

Starten van een onderneming

Eindrapport van de werkgroep

Beter Bestuur voor Burgers en Bedrijf (B4)

Januari 2004

Voorwoord

Nederland ziet graag meer startende ondernemers die succesvol zijn.

Na een sterke groei in de jaren negentig kwam het aantal starters in Nederland op een peil te liggen dat vergelijkbaar is met andere landen in Europa of zelfs hoger ligt, waarmee een forse achterstand werd ingelopen. Overigens ligt Europa nog beduidend achter bij de VS. Inmiddels is echter een duidelijke daling van het aantal starters zichtbaar.

Het starten van een onderneming wordt door allerlei factoren beïnvloed. Zo blijkt een goede conjunctuur in een land als Nederland positief uit te kunnen werken, maar in landen met een minder zwaar sociaal klimaat blijkt juist een slechte conjunctuur goed te kunnen zijn voor een opleving van het aantal starters. Daarnaast kunnen talloze andere factoren worden genoemd die iets te maken hebben met wat in het algemeen het ondernemingsklimaat wordt genoemd, zoals het functioneren van de arbeidsmarkt, beschikbaarheid van kennis, regeldruk, bereikbaarheid, infrastructuur fiscale druk, beschikbaarheid van kapitaal, leefkwaliteit etc. etc.

Tenslotte wordt het starten in meer directe zin beïnvloed door diverse praktische belemmeringen tijdens de startfase, die te maken hebben met het functioneren van de overheid. Deze praktische belemmeringen vormden het object voor onze B4 werkgroep "Starten van een onderneming". Wij hebben ons daarbij niet alleen gericht op de formele oprichting van een onderneming maar ook op zaken die van belang zijn enige tijd voor en na de formele oprichting. Ons is gebleken dat de formele oprichting als zodanig geen problemen met zich meebrengt, maar dat het echt aan de gang brengen van de onderneming een aantal moeilijkheden oplevert waar de overheid het nodige aan kan verhelpen.

Wij hebben op grond van een analyse van deze moeilijkheden een aantal direct toepasbare beleidsaanbevelingen opgesteld die naar onze overtuiging op betrekkelijk korte termijn kunnen leiden tot een forse reductie van de belemmeringen voor de startende ondernemers. Ik kan dat tevens vanuit eigen ervaring bevestigen, omdat ik direct betrokken ben geweest bij de oprichting van een twintigtal ondernemingen (voor het merendeel nieuwe ondernemingen, maar ook dochters en joint ventures) in diverse rechtsvormen (veelal besloten vennootschappen, maar ook stichtingen, verenigingen, eenmanszaken en vennootschappen onder firma).

Als onze aanbevelingen worden opgevolgd en vooral ook adequaat worden uitgevoerd, verwachten wij niet alleen een beduidend positief effect op het aantal starters, maar ook op de snelheid en kwaliteit van de startfase.

Peter van Hoesel

voorzitter werkgroep Starten van een Onderneming

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
Hoofdstuk 1: Inleiding	5
1.1 Algemeen	5
1.2 De initiële taakopdracht	5
1.3 Reflectie van de werkgroep op de taakopdracht	5
1.4 Aanpak	6
1.5 Selectie van de knelpunten	7
1.6 Niet geselecteerde knelpunten	9
Hoofdstuk 2: Een financiële faciliteit voor startende ondernemers	11
2.1 Het probleem	11
2.2 Hoofdpijnen van de oplossing	11
2.2.1 Een startersfaciliteit	11
2.2.2 Verhouding tot BBMKB en ander beleid.....	11
2.2.3 Relatie tot Basel-II	12
2.2.4 Tussenconclusie.....	12
2.3 Uitwerking van de financiële faciliteit voor starters	12
2.3.1 Uitbouw BBMKB.....	12
2.3.2 Startersfonds	13
2.4 Aanbevelingen	14
Hoofdstuk 3 Starten vanuit een uitkering	15
3.1 Probleemstelling	15
3.2 Oplossingsrichtingen	15
3.3 Aanbevelingen	17
3.4 Box: Huidige faciliteiten in de WAO, WW en AWB	18
Hoofdstuk 4 Het verkrijgen van subsidies	21
4.1 Het probleem	21
4.2 Oplossingsrichtingen	21
4.2.1 Het beperken van het aantal subsidies	21
4.2.2 Transparantie en bekendheid van het beschikbare aanbod subsidies	22
4.2.3 Het verstrekken van informatie op maat aan starters	23
4.2.4 Het vereenvoudigen van de verkrijging van subsidies	23
4.2.5 Een heldere uitvoering van subsidieregelingen.....	24
4.3. Aanbevelingen	24
Hoofdstuk 5: Afdracht van inkomstenbelasting	26
5.1 Aanvraag BTW-nummer	26
5.2 Voorheffing van de Inkomstenbelasting	26
5.3 Probleem	26
5.4 Uitgangspunten	26
5.5 Uitwerking van de probleemanalyse:	27

<i>5.6 Verschillende opties</i>	28
<i>5.7 Conclusies</i>	30
<i>5.8 Aanbevelingen</i>	30
<i>Hoofdstuk 6 Informatieverstrekking</i>	31
<i>6.1 Probleem analyse</i>	31
<i>6.2 Werkwijze stichting Stabij</i>	31
<i>6.3 Conclusie ten aanzien van de werkwijze van de Stichting Stabij</i>	31
<i>6.4 Checklist HBA - controle lijsten voor ondernemers</i>	31
<i>6.5 Conclusie ten aanzien van de checklist</i>	32
<i>6.6 Het Bedrijvenloket</i>	32
<i>6.7 Aanbevelingen ten aanzien van het Bedrijvenloket</i>	32
<i>6.8 Andere vormen van voorlichting</i>	33
<i>6.9 Aanbevelingen ten aanzien van andere vormen van voorlichting</i>	34
<i>Hoofdstuk 7: Aanbevelingen</i>	35
BIJLAGE 1 – Startnotitie	
BIJLAGE 2 – Samenstelling van de werkgroep	
BIJLAGE 3 – Uitkomsten knelpuntenonderzoek / EIM-studie	
BIJLAGE 4 – Uitkomsten van gesprekken met ondernemers	
BIJLAGE 5 – Enige eerste reacties op het onderzoek	

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Algemeen

Startende ondernemers zijn een bron van vernieuwing en werkgelegenheid in de economie. Het aantal starters in Nederland neemt echter af: volgens het voortschrijdende kwartaalgemiddelde in het tweede kwartaal van 2003 waren er 43.877 starters tegenover 45.082 in 2002 en 54.162 in 2000. Daarnaast lijkt er in EU-verband een concurrentieslag te ontstaan omtrent de vraag welke lidstaat de meest gunstige startersmogelijkheden heeft. Kortom, het is van belang om juist nu - bij een tegenvallende conjunctuur – zoveel mogelijk onnodige startersdrempels weg te nemen. Deze doelstelling sluit aan bij het kabinetmotto “meer werk, minder regels, meedoen”.

De laatste jaren is het aantal allochtone starters relatief sterker toegenomen dan het aantal autochtone starters. Het aantal ondernemers van allochtone afkomst is in de periode 1986 tot 2000 verdrievoudigd van 14.500 naar 44.000.¹ Het aandeel allochtone ondernemers blijft echter nog wel achter bij het Nederlandse gemiddelde. Alleen de Turkse bevolking benadert dit gemiddelde. Op grond van deze gegevens mag verwacht worden dat het in algemene zin oplossen van de startersdrempels ook zal bijdragen aan het integratieproces van allochtonen.

Aan het starten van een onderneming zijn veel verplichtingen verbonden. Starten kost tijd en geld. Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat de startende ondernemer niet onnodig gehinderd wordt in datgene waar hij of zij goed in is: ondernemen. Daarom is in het kader van het interdepartementale programma Beter Bestuur voor Burgers en Bedrijf (B4) een project gestart rond het versneld starten van een onderneming. Dit rapport is het resultaat van het project.

1.2 De initiële taakopdracht

In de taakopdracht heeft het kabinet aan de werkgroep gevraagd om voorstellen te doen voor het versneld starten van een onderneming. In Europees verband is aandacht besteed aan de vraag in welke lidstaat in de kortste tijd een bedrijf kan worden opgezet. In aansluiting op die Europese ‘benchmark-operatie’ was het project oorspronkelijk benoemd als het versneld starten van een onderneming². Met deze opdracht in het achterhoofd werd de doelstelling van de werkgroep als volgt gedefinieerd:

Het formuleren van voorstellen voor het verminderen of wegnemen van belemmeringen voor het starten van een onderneming.

Hierbij was het idee dat er in dit project in eerste instantie gekeken moet worden naar het verminderen van de kosten en de tijd die met het afhandelen van de administratieve handelingen verbonden zijn.

In de taakopdracht werden als mogelijk te onderzoeken knelpunten genoemd:

- De tijd die het duurt voordat een starter een BTW-nummer verkrijgt is lang, variërend van 1 week tot 3 maanden (afhankelijk van de betrokken Belastingdienst).
- De administratieve lasten die samenhangen met de aanmelding bij diverse instanties (UWV, Belastingdienst, Ziekenfonds) zijn hoog.
- De verplichte notariële akte: de oprichtingsakte en de statuten worden notarieel vastgelegd. Voor starters zijn hieraan kosten verbonden, terwijl de notaris gebruik maakt van standaardmodellen.
- De doorlooptijd bij de afgifte van vergunningen is lang.
- Tegenstrijdigheid in regelgeving waaraan de ondernemer moet voldoen.

1.3 Reflectie van de werkgroep op de taakopdracht

Bij de nadere analyse van de knelpunten heeft de werkgroep een vraaggerichte benadering gehanteerd. Die benadering hield in dat de werkgroep starters en aankomende starters heeft ondervraagd over de

¹ Ook de overlevingskansen zijn toegenomen. In 1994 had 28 % van de allochtone ondernemers binnen een jaar de bedrijfsvoering al weer beëindigd. In 1999 was dit nog maar 17%. (Het landelijk gemiddelde zit overigens op 14%). De branchespreiding van allochtone ondernemers neemt de laatste jaren toe. In de horeca neemt het aantal allochtone ondernemers wat af ten gunste van het aantal ondernemers in de dienstverlening (Bron: Nota van het Ministerie van Economische Zaken, *In actie voor ondernemers*, december 2003).

² De B4 taakopdracht is toegevoegd als bijlage 1.

knelpunten die zij bij het starten tegenkwamen. De werkgroep heeft het belangrijk gevonden om alleen knelpunten aan te pakken die door de ondernemers zelf als hinderlijk worden ervaren en de aandacht niet te beperken tot ervaringen die vanuit de overheid zijn opgedaan bij de uitvoeringspraktijk van wetgeving. In het project zijn de ondernemers dus als uitgangspunt genomen. Deze aanpak heeft ertoe geleid dat de werkgroep de taakopdracht op een eigen wijze heeft geïnterpreteerd.

Uit de verschillende gesprekken en interviews met starters bleek dat de kern van het startersprobleem niet zozeer in de snelheid schuilt. De oprichting van een eenmanszaak of een v.o.f. is tamelijk snel geregeld. De ondernemer heeft niet veel meer nodig dan een BTW-nummer en een inschrijving bij de Kamer van Koophandel. Een notariële akte is niet vereist voor de oprichting van een eenmanszaak of v.o.f.. De oprichtingskosten zijn in dat geval laag. Voor een starter die zijn activiteiten meteen wil onderbrengen in een BV ligt de startfase wat ingewikkelder. Maar in veel gevallen is de starter al actief ten tijde van de oprichtingsfase van een BV.

