieve lasten kan ertoe bijdragen dit te verkleinen. Dit is belangrijk om twee redenen. Allereerst zullen er als gevolg van genoemd concurrentienadeel minder kleine bedrijven zijn dan economisch optimaal is. Dit is niet zonder gevaar, daar uit recent empirisch onderzoek blijkt dat landen waarbij de omvangstructuur afwijkt van de optimale, een lagere groei vertonen³. Daarnaast betekenen relatief hoge administratieve lasten voor kleine bedrijven een oneigenlijk concurrentienadeel voor starters ten opzichte van bestaande bedrijven. Startende bedrijven beginnen immers bijna altijd klein. Genoemd concurrentienadeel voor starters is ook niet zonder gevaar. Er wordt immers algemeen vanuit gegaan dat startende bedrijven positief zijn voor de economie, bijvoorbeeld omdat zij de concurrentie bevorderen. Voor deze gedachte komt steeds meer empirische onderbouwing. Zo worden voor Nederland aanwijzingen gevonden dat in gebieden met veel starters de productiviteitsontwikkeling hoger is. Bovendien wordt voor zowel Duitsland als Groot-Brittannië gevonden dat in gebieden met veel starters de werkgelegenheids groei na een aantal jaren hoger is⁴.

Hoe verder?

Het verder terugdringen van de administratieve lasten kan dus substantiële economische winst opleveren. Dit alles onder de veronderstelling dat het bedrijfsleven toch dezelfde noodzakelijke informatie aan blijft dragen. We geven hieronder met enkele voorbeelden aan welke mogelijkheden er zijn om deze winst daadwerkelijk te incasseren.

Al geruime tijd bestaan er concrete ideeën om de administratieve lasten van de loonheffing (loonbelasting en premies voor volksverzekeringen) en de werknemersverzekeringen drastisch te reduceren. Een grote efficiëntieslag zou kunnen worden behaald door deze twee gescheiden informatiestromen (één naar de Belastingdienst en één naar de uuv) samen te voegen. Hierover wordt al meer dan tien jaar gediscussieerd; helaas zonder resultaat. Een nauwere samenwerking tussen de Belastingdienst en de uuv volstaat hiervoor, zonder dat sprake hoeft te zijn van substantieel verlies aan informatie over de werknemers in de bedrijven. Bovendien kunnen aanzienlijke besparingen worden gerealiseerd in de beheerskosten van de betrokken overheidsinstanties.

Onder druk van de tegenvallende resultaten van het beleid gericht op reductie van administratieve lasten, wordt de roep om ict als panacee voor het terugdringen van administratieve lasten alsmäär heftiger. Ook hier zien we echter veel lippendiensten. Reeds enkele jaren zijn er perspectiefrijke ideeën op het gebied van de informatiegeneratoren. De bekendste zijn Elektronische Heerendiensten - een gezamenlijk initiatief van de Belastingdienst, het toenmalige Lisv en het CBS - *en Interchange of data between enterprises and administrations*, een initiatief van het Hoofdbedrijfschap Detailhandel. Beide initiatieven richten zich op vereenvoudiging van informatieoverdrachten voor de loonheffing en de werknemersverzekeringen door het instellen van informatiegeneratoren bij het bedrijfsleven. Hoewel is becijferd dat beide initiatieven tot vijftig procent reductie van de administratieve lasten kunnen leiden zonder dat ook maar enige informatie verloren gaat, zijn er tot op heden nauwelijks vorderingen gemaakt met de daadwerkelijke implementatie van deze ideeën.

Een laatste voorbeeld is het zogenaamde Bedrijvenloket, een initiatief van het ministerie van Economische Zaken. Ondernemers kunnen hierbij alle informatie omtrent noodzakelijke vergunningen aan één loket halen. De lasten per ondernemer dalen hierbij ongeveer in gelijke mate. Afgezet tegen de toegevoegde waarde komt dit initiatief dus met name het kleinbedrijf ten goede.

Besluit

Steeds duidelijker wordt dat reductie van administratieve lasten niet stuit op technische problemen, maar veel meer op de institutionele barrières van een gefragmenteerd bestuur⁵. Bij de betrokken overheidsorganen is er kennelijk onvoldoende bereidheid om autonomie in te leveren. De betrokken beleidsambtenaren worden meer beoordeeld op de mate waarin ze erin slagen de positie van hun eigen departement te handhaven, dan op hun succes in de strijd tegen onnodige administratieve lasten. Zo ziet het er naar uit dat de conclusie van Grapperhaus uit 1985 nog niets aan kracht heeft ingeboet: "...het aanbrengen van meer structurele wijzigingen in de Nederlandse samenleving lijkt op het slopen van de Chinese muur met een voorhamer..."⁶.

We bevelen het na de verkiezingen aan te treden nieuwe kabinet aan - anders dan tot nu toe - deze institutionele barrières aan te pakken, zodat de administratieve lasten daadwerkelijk verder omlaag kunnen worden gebracht.

Zie voor een nadere onderbouwing van de cijfers en berekeningen uit dit artikel: J.J. Boog, A.F.M. Nijssen, J.F. Suyver en M.J.F. Tom, Monitor administratieve lasten bedrijven 1999-2000, EIM, Zoetermeer, 2002, en A.F.M. Nijssen, Administratieve lasten drukken onevenredig zwaar op het kleinbedrijf, EIM, Zoetermeer, 2002. Deze publicaties, alsmede meer informatie over de gebruikte modellen, zijn

1 J.W. Oosterwijk, Kerend tij: de economie op de proef gesteld, ESB, 4 januari 2002, blz. 4-7.

2 De mate van doorberekening verschilt per sector. Voor de precieze waarden per sector baseert het CPB zich op empirische bevindingen. Zie bijvoorbeeld C.J.J. Eijgenraam en E.M. Verkade, *Een bedrijfstakkenmodel van de Nederlandse economie*, Centraal Planbureau,

3 D. Audretsch, M. Carree, A. van Stel en R. Thurik, Impeded industrial restructuring: the growth penalty, *Kyklos*, nr. 1, 2002,

4 Zie respectievelijk N.S. Bosma en H.R. Nieuwenhuijsen, *Bedrijfsdynamiek en groei*, ESB,

5 S.J. Stuiveling, Zelfrijzend bakmeel, ESB, 15 juni 2001, blz. 507, en L.J.A. Damen, *Eén burger; gefragmenteerd bestuur. Daar heb ik niks mee te maken! Moet ik het dan soms beter weten?*, oratie, Boom, Den Haag, 2000

6 Commissie tot verlichting van administratieve verplichtingen voor het bedrijfsleven, *Heerendiensten*, Sdu, Den Haag, 28 juni 1985, blz. 1.