Uit interviews en empirisch onderzoek bleek dat starters er vooral behoefte aan te hebben dat de overheid de voorwaarden schept voor een start die weliswaar zo snel als mogelijk, maar die in de eerste plaats op een eenvoudige en verantwoorde wijze plaatsvindt. Het specifieke probleem ligt hierbij eerder op het terrein van transparantie van de rechten en plichten van de starter en de omvang van de administratieve verplichtingen dan in de snelheid.

De werkgroep heeft het aandachtsgebied dus breder opgevat dan alleen de feitelijke oprichting van de onderneming en heeft ook aandacht besteed aan het voorbereidingsproces en de formaliteiten die moeten worden verricht in de eerste fase na de feitelijke start. Hierdoor is ook de definitie van een starter breder opgevat.

In dit project wordt onder een starter verstaan een persoon die voor eigen opbrengst en risico een bedrijf wil beginnen of het bedrijf al is begonnen en minder dan een jaar als ondernemer werkzaam is.

Dit alles heeft ertoe geleid dat de knelpunten waar de werkgroep zich op heeft gericht, verschillen van de knelpunten waarvan oorspronkelijk werd verondersteld dat zij een belemmering vormen voor het starten van een onderneming. Hieronder wordt beschreven welke aanpak is gevolgd en welke knelpunten uiteindelijk zijn geselecteerd.

1.4 Aanpak

De werkgroep heeft geprobeerd om het rapport te laten uitstralen wat starters van de overheid verwachten: daadkracht. Geen uitgebreide beleidsnotities, maar concrete en bondig geformuleerde aanbevelingen die het leven van een starter gemakkelijker moeten maken. De werkgroep is hierbij zoals gezegd uitgegaan van een vraaggestuurde aanpak waarin het gezichtspunt van de starter centraal staat.

Ten eerste is gebruik gemaakt van bestaande informatie over knelpunten die ondernemers (en hieronder vallen ook starters) ondervinden bij het ondernemen. Deze knelpunten kwamen naar voren in een onderzoek uit 2002 dat is verricht door het EIM in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.³ In dit onderzoek is per thema en 'doelgroep' (te weten: starter, groeier en stopper) geïnventariseerd welke knelpunten in de praktijk spelen. Uit het onderzoek zijn veel knelpunten naar voren gekomen. Er is daarbij echter niet aan de ondernemers gevraagd om een gewicht aan de knelpunten toe te kennen. Het EIM onderzoek uit 2002 is in dit project vooral gebruikt als een controle-instrument waarmee gevonden informatie kon worden getoetst en heeft tevens gediend als waardevolle bron voor het ondervragen van de ondernemers in de latere fase.

Aangezien het onderwerp starten van een onderneming in de Europese context veel aandacht krijgt, is er ook gekeken naar voorbeelden van andere Europese landen die aandacht besteden aan de vermindering of vereenvoudiging van wet- en regelgeving rond het starten van een onderneming. Hierbij heeft de werkgroep gekeken naar gegevens uit Frankrijk, Spanje en Denemarken. Deze landen richten zich in eerste instantie op het versoepelen van de eisen aan het startkapitaal van BV's en op het verminderen van de tijd die gemoeid is met het opzetten van een eigen bedrijf.

³ EIM, Knelpunten voor Ondernemerschap in Nederland, Zoetermeer, november 2002.

Als derde stap is aan de hand van de informatie uit het EIM-onderzoek uit 2002 en met de kennis over de zwaartepunten in het beleid van andere Europese lidstaten gesproken met ondernemers die maximaal een jaar geleden waren gestart. De ondernemers werden voorgedragen door Jong Management, Jong MKB en door de startersdesk van de gemeente Den Haag. Er is gesproken met starters in de voedingssector, de dienstverlening en met een enkele starter in de maaksector. Daarnaast is gesproken met een aantal adviseurs van starters, zoals het Ondernemersklankbord en de Stichting Stabij.⁴

Uit de interviews bleek dat de meeste starters andere knelpunten als hinderlijk ervaren dan de knelpunten die in de onderzoeksopdracht genoemd werden.

De gesprekken gaven de werkgroep een beter gevoel bij de praktijk van het starten en enige verdieping ten aanzien van eerder geconstateerde knelpunten. De gevoerde gesprekken waren vooral illustratief en kunnen niet als representatief worden beschouwd. Daarom heeft de werkgroep een aanvullend kwantitatief onderzoek laten uitvoeren waarin aan 200 starters telefonisch gevraagd is naar hun visie op de verschillende aspecten van het starten van een onderneming. Dit onderzoek, genaamd *Knelpunten startende ondernemers*, is door het EIM uitgevoerd.⁵ Er zijn in het onderzoek zowel open als gesloten vragen gesteld. De starters kregen daarbij de mogelijkheid om hun informatie extra toe te lichten. Op die wijze is het bestaan van de eerder ondervonden knelpunten empirisch getoetst en zijn hiaten opgevuld.

In deze telefonische enquête is tevens nagegaan welk gewicht de starters aan de verschillende knelpunten toekennen. Dit gaf de werkgroep de mogelijkheid om een top 10 van meest prangende knelpunten op te stellen. Onder meest prangend wordt verstaan dat het grootste percentage starters dat aspect in sterke mate als een hindernis ervaart. De top 10 van meest prangende knelpunten ziet er als volgt uit:

1. Het verkrijgen van startkapitaal bij de bank
2. Het begrip bij banken voor financieringswensen
3. De (on) mogelijkheid om vanuit een uitkering te starten
4. Het verkrijgen van subsidies
- 5 & 6. Eisen ten aanzien van de bescherming van het milieu en andere aspecten
7. Kosten voor het inhuren van personeel
8. Wet Poortwachter
- 9 & 10. Risico van het in dienst nemen van personeel en de Wet Pemba.

Het bovenstaande traject heeft ervoor gezorgd dat de starters op verschillende manieren in het proces betrokken waren. Hun visie op de knelpunten is het vertrekpunt geweest bij het kiezen van de aan te pakken knelpunten door de werkgroep.

1.5 Selectie van de knelpunten

De werkgroep heeft besloten niet alle knelpunten aan te pakken, maar zich te richten op de meest prangende zaken. Er is daarom gekozen voor een selectie van knelpunten uit de top 10. Voor de geselecteerde knelpunten presenteert de werkgroep in dit rapport een concrete en uitgewerkte oplossing. De starter zal meer gebaat zijn bij het daadwerkelijk wegnemen van een beperkt aantal drempels dan bij een rapport dat alle knelpunten behandelt, maar blijft steken in algemene beschouwingen zonder uitgewerkte voorstellen voor de praktijk.

De selectie van knelpunten heeft plaatsgevonden aan de hand van de volgende criteria:

1. Empirische ondersteuning – de aan te pakken knelpunten moeten als pregnant naar voren komen uit het empirisch onderzoek;
2. Oplosbaarheid – de knelpunten moeten voor de overheid een voldoende mate van oplosbaarheid hebben; daarnaast moet de werkgroep een daadwerkelijke bijdrage aan de oplossing van de gevonden knelpunten kunnen leveren;

⁴ De lijst met gesprekspartners is toegevoegd als bijlage 4.

⁵ De resultaten van dit onderzoek zijn bijgevoegd als bijlage 3.

3. Rendement – de knelpunten moeten daadwerkelijk leiden tot een toename van het aantal starters, dat wil zeggen dat het knelpunt op grond van de uitgevoerde onderzoeken een hoge prioriteit blijkt te hebben;
4. Aansluiting bij het kabinetsmotto – Meer werk, minder regels, meedoen; de werkgroep heeft gekeken in welke mate het aanpakken van de knelpunten een bijdrage kan leveren aan de toename van werk, de afname van werkloosheid en de mogelijkheid dat arbeidsparticipatie toeneemt;
5. Rol van de overheid – de knelpunten moeten betrekking hebben op terreinen waar een taak voor de overheid ligt.

Op grond van deze criteria zijn de volgende knelpunten geselecteerd voor behandeling in de B4-werkgroep hetgeen geleid heeft tot een serie aanbevelingen die in dit stuk zijn opgenomen:

Startkapitaal / Financiering:

Het verkrijgen van financiering en het gebrek aan begrip bij banken voor de belangen van starters kwam zowel in de interviews als in het empirisch onderzoek naar voren als het grootste knelpunt voor startende ondernemers. Daarbij is het relatief gemakkelijk om dit knelpunt op korte termijn op te lossen wanneer wordt aangesloten bij bestaande initiatieven. De BBMKB-regeling van het Ministerie van Economische Zaken omvat al een vorm van garantstelling voor ondernemerskredieten, maar is in de huidige vorm onvoldoende toegespitst op starters. Omdat de problemen rond het verkrijgen van startkapitaal en financiering het meest knellend blijken te zijn, mag verwacht worden dat een goede oplossing voor dit probleem daadwerkelijk zal leiden tot een toename van het aantal starters.

Starten vanuit een uitkering:

Hoewel dit knelpunt uit de interviews niet prominent naar voren kwam, liet het empirisch onderzoek zien dat het in de praktijk wel degelijk problematisch is om vanuit een uitkering te starten als zelfstandig ondernemer. Een andere belangrijke reden om dit knelpunt te selecteren, is dat het goed aansluit bij het kabinetsmotto ‘meedoen’. In verslechterde economische omstandigheden zal het aantal uitkeringsgerechtigden toenemen. Als het mogelijk is om de drempels voor deze groep potentiële starters weg te nemen, vormt dat een belangrijke stimulans om vanuit een uitkerings situatie weer aan het werk te gaan. Dit geldt te meer aangezien uit onderzoek blijkt dat ruim 77% van de starters die vanuit een bijstandsuitkering met een BBZ lening en met begeleiding zijn gestart, na 5 jaar nog steeds onderneemt.⁶ Het verminderen van het aantal uitkeringsgerechtigden en het bevorderen van de arbeidsparticipatie is een direct belang voor de overheid. Het knelpunt vormt daarom een goed onderwerp voor dit project.

Het verkrijgen van subsidies

Dit knelpunt hangt samen met het verkrijgen van financiering. Uit de interviews is gebleken dat het verkrijgen van subsidie bij de overheid niet gemakkelijk is. Door de grote hoeveelheid versnipperde subsidieregelingen hebben starters moeite met het vinden van de voor hen geschikte subsidiemogelijkheden. Bovendien moeten zij bij de aanvraag vaak een grote papierwinkel doorlopen en hebben de betrokken overheidsinstanties niet altijd voldoende begrip voor de situatie van startende ondernemers. De oplossing van dit probleem is een taak voor de overheid. Een aantal van de bij dit project betrokken ministeries treedt op als subsidieverstrekker voor starters. Het verbeteren van de toegankelijkheid van deze subsidiestelsels vormt daarmee een geschikt onderwerp voor dit project.

Vooraf belasting afdragen

Ook dit knelpunt hangt samen met de financiering van de onderneming. In eerste instantie leek het verkrijgen van een BTW-nummer de grootste drempel te zijn op het terrein van belastingen. Dit kwam echter niet naar voren in de interviews en het empirisch onderzoek. Het vooraf afdragen van belastingen werd daarentegen wel genoemd als knelpunt, zodat dit door de werkgroep is geselecteerd. Startende ondernemers hebben in de regel minder financiële armslag en zullen daarom meer moeite hebben om vooraf een bedrag aan belastingen af te dragen. De werkgroep heeft besloten dit onderwerp aan te pakken ondermeer omdat een oplossing waarschijnlijk relatief eenvoudig te vinden is en zonder

⁶ UVA, Amsterdam 2003, in opdracht van Stichting Stabij.

aanzienlijke kosten voor de Belastingdienst kan worden uitgevoerd. Een oplossing voor het vooraf afdragen van belasting zal uiteindelijk leiden tot een evenwichtiger verdeling van de financiële lasten voor de starter. Omdat het verkrijgen van financiering de grootste hindernis blijkt te zijn voor startende ondernemers, zal ook het oplossen van het probleem van de belastingafdracht het leven van starters daadwerkelijk kunnen vergemakkelijken.

Informatieverstrekking

In de interviews en het empirisch onderzoek kwam de informatieverstrekking door de overheid als afzonderlijk onderwerp niet tot de meest prangende knelpunten naar voren. De werkgroep heeft toch besloten om dit onderwerp te selecteren, omdat het een breed probleem is dat bij veel aspecten van het starten werd genoemd (o.a. informatie over regelgeving voor starters, over het verkrijgen van subsidies, informatie van de Belastingdienst, vergunningen, de inschrijving bij de Kamers van Koophandel). Het terrein van de informatieverstrekking is bij uitstek een taak waarvoor de overheid tegenover starters verantwoordelijk is. Bovendien kon het probleem relatief gemakkelijk worden aangepakt door aan te sluiten bij het reeds in gang gezette Bedrijvenloket.

1.6 Niet geselecteerde knelpunten

Zoals uit de vorige paragraaf blijkt, heeft de werkgroep niet de gehele top 10 van meest prangende knelpunten uitgewerkt. De werkgroep merkt ten aanzien van een aantal andere knelpunten het volgende op:

Status van de ondernemer

Momenteel wordt de problematiek van de zelfstandigen zonder personeel (ZZP'ers) binnen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in samenspraak met het Ministerie van Financiën aangepakt. Zowel het beleidsbesluit van het Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV) als van de Belastingdienst wordt in dat kader verduidelijkt. Daarnaast zullen zowel de premieheffing als de premie-uitkering uiterlijk 1 januari 2006 door de Belastingdienst worden uitgevoerd. Hierdoor zal de beoordeling van de status van de ondernemer minder snel leiden tot verwarring, aangezien zowel de beoordeling vooraf als de toets achteraf in één hand komen te liggen. De werkgroep juicht de in gang gezette wijzigingen toe. Daarnaast ziet de werkgroep met vertrouwen wijzigingen tegemoet in de sfeer van de sociale verzekeringen die naar voren komen in het SER-advies "premiestructuren sociale verzekeringen passend bij moderne arbeidsverhoudingen". In dit advies zal onder meer gekeken worden naar in de fiscale en sociale wetgeving elkaar uitsluitende definities waarin het verschil tussen zelfstandig ondernemerschap en werknemerschap eenduidig zal moeten worden. Wel adviseert de werkgroep om elke onduidelijkheid betreffende de status van de ondernemer nauwlettend in de gaten te houden. Ingeval er in de toekomst toch nog twijfels blijven bestaan rond het begrip zelfstandig ondernemer, adviseert de werkgroep om te overwegen naast de definities van werknemer en werkgever ook een definitie in de wet op te nemen betreffende het begrip "zelfstandig ondernemer".

Arbo-regelgeving / Wet Poortwachter.

Rond arbeid gelden zowel op nationaal als op Europees niveau veel regels die startende ondernemers als last ervaren. Bij het Meldpunt Tegenstrijdige Regels zijn bijvoorbeeld veel meldingen binnengekomen van tegenstrijdige toepassing van de Arbo-wet door verschillende instanties. Vanuit het Meldpunt Tegenstrijdige Regels worden onder meer dergelijke knelpunten momenteel aangepakt.

Naast de aanpak van de tegenstrijdige interpretatie van de arbowetgeving zal de Arbo-wet in 2004 door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden geëvalueerd. Hierbij zal specifiek aandacht worden geschonken aan de afstemming van de wetgeving op de internationale context waarin de regels worden gehanteerd. Daarnaast is het "Actieplan vereenvoudiging SZW-regelgeving" in het leven geroepen. Dit actieplan richt zich op de vermindering en vereenvoudiging van regelgeving.

Een ander lopend traject is de advisering door de SER over de verplichte deskundige ondersteuning van werkgevers bij hun arbo- en verzuimaanpak. Het SER-advies is door Staatssecretaris Rutte namens het Kabinet aangevraagd. De staatssecretaris stelt onder andere voor om een apart deeltcertificaat in te voeren voor Arbo-diensten die zich specialiseren in de preventie van

ziekteverzuim door de verbetering van arbeidsomstandigheden en voor Arbo-diensten die zich specialiseren in het weer aan het werk helpen van zieke werknemers.

In de adviesaanvraag aan de SER stelt het Kabinet ook voor om de administratieve lasten rond de risico-inventarisatie en –evaluatie te verminderen voor bedrijven die werknemers in dienst hebben met een gezamenlijke werktijd van minder dan 200 uur per week (risicovolle bedrijfstakken) of 400 uur per week (overige bedrijfstakken). De gedachte is om de sociale partners de mogelijkheid te bieden om standaard risico-inventarisaties en –evaluaties voor deze bedrijven vast te leggen in een CAO. In dat geval zou dit standaarddocument niet verplicht door een Arbo-dienst behoeven te worden getoetst.

De werkgroep is van mening dat deze verschillende trajecten (Actieplan Strijdige Regelgeving, Actieplan vereenvoudiging SZW-regelgeving en de SER-adviesaanvraag) tot significante vermindering kunnen, maar ook moeten leiden van de knelpunten op het terrein van de arboregels. Hiervan hebben ook starters profijt. Wat betreft de knelpunten die niet door de werkgroep zijn uitgewerkt zijn voorts enkele aanbevelingen opgenomen welke in het verlengde liggen van reeds bestaande oplossingsrichtingen

In dienst nemen van personeel

Ook dit is geen probleem dat specifiek voor starters geldt. Het in dienst nemen van personeel kwam in de interviews en het empirisch onderzoek naar voren als hinderlijk. Bij de omvang van het probleem voor starters kunnen echter vraagtekens geplaatst worden. Uit het EIM onderzoek bleek namelijk dat ongeveer 90% van de starters voornamelijk niet van plan is om personeel in dienst te nemen. Een andere reden om dit onderwerp in dit project te laten rusten ligt in de complexiteit van de regelgeving en de grote verscheidenheid aan gezichtspunten. Dit alles neemt niet weg dat de werkgroep adviseert om de flexibilisering van arbeid verder te bevorderen. Waarschijnlijk leidt een toename van de flexibiliteit van arbeid ertoe dat het besluit voor (startende) ondernemers om personeel in dienst te nemen, wordt vergemakkelijkt.

Eisen ten aanzien van het milieu

Evenals het in dienst nemen van personeel en de arbo-regelgeving is dit geen knelpunt dat specifiek voor starters geldt. Anderzijds bleek uit het EIM onderzoek dat bij specifieke branches milieuwetgeving voor starters wel degelijk een probleem kan opleveren. Omdat de milieuvoorschriften er per branche anders uit kunnen zien, is het niet gemakkelijk om een algemene oplossing te vinden voor de problemen die ondernemers tegenkomen bij milieuvoorschriften. De werkgroep wijst erop dat het Ministerie van VROM een brede herijking van wet- en regelgeving waaronder milieu in gang heeft gezet. Daarnaast loopt het actieplan aanpak strijdige regels. De werkgroep adviseert om in het traject 'tegenstrijdige regelgeving' niet alleen een oplossing te vinden voor knelpunten rond milieuwetgeving maar met name ook voor de naleving ervan. Immers ook op starters in branches waar milieuaspecten een belangrijke rol spelen heeft vereenvoudiging van regelgeving en uitvoering een positieve invloed.

In het navolgende worden de geselecteerde knelpunten per hoofdstuk behandeld.

Hoofdstuk 2: Een financiële faciliteit voor startende ondernemers

2.1 Het probleem

Voor een startende ondernemer is het verkrijgen van financiering bij een bank het meest knellende probleem. Het probleem van financiering wordt niet alleen door vrijwel alle starters in het onderzoek genoemd, maar staat ook boven aan de ranglijst van problemen die starters als het meest knellend ervaren.

Banken maken relatief veel kosten bij het verstrekken van kredieten aan starters. Het betreft immers vaak kredieten met een beperkte omvang. Bovendien hebben starters een hoger risico. Omdat ze nog geen trackrecord hebben kunnen opbouwen, kunnen zij niet veel zekerheid bieden. Bij banken bestaat dan ook relatief weinig animo om starters te financieren. Starters met levensvatbare plannen krijgen hierdoor vaak de indruk dat zij bij het aanvragen van financiering ‘tegen een muur oplopen’ omdat zij voor banken niet interessant zouden zijn.

De werkgroep is van mening dat het zeer wenselijk is dat deze problematiek zoveel mogelijk wordt opgelost. De reden hiervoor is dat de economische groei mede afhankelijk is van het aantal nieuwe ondernemingen. De werkgroep is bovendien van mening dat een haalbare oplossing mogelijk is. Een knelpunt dat ondernemers onnodig hindert om een bedrijf te beginnen, moet daarom worden verholpen. Daarbij moet rekening worden gehouden met ontwikkelingen die thans al aan de gang zijn (i.c. Basel II).

2.2 Hoofdlijnen van de oplossing

2.2.1. Een startersfaciliteit

Het probleem zou kunnen worden opgelost als de overheid de banken een sterkere stimulans geeft om starters te financieren. De economische risico's en kosten die de bank er in de huidige situatie toe brengen om in veel gevallen niet te financieren, moeten worden teruggedrongen of weggenomen.

Dit kan worden bereikt via een *startersfaciliteit* die het risico voor de bank nagenoeg geheel wegneemt en de kosten voor de bank daarmee sterk beperkt, mits de toegang tot deze faciliteit via een eenvoudige procedure wordt geregeld. Deze faciliteit komt erop neer, dat de bank een kredietverlening aan een starter bij een centraal punt kan aanmelden, waarbij de overheid zich vervolgens tegenover de bank garant stelt voor die gevallen waarin de starter niet meer kan voldoen aan zijn verplichtingen in het kader van de kredietverlening. Deze oplossing zorgt voor een positieve prikkel voor de banken en pakt het financieringsprobleem in de kern aan.

2.2.2 Verhouding tot BBMKB en ander beleid

De vraag is hoe een dergelijke faciliteit zich zou verhouden tot de huidige BBMKB regeling. Deze regeling voorziet al in een borgstelling door de overheid van circa 45% voor kredietverlening aan zittende ondernemers en circa 67% voor kredietverlening aan starters beneden de €100.000. Het blijkt echter dat deze regeling in de praktijk in te beperkte mate wordt gebruikt voor de verlening van relatief kleine kredieten aan starters. De regeling wordt vooral gebruikt voor grotere kredieten en voor kredieten aan bestaande (kleinere en middelgrote) bedrijven.

De werkgroep is, mede op basis van gesprekken met enkele banken en met ambtenaren van EZ die verantwoordelijk zijn voor de beleidsmatige kanten van de BBMKB regeling, tot de conclusie gekomen dat de huidige BBMKB regeling bij kleinere kredieten maar beperkt wordt toegepast door de banken. Dit hangt samen met de administratieve handelingen en de eigen risico's die banken op zich moeten nemen.

Het kabinet heeft aangekondigd een onderzoek te starten naar de vraag of startende en kleine(ere) bedrijven inderdaad een gebrekkige toegang hebben tot kleine zakelijke kredieten, en zo ja, tot welke hoogte en omvang dit zo is en wat de precieze oorzaken zijn. De uitkomsten van dit onderzoek worden medio april 2004 verwacht. Het kabinet heeft aangekondigd op basis van deze uitkomsten maatregelen te nemen om de beschikbaarheid van kleine kredieten te vergroten. De aanbevelingen van onze werkgroep kunnen daarin worden meegenomen.

2.2.3 Relatie tot Basel-II

Voorts is de vraag hoe een op te richten startersfaciliteit zich zou verhouden tot de ontwikkelingen in het kader van Basel-II. Als gevolg van Basel-II zal de solvabiliteitsverplichting van banken, die nu voor de zakelijke kredietverlening altijd 8% bedraagt, worden gedifferentieerd naar risicoprofiel. Hierdoor zullen de solvabiliteitskosten van de banken per onderneming gaan variëren.

De vraag is vervolgens tot welke gevolgen dit voor startende ondernemingen zal leiden. Dat is op dit moment moeilijk te zeggen. De inschatting is dat de kapitaaleisen voor het MKB gemiddeld 10% lager komen te liggen dan nu. Dit geldt naar verwachting voor MKB bedrijven die behoren tot de retail sector. Voor groepen met een hoger risicoprofiel zoals starters met weinig zekerheden, zouden de kapitaaleisen (en daarmee ook de rentetarieven) waarschijnlijk wel eens beduidend hoger zijn. Daarnaast zouden de solvabiliteitsverplichtingen voor de venture capital investeringen van banken drie tot vier maal hoger uitkomen dan onder het huidige akkoord. Dit heeft specifieke gevolgen voor de venture capital markt. De financiering van innovatieve ondernemingen kan daarmee in het gedrang komen. Dit is een aparte problematiek, die hier verder niet wordt bekeken.

Het kabinet heeft aangekondigd om, gelet op de mogelijke gevolgen van Basel-II, de BBMKB zodanig aan te passen dat ook in de nieuwe kredietverleningsprocessen een borgstelling van de Staat ten behoeve van starters en kleine ondernemingen kan worden verstrekt. De aanbevelingen van onze werkgroep kunnen daarin worden meegenomen.

2.2.4 Tussenconclusie

De werkgroep is van mening dat, uitgaande van het huidige kredietverleningsproces door banken, een nieuwe startersfaciliteit een nuttige bijdrage zou kunnen leveren aan het oplossen van het financieringsknelpunt voor starters. De ontwikkelingen in het kader van Basel-II hebben gevolgen voor het kredietverleningsproces voor banken. Deze vallen niet geheel te voorspellen, maar de werkgroep acht het waarschijnlijk dat de problemen voor starters, in het bijzonder de starters met een wat hoger risicoprofiel, niet of nauwelijks worden verlicht. De werkgroep acht het overigens wenselijk dat er meer inzicht komt in de gevolgen van het Basel II-proces. Voorts acht de werkgroep het zeer waarschijnlijk dat, ook rekening houdend met de gevolgen van Basel II, een nieuwe startersfaciliteit wenselijk is. De werkgroep vindt dat de faciliteit zodanig moeten worden vormgegeven dat het 'gebruik' door starters beduidend beter is dan bij de huidige BBMKB regeling.

De werkgroep identificeert de volgende kritische succesfactoren:

- banken moeten daadwerkelijk bereid zijn om mee te werken;
- de regeling moet zoveel mogelijk aansluiten bij de normale bancaire processen;
- lage administratieve lasten, vooral voor de bank, niet zozeer voor de ondernemer;
- zorgvuldige toetsing van de starter door de bank;
- een doorlooptijd die heel dicht bij die van 'gewone' kredieten zit.

Een voorlichtingscampagne kan de bekendheid van een nieuwe startersfaciliteit bevorderen. Na verloop van tijd zal de bekendheid van de nieuwe startersfaciliteit bij de banken voldoende zijn 'ingedaald'.

2.3 Uitwerking van de financiële faciliteit voor starters

De werkgroep ziet twee oplossingsrichtingen:

1. Vernieuwing van de BBMKB regeling
2. In het leven roepen van een startersfonds.

2.3.1 Uitbouw BBMKB

De financiële faciliteit zou kunnen worden vormgegeven als vernieuwing van de BBMKB-regeling. De huidige regeling wordt daarbij vereenvoudigd en uitgebreid tot een nieuwe startersfaciliteit. Het verdient de aanbeveling om hiervoor een nieuwe naam en een nieuw label te ontwerpen.

De privaatrechtelijke verhouding tussen de bank en de starter wordt zo min mogelijk geraakt. Er wordt vanuit gegaan dat banken de starters behandelen als klanten zonder risico of met een zeer laag risico, omdat de overheid die risico's afdekt. Aanvragen in het kader van de startersfaciliteit

moeten door de bank eenvoudig kunnen worden afgehandeld tegen lage kosten. De bank controleert of de starter voldoet aan de voorwaarden in de regeling en verstrekt een krediet aan de starter.

De dekking voor de starterslening zou gemaximaliseerd kunnen worden op €50.000. Bij hogere bedragen ligt het in de rede om geld aan te trekken via de kapitaalmarkt. De bank kan zonder tussenkomst van een toetsende instantie de lening bij de overheid aanmelden.

Met name de aanvragende starter dient enig huiswerk te verrichten, dat tevens is bedoeld om 'het kaf van het koren te scheiden': er moet een ondernemingsplan liggen en de ondernemer moet een aanvraagformulier indienen, waarin hij onder meer verklaart dat de lening uitsluitend wordt gebruikt voor uitgaven die direct voor de kernactiviteit noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld geen dure personenauto, wel een bestelbusje). Een andere mogelijkheid is het eisen van een verklaring omtrent gedrag (vog). Met een vog-verklaring ontstaat inzicht in een mogelijk strafrechtelijk verleden van de ondernemer. Voorts kan worden gedacht aan een toets door de bank bij het BKR, zoals dat ook gebeurt bij persoonlijke leningen. Deze toets vergt niet veel inspanning van de bank. Er is ook gedacht aan een door een accountant opgemaakte liquiditeitsplanning, maar dit zou een relatief forse extra administratieve last opleveren voor de ondernemer, terwijl de voorspellende waarde van een dergelijke planning bij een startende onderneming niet zo groot is.

Dit soort voorwaarden vooraf acht de werkgroep zinvol, omdat de werkgroep uitgaat van een 100% risicodekking door de startersfaciliteit. De werkgroep verwacht dat banken daar zorgvuldig mee zullen omgaan, omdat zij geen belang hebben bij een slechte selectie van nieuwe klanten. Immers, omvallende klanten kosten tijd en energie. Bovendien verwacht de werkgroep, dat account managers van banken klanten die in aanmerking komen voor de startersfaciliteit niet vanuit een andere houding benaderen dan elke andere klant.

Wanneer de bank een kredietverstrekking aan een starter aanmeldt bij de overheid, verbindt de overheid zich als borg tegenover de bank voor vorderingen die de bank op de starter verkrijgt in het kader van de aangemelde kredietverlening. Wanneer de starter tegenover de bank in gebreke blijft bij de aflossing, betaalt de overheid uit aan de bank. Wellicht dient de overheid voor het bedrag dat is voldaan aan de bank een vordering op de starter (regresrecht) te verkrijgen, maar dat zou wel extra rompslomp met zich meebrengen.

De overeenkomst van borgstelling tussen de overheid en de bank kan in de tijd worden beperkt tot bijvoorbeeld 2 of 3 jaar. In de werkgroep is geopperd dat dit wellicht te kort is en dat een looptijd van 5 jaar beter is. De bank beslist na afloop van de termijn of de onderneming van de starter voldoende levensvatbaar is om de kredietverlening voort te zetten. Ook is denkbaar dat de ondernemer vervolgens wordt ondergebracht bij de gewone BBMKB regeling.

Een 100%-borgstelling door de overheid levert een optimale prikkel op voor de banken om starters te financieren. Het nadeel kan zijn dat banken daarbij geen enkel risico lopen. Hierdoor zou de waakzaamheid van de banken onbedoeld kunnen verslappen. Een alternatief is een 90% of 95% borgstelling. In dat geval kunnen de voorwaarden vooraf zoals boven zijn vermeld worden vermindert of zelfs geheel vervallen, omdat de beoordeling dan geheel aan de bank wordt overgelaten. Het huiswerk van de ondernemer hangt dan af van wat de bank vraagt. Wij verwachten dat de bank bij een dergelijk laag risico een eenvoudige procedure kan volgen waardoor de kosten van het verstrekken van de lening laag kunnen blijven. De aanmelding van de lening bij de starterfaciliteit is in deze variant uiteraard net zo eenvoudig als in de 100% variant. De afwikkeling bij een in gebreke blijvende klant zal wat eenvoudiger zijn dan in de 100% variant, omdat niet hoeft te worden aangetoond dat de voorwaarden vooraf is voldaan.

Een andere variant kan zijn om van de ondernemer te eisen dat hij zelf een minimumbedrag inbrengt, bijvoorbeeld 25% van het te lenen bedrag. Deze eis veroorzaakt wel extra administratieve lasten, omdat de bank de aanwezigheid van dat eigen kapitaal dient vast te stellen. Voorts werpt deze eis een drempel op voor starters, die in bepaalde gevallen nuttig kan zijn maar in andere gevallen de start zou kunnen belemmeren. Met name om de laatste reden hebben wij geen voorkeur voor deze variant.

2.3.2 Startersfonds

De werkgroep heeft nagedacht over de mogelijkheid van een 'revolving fund', los van de BBMKB regeling. Dit is een mooie variant die echter niet zo snel gerealiseerd kan worden, omdat de ontwikkeling daarvan tijd kost.

De bovengeschetste borgstelling verloopt in deze oplossingsrichting via een fonds dat in eerste instantie wordt gevoed door een kapitaalstorting van overheid en banken in de orde van 250 miljoen euro. Bij een gemiddeld krediet van 25.000 euro kunnen daarmee in eerste instantie 10.000 starters worden geholpen. In een later stadium kunnen de risico's geleidelijk worden overgenomen door de banken, namelijk als bekend is om welke risico's het precies gaat. Het fonds kan worden gevoed door een renteopslag of een provisie. Het laatste is administratief gezien eenvoudiger, dus dat verdient de voorkeur. Het fonds wordt daarnaast uiteraard gevoed door de aflossing van de lening na 2 of 3 jaar.

Het voordeel van zo'n revolving fund is dat het fonds zichzelf na een aantal jaren zonder inbreng van de overheid in stand kan houden. De overheid zou bijvoorbeeld kunnen participeren via een lening met een looptijd van vijf jaar met de mogelijkheid van verlenging.

Bij het opzetten van een revolving fund moet rekening worden gehouden met een intensieve voorbereiding. Wanneer de overheid participeert in het oprichten van een fonds, bijvoorbeeld in de vorm van een stichting, moeten de procedures van de Comptabiliteitswet worden doorlopen. Die procedures bevatten uitvoerige eisen omtrent de begroting, de effecten van geldstromen en verantwoording door de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer.

2.4 Aanbevelingen

1. De werkgroep beveelt het kabinet aan om een starterfaciliteit nader uit te werken. Deze starterfaciliteit zou moeten worden gezien als een vernieuwing van de huidige BBMKB regeling, omdat dit de snelste weg is naar een werkbare oplossing. Deze vernieuwing zou op basis van het bovenstaande zodanig moeten worden vormgegeven dat het gebruik door starters op een beduidend hoger niveau komt te liggen dan de huidige BBMKB regeling.
2. Het kabinet zou dan, afhankelijk van de ontwikkelingen van Basel II, de uitkomsten van het al door het kabinet aangekondigde onderzoek naar kleine kredieten en andere relevante factoren (zoals het beschikbare budget), een beslissing kunnen nemen ten aanzien van de invoering van een nieuwe startersfaciliteit in de BBMKB regeling. Deze faciliteit verdient een nieuwe naam en een nieuw label. De bekendheid van een na een positieve beslissing ingevoerde starterfaciliteit kan door een intensieve voorlichtingscampagne worden bevorderd.
3. Wij bevelen het kabinet daarnaast aan te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn van een revolving fund voor starters, welke voorziening uiteindelijk door de banken zou moeten worden gedragen.

Hoofdstuk 3 Starten vanuit een uitkering

3.1 Probleemstelling

Naast het starten van een onderneming vanuit een dienstbetrekking is er ook de mogelijkheid om vanuit een uitkeringssituatie te starten. Daarbij gaat het om de WAO, de WW of de Wet werk en bijstand (WWB). Deze wetten kennen thans ook faciliteiten om het starten vanuit een uitkeringssituatie te bevorderen. Faciliteiten voor starten vanuit de WWB zijn neergelegd in het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz) 2004⁷.

Uit het EIM-onderzoek blijkt dat slechts een klein gedeelte van de ondernemers starten vanuit een uitkering als een belangrijk knelpunt te ziet. Dat is ook logisch, omdat het aantal ondernemers dat vanuit een uitkeringssituatie is gestart, slechts beperkt is. Toch geeft maar liefst 38% van de mensen die vanuit een uitkering zijn gestart aan 'grote problemen te hebben ondervonden'. Het probleem bij deze regelingen is vooral dat zij met name gericht zijn op reïntegratie naar loondienst en dat de procedures voor de kredieten naar verluid aan de lange kant zijn. Voorts is het waarschijnlijk een groot aantal mensen niet gelukt om vanuit een uitkeringssituatie een onderneming te starten.

Gezien de verslechterde economische situatie is het in ieder geval nodig dat alle mogelijkheden om ondernemerschap te bevorderen goed worden verkend. Een nadere beschouwing van de problemen rond het starten vanuit een uitkering is daarom relevant. Dit geldt temeer aangezien uit onderzoek blijkt⁸ dat ruim 77% van de starters, die vanuit een bijstandsuitkering met een BBZ lening zijn gestart en die ondersteund wordt door Stichting Stabij, na 5 jaar nog steeds onderneemt. Daarmee lijkt er wel degelijk potentie te bestaan in deze groep starters.

3.2 Oplossingsrichtingen

De werkgroep is van mening dat het starten van een onderneming vanuit een uitkeringssituatie vanuit drie lijnen kan worden gestimuleerd:

1. De beschikbaarheid van financiering;
2. Het niet direct verliezen van (het recht op) de uitkering;
3. Voldoende kennis, informatie en voorlichting over de ondernemerschaproute.

Ad 1. Het beschikbaar zijn van financiering

Zowel de WAO, de WW als ook de WWB/Bbz 2004 kennen thans faciliteiten voor wat betreft de beschikbaarheid van financiering. WAO-uitkeringsgerechtigden (en andere arbeidsgehandicapten met een uitkering van UWV) die het voornemen hebben een eigen bedrijf te starten, kunnen in aanmerking komen voor een starterskrediet tot ten hoogste €30.417. (De Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten - Wet REA - kent daarnaast enkele andere faciliteiten zoals de ondersteuningsfaciliteit en voorzieningen voor werkplekaanpassing, scholing en vervoer). De minister heeft in een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer in december 2002 gezegd dat hij overweegt de regeling voor arbeidsgehandicapten onder te brengen bij de gemeentelijke overheden en in een verdere stap de dienstverlening onder te brengen in de grote steden waar bijvoorbeeld kan worden aangehaakt bij de Kamer van Koophandel.

De werkgroep stelt voor om de starterfaciliteit, die in het hoofdstuk over de financiële faciliteit voor starters is opgenomen, ook open te stellen voor mensen in een uitkeringssituatie, die ondernemer willen worden. Het voordeel daarvan is dat een goede faciliteit voor iedereen beschikbaar wordt gesteld en dat de UWV en/of de gemeenten worden ontlast. Daarmee zullen de lastige procedures voor het verkrijgen van krediet overbodig raken. Voorts zullen er binnen de sociale regelingen middelen vrijkomen. Hoeveel dit zal zijn, valt echter niet eenvoudig te kwantificeren.

Ad 2. Het niet direct verliezen van (het recht op) de uitkering

⁷ In de WWB zelf zijn in tegenstelling tot de voor 1 januari 2004 geldende Abw geen regels meer opgenomen over bijstandsverlening aan zelfstandigen. Alles is neergelegd in het Bbz 2004 die is gebaseerd op de Invoeringswet WWB.

⁸ UVA, Amsterdam 2003, in opdracht van Stichting Stabij.

De werkgroep is van mening dat het starten vanuit een uitkeringssituatie wordt bevorderd, als de uitkeringsgerechtigde/startende ondernemer niet onmiddellijk zijn/haar (recht op) de uitkering verliest.

Hoe is dat thans geregeld? Wat betreft de WAO geldt dat als de inkomsten uit arbeid (dat kan ook uit hoofde van zelfstandigheid zijn) beneden de door het UWV vastgestelde 'resterende verdien capaciteit' blijven, de hervatting van de werkzaamheden geen gevolgen heeft voor de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Betrokkene kan eventueel een tijdelijke inkomenssuppletie krijgen. Zijn de inkomsten echter hoger dan de resterende verdien capaciteit, dan beziet het UWV of de hervatting aanleiding is om de arbeidsongeschiktheidsuitkering te herzien naar een lagere mate van arbeidsongeschiktheid. Is er geen aanleiding de arbeidsongeschiktheidsuitkering te herzien, bijvoorbeeld omdat nog onduidelijk is of betrokkene het werk vol kan houden, dan worden de inkomsten geaccumuleerd op de uitkering. Het recht op uitkering blijft dan intact, maar de uitkering komt dan niet meer volledig tot uitbetaling. De anticumulatie kan maximaal 3 jaar duren.

Ten aanzien van de WW geldt dat er een oriëntatieperiode is en een herlevingstermijn. Degene die vanuit de WW als zelfstandige wil starten, kan een oriëntatieperiode krijgen van 3 maanden voorafgaande aan de start van de werkzaamheden als zelfstandige. In deze periode blijft de WW doorlopen en heeft de betrokkene vrijstelling van sollicitatieplicht. Voorts geldt dat een persoon wiens werknemerschap is geëindigd door de start als zelfstandige, op grond van artikel 8 WW bij de beëindiging van die werkzaamheden (als zelfstandige) binnen een termijn van uiterlijk anderhalf jaar de hoedanigheid van werknemer terugkrijgt. In dat geval kan de werkloosheidsuitkering voor de resterende duur worden uitbetaald.

Overigens liep er een experiment waarmee de geldende herlevingstermijn werd verlengd naar 3 jaar. Het blijkt echter dat dit zeer weinigen 'overhaalde' om als zelfstandige te gaan werken. Voorts is er een experiment inkomstenkorting. Als een WW-gerechtigde als zelfstandige gaat werken, wordt, als hij hierom vraagt, de werkloosheidsuitkering gecontinueerd voor een periode van zes maanden vanaf de start en wordt 70% van de inkomsten als zelfstandige ingehouden op de WW. Dit experiment blijkt echter te ingewikkeld te zijn. Het loopt per maart 2005 af.

Wat betreft de WWB/Bbz 2004 geldt dat de startende ondernemer gedurende maximaal 36 maanden aanspraak kan maken op een periodieke uitkering. In principe wordt de uitkering verstrekt in de vorm van een renteloze lening. Daaraan voorafgaand heeft de bijstandsgerechtigde een voorbereidingsperiode van een jaar, waarin hij zijn uitkering behoudt en geen sollicitatieplicht heeft. Tevens is er de mogelijkheid om een beroep te doen op cursuskosten en een voorbereidingskrediet.

De werkgroep is van mening dat de huidige faciliteiten voldoende inspelen op de gedachte dat de uitkeringsgerechtigde in de periode 'van uitkering naar werk' niet meteen zijn of haar recht op de uitkering, of de uitkering zelf verliest. Het is dus wel zaak om deze faciliteiten te handhaven.

Ad 3. Voldoende kennis, informatie en voorlichting over de ondernemerschap route.

De werkgroep is van mening dat de uitkeringsgerechtigde goed moet worden gewezen op de mogelijkheid om als zelfstandige verder te gaan. Daarnaast kan aanvullende begeleiding een extra stap zijn om hem op weg te helpen. De werkgroep begrijpt heel goed dat een zo vlot mogelijke reïntegratie voorop staat. Als een uitkeringsgerechtigde in loondienst komt, is dat prima. Toch zijn er signalen die erop duiden dat de uitkeringsgerechtigde in onvoldoende mate op de hoogte is van de mogelijkheid om als zelfstandige verder te gaan. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het onderzoek dat het Ministerie van SZW heeft gedaan naar de effectiviteit van de faciliteiten in de Wet REA (reïntegratie in ondernemerschap: evaluatie van het besluit starterskrediet arbeidsgehandicapten.) het lage gebruik van allerlei (op zichzelf hele goede) faciliteiten voor een uitkeringsgerechtigde om ondernemer te worden en geluiden uit de praktijk over de relatief lange duur van de procedures in de Bbz.

De werkgroep is van mening dat kennis, informatie en voorlichting over de ondernemerschap route moeten worden verbeterd. Daarbij kan aan diverse instrumenten worden gedacht. Een mogelijkheid is toepassing van een scan om na te gaan welke cliënten die aangeven als zelfstandige te willen gaan starten in aanmerking komen voor een toeleidingstraject voor ondernemerschap. Zo kan de pre-starter worden getoetst op zijn vaardigheden indien bij de intake blijkt dat de cliënt ambities heeft in de richting van zelfstandig ondernemerschap. Een andere mogelijkheid is dat de kennis van de mensen die werkzaam zijn bij UWV, de gemeenten, CWI en reïntegratiebedrijven, wordt verhoogd. Een derde mogelijkheid is dat meer gebruik wordt gemaakt van de informatie die de Kamers van Koophandel en Belastingdienst voorhanden hebben. Zie ook het "bedrijvenloket" op de website van

KvK en de Belastingdienst. Een vierde mogelijkheid is dat de aanvullende ondersteuning wordt aangeboden door de gemeenten of dat reïntegratiebedrijven deze taak meer gaan vervullen. Zo is in de gemeente Den Haag de stichting Stabij actief, die zich met name richt op het begeleiden van starters met een achterstand (waaronder uitkeringsgerechtigden, lager opgeleiden). Dit kan elders navolging verdienen. De werkgroep beveelt aan dat deze verschillende mogelijkheden met de relevante betrokkenen verder worden uitgewerkt.

3.3 Aanbevelingen

De werkgroep doet de volgende aanbevelingen.

1. De werkgroep stelt voor om de starterfaciliteit, die in het hoofdstuk over de financiële faciliteit wordt uitgewerkt, ook open te stellen voor mensen in een uitkerings situatie die ondernemer willen worden.
2. De werkgroep is van mening dat de huidige faciliteiten voldoende inspelen op de gedachte dat de uitkeringsgerechtigde in de periode ‘van uitkering naar werk’ niet meteen zijn of haar recht op de uitkering verliest, of de uitkering zelf. Het is dus wel zaak deze faciliteiten te handhaven.
3. De werkgroep is van mening dat kennis, informatie en voorlichting over de ondernemersroute en de begeleiding moeten worden verbeterd. Daarbij kan aan diverse instrumenten worden gedacht: toepassing van een scan voor het toetsen van de vaardigheden van cliënten die als zelfstandige willen gaan starten met het oog op een toeleidingstraject voor ondernemerschap; verhogen van de kennis van de mensen die bij UWV, de gemeenten, CWI en de reïntegratiebedrijven werken; meer gebruik maken van informatie die de Kamers van Koophandel en fabrieken en de Belastingdienst voorhanden hebben; en het bieden van ondersteuning door gemeenten of reïntegratiebedrijven. De werkgroep beveelt aan dat deze verschillende mogelijkheden met de relevante betrokkenen nader worden gezien.
4. In het algemeen adviseert de werkgroep om vanuit de overheid meer aandacht te besteden aan de communicatie met mensen die willen starten vanuit een uitkering.

3.4 Box: Huidige faciliteiten in de WAO, WW en AWB

Thans is er sprake van de volgende faciliteiten in de uitkeringsregelingen.

A. Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten

In de Wet REA is er sprake van de volgende faciliteiten, bestemd voor arbeidsgehandicapten (personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, en daarmee vergelijkbare personen met een handicap die behoud van arbeid of de toegang tot de arbeidsmarkt bemoeilijkt).

Starterkrediet

Arbeitsgehandicapten die onder de verantwoordelijkheid van het UWV vallen en die het voornemen hebben een eigen bedrijf te starten, kunnen in aanmerking komen voor een starterkrediet tot ten hoogste €30.417.

Ondersteuningfaciliteit

Degene die een uitkering geniet van het UWV, kan onder voorwaarden in aanmerking komen voor een reïntegratietraject vanwege het UWV. Een reïntegratietraject kan ook gericht zijn op start als zelfstandig ondernemer. Voor personen die een uitkering van het UWV ontvangen en gehandicapt zijn en willen starten als zelfstandig, kan het UWV ondersteuning bieden bij de start als zelfstandige. Uiteraard weegt het UWV respectievelijk het reïntegratiebedrijf af of dit de kortste weg naar arbeid is. Indien tijdens het toeleidingstraject of voor de start zelfstandige voorzieningen nodig zijn, kan het UWV daarin voorzien.

Werkplekaanpassing, scholing, vervoer

Het UWV kan voorzieningen verlenen in de vorm van werkplekaanpassingen of aanpassingen aan vervoermiddelen en dergelijke. De omvang van het gebruik is niet bekend.

Toelage voor zelfstandige

Een zelfstandige die in verband met een handicap is aangewezen op het treffen van een voorziening (scholing) en daardoor geen of slechts weinig inkomen geniet, kan een toelage ontvangen. Van deze regeling wordt nauwelijks gebruik gemaakt (maximaal 20 vanaf 1998 tot nu).

Inkomenssuppletie

Een WAO uitkeringsgerechtigde kan van het UWV een tegemoetkoming krijgen indien hij als zelfstandige gaat werken en minder verdient dan zijn theoretisch vastgestelde resterende verdiencapaciteit. Op 1 januari 2006 wordt een nieuw WAO stelsel van kracht. Hoe dat eruit ziet, is thans nog niet duidelijk.

Anticumulatie

Voor (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten die naast hun uitkering inkomsten uit arbeid (ook als zelfstandige) genereren, geldt het volgende regime. Blijven de inkomsten uit die arbeid beneden de door het UWV vastgestelde 'resterende verdiencapaciteit', dan heeft de hervatting geen gevolgen voor de arbeidsongeschiktheiduitkering. Een WAO-uitkeringsgerechtigde kan van UWV een tegemoetkoming krijgen indien hij als zelfstandige gaat werken en minder verdient dan zijn theoretisch vastgestelde resterende verdiencapaciteit. Zijn de inkomsten hoger dan de resterende verdiencapaciteit, dan beziet het UWV of de hervatting aanleiding is de arbeidsongeschiktheiduitkering te herzien naar een lagere mate van arbeidsongeschiktheid. Is er geen aanleiding de arbeidsongeschiktheiduitkering te herzien, bijvoorbeeld omdat nog onduidelijk is of betrokkenen het werk vol kan houden, dan worden de inkomsten geanticumuleerd op de uitkering. Het recht op uitkering blijft dan intact, maar de uitkering komt niet meer volledig tot uitbetaling. De anticumulatie kan maximaal 3 jaar duren.

B. WW

In de WW is er sprake van de volgende faciliteiten.

Oriëntatieperiode

Op grond van beleid van het UWV krijgt degene die vanuit de WW als zelfstandige wil starten, een oriëntatieperiode van 3 maanden voorafgaande aan de start van de werkzaamheden als zelfstandige. In deze periode blijft de WW doorlopen en heeft betrokkene vrijstelling van sollicitatieplicht. Betrokkene moet wel beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Betrokkene blijft verzekerd voor de werknemersverzekeringen en de ziektekostenverzekering.

Herlevingstermijn WW recht

Op grond van artikel 8 WW herkrijgt een persoon wiens werknemerschap is geëindigd door de start als zelfstandige, bij beëindiging van die werkzaamheden binnen een termijn van uiterlijk 1 ½ jaar de hoedanigheid van werknemer. In dat geval kan de werkloosheidsuitkering voor de resterende duur worden uitbetaald.

Er liep een experiment waarmee de geldende herlevingstermijn van recht op WW werd verdubbeld van 1 ½ naar 3 jaar. Uit evaluatie blijkt dat dit experiment weinig WW-gerechtigden overhaalde om als zelfstandige te gaan werken. Met andere woorden, voor de doelgroep is de herlevingstermijn geen bepalende factor bij de keuze voor het starten van een eigen bedrijf.

Experiment Inkomstenkorting

Als een WW-gerechtigde die als zelfstandige gaat starten, gebruik maakt van dit experiment, wordt, als hij hier om vraagt, de werkloosheidsuitkering gecontinueerd voor de periode van zes maanden vanaf de start en wordt 70% van de inkomsten als zelfstandige ingehouden op de WW. Uit evaluatie blijkt dat dit experiment te ingewikkeld is. Het te verrekenen bedrag is lastig vast te stellen en wordt pas achteraf bepaald. Het risico bestaat dat de betrokkenen achteraf geld moet terugbetalen. Het duurt te lang voordat betrokkene weet waar hij of zij financieel aan toe is. De doelgroep heeft dan ook weinig belangstelling voor dit experiment. Het experiment loopt af per maart 2005.

C. Bijstand

Het Bbz kent een aantal vormen van bijstandverlening voor mensen met een bijstanduitkering, die een bedrijf of zelfstandig beroep willen starten. Voor startende ondernemers die beschikken over een ondernemingsplan waaruit blijkt dat het bedrijf dat wordt gestart 'levensvatbaar' is, bestaan de volgende vormen van bijstandverlening:

Periodieke uitkering

Een startende ondernemer kan gedurende maximaal 36 maanden aanspraak maken op een periodieke uitkering. Als de periode van 36 maanden is verstreken en betrokkene is vanwege medische of sociale redenen niet volledig beschikbaar om het bedrijf of zelfstandig beroep uit te oefenen, is verlening mogelijk. In principe wordt de uitkering verstrekt in de vorm van een renteloze lening. In het jaar na de bijstandverlening wordt, als het inkomen over het voorafgaande jaar bekend is, door de gemeente vastgesteld of betrokkene nog een deel van de lening moet terugbetalen.

Bedrijfskapitaal

Aan een startende ondernemer kan een bedrijfskapitaal worden verstrekt van €30.417 als rentedragende lening.

Vergoeding begeleidingskosten

Als een bedrijf eenmaal is opgestart, kan het gewenst zijn om een deskundige te laten begeleiden. In het eerste jaar na de start van de onderneming kan de gemeente in elk geval €1570 voor deze begeleidingskosten beschikbaar stellen.

Indien een bijstandsgerechtigde een eigen bedrijf wil beginnen en nog geen uitgewerkt plan heeft, dan biedt het Bbz voor die persoon de mogelijkheid om goed voorbereid van start te gaan.

Voorbereidingsperiode

Er is de mogelijkheid om één jaar lang voorbereidingen te treffen. Er kan een cursus worden gevolgd. Er kan een marktonderzoek worden gedaan. Tijdens de voorbereidingsperiode wordt de bijstandsuitkering behouden. Betrokkene wordt vrijgesteld van de sollicitatieplicht. Voorwaarde is dat betrokkene wordt begeleid door een deskundige. Hieraan zijn geen kosten verbonden.

Vorbereidingskosten

Voor noodzakelijke investeringen die samenhangen met de voorbereiding, zoals het doen van marktonderzoek of de aanschaf van bedrijfsmateriaal, kan op grond van het Bbz bijstand worden verstrekt, in beginsel in de vorm van een renteloze lening van maximaal €2513.

Hoofdstuk 4 Het verkrijgen van subsidies

4.1 Het probleem

Er zijn in Nederland 348 Europese, nationale en regionale subsidies die gericht zijn op bedrijven.⁹ Daarnaast is er een onbekend aantal gemeentelijke subsidies beschikbaar. Het totale aantal subsidies wordt door allerlei verschillende onderdelen van de overheid verstrekt.

Subsidies zijn bedoeld om een bepaalde gedragsverandering teweeg te brengen. Zij hebben in verband daarmee een bepaald doel. De meeste subsidies voor bedrijven zijn gericht op alle ondernemers; zij zijn niet specifiek gericht op starters. Dat laat onverlet dat ook starters van dergelijke subsidies gebruik kunnen maken. Zo kunnen starters – zoals alle ondernemers - subsidies aanvragen voor bijvoorbeeld energiebesparende maatregelen bij huisvesting. Subsidies zijn dus ook voor starters van belang.

Uit het onderzoek van het EIM komt naar voren dat de ondervraagden “subsidies” aanmerken als een van de belangrijke drempels voor het starten van een onderneming. Dit kan mede in het licht worden gezien van het algemene probleem om financiering te krijgen. Uit de toelichtingen op de antwoorden van de ondernemers komt echter niet duidelijk naar voren wat precies het knelpunt rond de subsidies is: gaat het om te weinig transparantie, om teveel onduidelijkheid bij wie je als starter een subsidie kunt aanvragen, om teveel administratieve rompslomp, of om andere zaken?

Op basis van gesprekken die door de werkgroep met ondernemers zijn gevoerd, alsmede op basis van een onderzoek van CGEY¹⁰ dat voor EZ is uitgevoerd en in welk kader gesprekken zijn gevoerd met bedrijven en subsidie adviseurs, is ten aanzien van subsidieverlening gewezen op de volgende aandachtspunten:

- Er wordt een groot aantal subsidies aangeboden door verschillende onderdelen van de overheid. Dit maakt het voor een starter moeilijk om na te gaan welke subsidies voor hem relevant kunnen zijn;
- Aan de aanvraag voor een subsidie en de rapportage over het verloop van een project waarvoor subsidie is verleend, zijn (soms omvangrijke) administratieve lasten verbonden. Uit het onderzoek van CGEY blijkt dat de administratieve belasting kan oplopen tot 50% van het subsidiebedrag. De belasting verschilt per type subsidie. Vooral urenregistraties voor de verantwoordingsrapportages worden als hinderlijk ervaren, zeker als dat beperkt aansluit bij de reguliere bedrijfsvoering. Daarnaast worden de lasten verbonden aan de aanvraag van een subsidie betreffende onderzoek, ontwikkeling en kennisoverdracht ook vaak als hoog ervaren, mede in relatie tot de kans op afwijzing.
- Aanvullend is naar aanleiding van dit onderzoek opgemerkt dat startende ondernemers regelmatig onbekend zijn met het subsidieaanbod.

4.2 Oplossingsrichtingen

Op basis van bovenstaande aandachtspunten kan aan de volgende oplossingsrichtingen worden gedacht.

4.2.1 Het beperken van het aantal subsidies

Het totale aantal subsidies is groot. Enige overlap van de verschillende subsidies ligt dan voor de hand. De overlap kan – zoveel mogelijk – worden weggenomen. Er worden al pogingen ondernomen om de veelheid van regelingen te verminderen,¹¹ maar het is niet direct bekend in hoeverre dit over de volle breedte van de overheid gebeurt.

⁹ Bron: www.subsidieshop.nl

¹⁰ Cap Gemini Ernst & Young, Inventariserend onderzoek Administratieve lasten van Subsidies, 2003.

¹¹ Zie bijvoorbeeld het eindrapport IBO Technologiebeleid Samenwerken en Stroomlijnen: opties voor een effectief innovatiebeleid van 13 juni 2002 en de daarop volgende kabinetsreactie van 7 oktober 2002.

EZ heeft in de Innovatiebrief het voornemen uitgesproken om bij innovatiesubsidies terug te gaan naar 6 basisblokken.¹² Wat betreft het zogeheten samenwerkingsblok (i.c. samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen) betekent dit het aanpassen c.q. intrekken van 4 instrumenten, waarvoor één nieuw financieel instrument in de plaats komt (per 1 januari 2004). 3 andere regelingen worden op dit nieuwe instrument aangepast zodat overlap verdwijnt.

De werkgroep is van mening dat het aantal verschillende subsidieregelingen moet worden verminderd. Dit betekent een verdere stroomlijning van de huidige subsidieregelingen. De werkgroep beveelt het kabinet aan de huidige stroomlijningoperaties te intensiveren.

Deze operatie zou moeten beginnen met de van rijkswege verstrekte subsidies. Weliswaar verstrekken ook gemeenten en provincies ook subsidies, en zou het logisch zijn om dergelijke subsidieregelingen ook bij deze operatie te betrekken. Voorts zijn er gevallen bekend waarin, nadat de rijksoverheid subsidieregelingen had beëindigd, vervolgens op regionaal niveau een vergelijkbare regeling ter beschikking werd gesteld. Toch beveelt de werkgroep aan om, gelet op haalbaarheid en snelheid, eerst met de regelingen op rijksniveau te beginnen. De rijksoverheid zou de gevolgde beleidslijn met de andere overheden in de daarvoor aangewezen overleg gremia kunnen bespreken, om het bereik van de operatie te vergroten en ongewenste afwentelingen te voorkomen.

De werkgroep wijst erop dat er politiek / beleidsmatig altijd een keuze is tussen subsidieregelingen en lastenverlichting. Het aantal subsidieregelingen zou ook kunnen worden verminderd door een of meerdere subsidieregelingen om te zetten in (fiscale) lastenverlichting. Daarbij zou wellicht kunnen worden aangesloten bij bestaande fiscale aftrekposten. Voorts is bij deze politiek / beleidsmatige afweging het aspect administratieve lasten van belang. Als een dergelijke omzetting tot vermindering van de administratieve rompslomp leidt, is dat een relevant argument.

De werkgroep wijst er ten slotte op dat vermindering van het aantal subsidies ook zou kunnen bevorderd, als de uitvoeringsinstanties worden gestroomlijnd of worden samengevoegd. Stroomlijning of samenvoeging van uitvoerende instellingen maakt immers veel duidelijker waar overlappings liggen, waar raakvlakken kunnen worden weggenomen en waar regelingen (aanzienlijk) kunnen worden vereenvoudigd. Niettemin leidt stroomlijning van uitvoeringsinstellingen niet vanzelf tot minder regelingen; daarvoor zou het kabinet een aparte opdracht moeten verstrekken aan de opdrachtgevers van de subsidieregelingen.

4.2.2 *Transparantie en bekendheid van het beschikbare aanbod subsidies*

Er blijken in de praktijk al verschillende databases met een overzicht van het aanbod van subsidies beschikbaar. Het ministerie van EZ heeft een database met webinterface ontwikkeld met een overzicht van alle subsidies die op Europees, nationaal en regionaal niveau worden aangeboden (www.subsidieshop.nl). Daarnaast worden via www.overheidsloket.overheid.nl nationale subsidies ontsloten voor bedrijven, naast allerlei andere overheidsproducten voor burgers en bedrijven. Ook bestaan er private websites over subsidies, onder andere: www.subsidies.nl en www.subsidieadviseur.nl. Hiermee zijn verschillende databases met een totaaloverzicht van de beschikbare subsidies, met een vraaggerichte ontsluiting, aanwezig.

Het zoekmechanisme van www.subsidieshop.nl is zo ingericht dat wordt aangesloten op de vraag van de ondernemer: hoe kom je van bedrijf tot een subsidie. Via een vraag en antwoord systeem komt de bezoeker van de site uit bij een beperkte set subsidies, die voor hem mogelijk relevant zijn. Op basis van een korte inleidende tekst kan de bezoeker nagaan in hoeverre een mogelijke subsidie relevant voor hem is. Vervolgens komt hij via zogeheten “deeplinks” terecht bij de contactpersoon in de betreffende subsidieverstrekende organisatie.

De werkgroep meent dat de overheid verantwoordelijk is voor het centraal ontsluiten van het beschikbare aanbod subsidies. In beginsel zouden starters zonder hulp van een ‘dure’ adviseur in staat moeten zijn om informatie over subsidies te verkrijgen.

¹² Zie Innovatiebrief, p. 29.

De werkgroep vraagt zich of de website subsidieshop voldoende bekend is bij de doelgroep. Hetzelfde geldt voor de website www.overheidsloket.overheid.nl. De inschatting van de werkgroep is dat de bekendheid kan worden vergroot. Onderzocht moet worden in hoeverre de websites meer onder de aandacht kunnen worden gebracht van starters, onder meer via (reeds bestaande) contactpunten voor starters.

4.2.3 Het verstrekken van informatie op maat aan starters

Uit een snelle zoekopdracht van de twee overheidssites met informatie over subsidies blijkt het volgende. Het aantal treffers op overheid.nl via de combinatie van de zoektermen “starters” en “subsidies” is 3, bij subsidieshop is dit 13. Bij de laatste site is de levensfase “starten” van een bedrijf niet als specifieke zoekingang beschikbaar. Op de betreffende site moet op trefwoord worden gezocht. Bij het trefwoord “starter” is het aantal treffers 15 en bij “starten” is het aantal 32. De geselecteerde subsidies vormen slechts een beperkte selectie van de subsidies waarvan de starter gebruik zou kunnen maken. Beter informatie op maat zou daarom gewenst zijn. Ontsluiting op thema of doelgroep biedt voorsnog onvoldoende maatwerk.

De werkgroep meent dat in de beschikbare databases een aparte interface kan worden gemaakt voor starters, waardoor een beter zicht ontstaat op passende subsidies. Via het invullen van een checklist zouden subsidies die relevant zijn (op basis van de criteria), moeten worden getoond. Hiervoor dienen criteria te worden geïdentificeerd met een voldoende onderscheidend vermogen. Daarnaast dient te worden nagegaan welke eisen dit stelt aan de inhoud van de databases (metadata etc.). Mogelijk dat een aparte interface niet alleen het passende aanbod van subsidies zou kunnen ontsluiten, maar tevens van andere relevante overheidsproducten. Afhankelijk van de technische en financiële aspecten van een dergelijke interface, zou ook gedacht kunnen worden aan een interface voor andere doelgroepen. Belangrijke voorwaarde is wel dat de interface voor starters voldoende kenbaar en onderscheidend blijft.

4.2.4 Het vereenvoudigen van de verkrijging van subsidies

Een ander probleem zijn de lasten die verbonden zijn aan het aanvragen van subsidies. Daarbij gaat het om: (1) de aanvraag van subsidies, (2) de (tussentijdse) rapportages aan de subsidieverstrekkers, (3) de financiële vormgeving van de subsidieverlening. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de eenvoud van de basis voor de subsidieverlening, de eenvoud van financiële afhandeling, etc.

In het kader van het programma Vermindering Administratieve Lasten is in de eerste helft van 2003 een inventarisatie gemaakt van de omvang en de aard van de (administratieve) lasten van subsidies. Daaruit komt naar voren dat subsidieregelingen uit het SOR (Subsidie Overzicht Rijksoverheid) circa 100 miljoen aan AL met zich meebrengen (=8% van de subsidies), met grote onderliggende verschillen. Vervolgens is een instrument ontwikkeld voor departementen om de eigen subsidieregelingen door te lichten op omvang van de administratieve lasten en om knelpunten daarin op te lossen. Daaraan gekoppeld worden uitgangspunten voor de inrichting van een subsidieregeling geformuleerd. Deze zullen naar de departementale kaderregels en/of de Aanwijzingen voor de regelgeving en/of de Awb worden doorvertaald.

De werkgroep vindt dat er een belangrijke uitdaging ligt om na te gaan in hoeverre het proces voor aanvraag, de rapportage en de financiële vormgeving zo kan worden ingericht dat het voor de ondernemers minder belastend is. Wel dient daarbij gerealiseerd te worden dat er nooit volledig tegemoet kan worden gekomen aan de wensen van de ondernemer, omdat er altijd in enige mate een toets moet plaats vinden ten aanzien van de juiste besteding van de subsidie. Geopperd is dat een benchmark met de banken een graadmeter zou kunnen zijn voor de toegestane administratieve belasting. Experimenten, waarbij het bedrijfsleven actief wordt betrokken, zouden kunnen worden ingezet om te onderzoeken welke methoden geschikt zijn de administratieve belasting van subsidieprocedures te verminderen.

Voor de innovatiesubsidies van het ministerie van EZ is al een traject gestart om de administratieve belasting te verkleinen. Dit houdt bijvoorbeeld in dat aanvragen elektronisch kunnen worden ingediend. Tevens wordt er gekeken naar het verminderen van de lasten door de haalbaarheid van nieuwe kostensystemen te onderzoeken (bijvoorbeeld via het werken met forfaits).

EZ heeft een project in gang gezet om de haalbaarheid van nieuwe kostensystemen te onderzoeken. Hierbij is de uitdaging om de vele wensen en eisen met elkaar te verenigen. Denk

bijvoorbeeld aan eenvoud en geringe administratieve lasten enerzijds en gelijke behandeling, financiële en 'Brusselse' eisen anderzijds.

De volgende systemen voor de afrekening van de kosten worden op hun haalbaarheid onderzocht. Afrekening op basis van:

- Het huidige systeem van urenregistraties met volledige nacalculatie van de werkelijke kosten (inputgestuurd);
- Een systeem van urenregistraties met toepassing van een forfaitair uurtarief (inputgestuurd);
- Een systeem op basis van lump sum bedragen (output gestuurd).

De werkgroep is van mening dat de verbeteringen die EZ aanbrengt bij het verkrijgen van innovatiesubsidies ook bij de subsidies van andere ministeries navolging verdient. Er zou voor het brede scala van subsidies moeten worden gezien hoe dit zou kunnen worden gerealiseerd. Daarbij zouden het proces van aanvraag, het proces van rapportage en de financiële vormgeving en afhandeling systematisch moeten worden gezien.

4.2.5 Een heldere uitvoering van subsidieregelingen

Er zijn veel subsidieregelingen. Deze worden uitgevoerd door verschillende instanties. Daarbij kan worden gedacht aan Senter, Laser, Novem en het Agentschap SZW. Een starter kan (of: moet) zich dus bij diverse uitvoeringsinstanties melden, als hij gebruik wil maken van meerdere subsidies. Dat spoort niet erg met de 'een-loket-gedachte'.

Goed voorbeeld: Dienst Regelingen LNV

LNV vormt uit de diensten LASER, Bureau Heffingen, Dienst Basis Registratie en het LNV loket, één dienst. Deze nieuwe dienst gaat werken volgens één bedrijfsprocesmodel. Eén uniforme werkwijze, die ook winst oplevert voor de klant. Voorts moet de uitvoering van het beleid beter op de doelgroepen worden gericht.

De werkgroep beveelt aan dat het kabinet beziet hoe de verschillende uitvoeringsorganisaties voor subsidieverstrekking kunnen worden gebundeld in één of meer uitvoeringsorganisaties. Daarbij zouden zoveel mogelijk subsidieregelingen moeten worden betrokken. De werkgroep constateert verheugd dat het kabinet dit punt reeds in het kader van het Actieprogramma 'Andere Overheid' heeft opgepakt.

De werkgroep beschouwt bundeling van de uitvoeringsorganisaties als een belangrijk 'vehikel' om te werken aan beperking van het aantal subsidies, vereenvoudiging van het proces van aanvraag en verstrekking, vereenvoudiging van de rapportageverplichtingen en vereenvoudiging van de financiële vormgeving en afhandeling. De werkgroep is van mening dat het kabinet daarvoor een afzonderlijke opdracht zou moeten verstrekken.

4.3. Aanbevelingen

1. De werkgroep is van mening dat het aantal verschillende subsidieregelingen moet worden verminderd. Dit betekent geen vermindering van het totale subsidiebudget, maar een verdere stroomlijning van de huidige subsidieregelingen. De werkgroep beveelt het kabinet aan de huidige stroomlijningoperaties te intensiveren.
2. Het Ministerie van EZ dient na te gaan of de bekendheid van de subsidieshop kan worden vergroot bij starters, door onder meer in de communicatiestrategie extra aandacht te schenken aan de fysieke contactpunten waar starters langskomen voor informatie en begeleiding (bijvoorbeeld de Kamers van Koophandel, banken, starterdesks van gemeenten, Syntens). Hetzelfde geldt voor virtuele contactpunten (bijvoorbeeld het bedrijvenloket).
3. De werkgroep meent dat in de beschikbare databases een aparte interface kan worden gemaakt voor starters, waardoor een beter zicht ontstaat op passende subsidies. Via het invullen van een checklist zouden relevante subsidies moeten worden getoond.

4. De werkgroep is van mening dat de verbeteringen die EZ aanbrengt bij het verkrijgen van innovatiesubsidies navolging verdient bij de subsidies van andere ministeries. Er zou voor het brede scala van subsidies moeten worden gezien hoe dit zou kunnen worden gerealiseerd. Daarbij zouden het proces van aanvraag, het proces van rapportage en de financiële vormgeving en afhandeling systematisch moeten worden gezien. Experimenten zouden een nuttig middel kunnen zijn om te komen tot procedures met een verminderde administratieve last.
5. De werkgroep beveelt aan dat de overheid beziet hoe de verschillende uitvoeringsorganisaties voor subsidieverstrekking kunnen worden gebundeld in één of meer uitvoeringsorganisaties. Daarbij zouden zoveel mogelijk subsidieregelingen moeten worden betrokken. De werkgroep constateert verheugd dat het kabinet dit punt al in het kader van het Actieprogramma 'Andere Overheid' heeft opgepakt.

Hoofdstuk 5: Afdracht van inkomstenbelasting

Ondernemers hebben vanaf het prille begin van hun bedrijf om verschillende redenen contact met de Belastingdienst. Na het eerste begin van de bedrijfsuitoefening zijn vragen over de manier van belastingbetaling en het tijdstip waarop betaald moet worden, de primaire reden voor contact. Uit de vooronderzoeken die ten bate van de werkgroep vervuld zijn blijkt dat startende ondernemers in enkele gevallen de werkwijze van de Belastingdienst als hinderlijk ervaren.

5.1 Aanvraag BTW-nummer

Bij de initiële doelstelling van het traject was het aanvragen van een BTW-nummer met naam en toenaam genoemd als een van de knelpunten waar starters last van hadden. Echter, uit de onderzoeken en de interviews kwam het aanvragen van een BTW-nummer op zich niet als een drempel naar voren. Noch de aanvraag noch de tijdsduur voor het verkrijgen van het BTW-nummer werd als hinderlijk ervaren. Wel werd het als een extra en soms ook onnodige administratieve handeling gezien.

Uiteindelijk blijken alle ondernemers binnen uiterlijk 4 tot 6 weken, maar vaak ook eerder, een BTW-nummer te ontvangen. De werkgroep heeft daarom besloten zich met name toe te spitsen op knelpunten die vaker als hinderlijk ervaren werden. De voorheffing van de Inkomstenbelasting die aan ondernemers wordt opgelegd werd op het terrein van de belastingen dan ook het voornaamste aandachtspunt van de werkgroep.

5.2 Voorheffing van de Inkomstenbelasting

Ten aanzien van de Inkomstenbelasting werkt de Belastingdienst met voorheffingen die in een later stadium op basis van werkelijk gerealiseerde inkomsten worden aangepast. Deze voorheffing van de IB leidt ertoe dat de pas gestarte bedrijven tijdelijk niet kunnen beschikken over een deel van het verdiende geld.

Voor een startend bedrijf is de financiering in de eerste tijd na de start een van de meest prangende problemen. Veel starters hebben moeite om de financiën de eerste tijd goed op orde te houden. In de eerste fase van de bedrijfsvoering zijn de uitgaven vaak hoog en is het inzicht in de inkomsten nog niet helder. De voorheffing IB van de Belastingdienst is daarom een knelpunt voor ondernemers.

5.3 Probleem

De moeite die starters vaak hebben met het ondervangen van de financiering in de eerste tijd van de bedrijfsuitoefening, gevoegd bij de (op zich begrijpelijke) werkwijze van de Belastingdienst, hebben tot gevolg gehad dat veel ondernemers in het onderzoek aangaven dat de voorheffing van de IB die in het tweede jaar geheven wordt op basis van schattingen van het te verdienen inkomen in sterke mate als hinderlijk werd ervaren. Ten eerste omdat hierdoor minder geld voor de bedrijfsvoering voor handen was (dit punt geldt voor alle bedrijven) en ten tweede omdat het met name in de beginperiode voor veel ondernemers niet voldoende duidelijk is hoe hoog de inkomsten zullen zijn in de periode waarover zij de schatting moeten maken. Kortom in het tweede jaar komen de betaling van de IB voor het eerste jaar, de voorheffing voor het tweede jaar en de schatting van de af te dragen kosten voor het derde jaar in één moment tezamen.

Bij deze klacht moet rekening gehouden worden met het feit dat veel ondernemers in de eerste tijd na de start vrij veel zaken in de gaten moeten houden. Er is in die starttijd dan ook niet altijd genoeg aandacht en tijd om inschattingen te maken van de eigen inkomsten en uitgaven.

De werkgroep wil er in eerste instantie op wijzen dat de ondernemer zelf verantwoordelijk is voor het goed bijhouden van de inkomsten en de uitgaven. Dit neemt echter niet weg dat in het huidige systeem van de voorheffing voor pas gestarte bedrijven een knelpunt kan zitten.

5.4 Uitgangspunten

In het onderstaande zal op de huidige situatie ingegaan worden. Daarbij zullen drie mogelijke oplossingsrichtingen passeren. Daarna zal op een van de oplossingsrichtingen dieper ingegaan worden. Hieruit zullen de aanbevelingen van de werkgroep naar voren komen. Bij de aanbevelingen is de werkgroep van de volgende vier uitgangspunten uitgegaan:

1. Er wordt geen aanbeveling gedaan die ertoe leidt dat er structureel minder belastinginkomsten worden ontvangen;
2. De oplossingsrichting moet uitvoerbaar zijn. Hierbij heeft de werkgroep bedacht dat het aanpassen van het belastingstelsel voor alle bedrijven in Nederland in eerste instantie niet te prefereren valt. Wijzigingen die op een kleinere doelgroep van toepassing zijn of die van tijdelijke aard zijn genieten de voorkeur;
3. Het betalen van belasting moet zo logisch mogelijk zijn, met andere woorden het moment van de heffing van de Inkomstenbelasting moet zo dicht mogelijk bij het moment van de feitelijk ontvangen verdiensten liggen;
4. De startende ondernemer heeft veel verschillende zaken om aan te denken. Een mogelijke oplossing moet dan ook terdege rekening houden met de administratieve lasten voor de startende ondernemer. Zonder deze lasten direct te kwantificeren, dient een toename van de ondoorzichtigheid van regelgeving of van de uitvoering van regelgeving te worden vermeden.

5.5 Uitwerking van de probleemanalyse:

De probleemanalyse komt er in het kort op neer dat een ondernemer in het tweede kalenderjaar van het bestaan van het bedrijf een relatief zware last te dragen krijgen, gerelateerd aan de af te dragen Inkomstenbelasting (IB). Daarnaast zijn de administratieve lasten in dat jaar relatief hoog.

Schematisch ziet de huidige situatie van een denkbeeldige starter er als volgt uit:

Jaar	Situatie	Belastingdienst
T0	Start van de onderneming	
T1	Onderneming bestaat vaak nog minder dan één kalenderjaar. Meestal rond juni/juli zal de Belastingdienst middels een schattingsformulier contact met de ondernemer opnemen.	De ondernemer zal ten aanzien van de IB de volgende zaken moeten regelen: <ul style="list-style-type: none"> • Over jaar T0 zal IB betaald moeten worden • Over jaar T1 zal een schatting van de inkomsten gedaan moeten worden. Deze is op inkomsten uit T0 gebaseerd. Op basis hiervan zal de Belastingdienst een Voorlopige Aanslag (VA) opleggen. • Gedurende de maanden die nog in T1 resten zal de ondernemer de VA moeten betalen. • Over T2 zal de ondernemer een schatting van de inkomsten moeten maken.
T2	Onderneming bestaat nu meer dan één jaar In de eerste maanden van jaar T2 zal de Belastingdienst weer een aantal zaken willen regelen.	<ul style="list-style-type: none"> • Begin jaar T2 zal de Belastingdienst een VA aan de ondernemer opleggen gebaseerd op de schatting van T1 en het schattingsformulier. Deze VA zal in de resterende 11 maanden van T2 betaald moeten worden. • De Belastingdienst zal over de feitelijke inkomsten in T1 de IB vaststellen en deze zal verminderd worden de al opgelegde VA over T2. • Over T3 zal de ondernemer een schatting van de inkomsten moeten maken.
T3	De onderneming bestaat nu enige tijd. De ondernemer heeft nu inzicht in de inkomsten en uitgaven.	Idem als het jaar T2.

Deze huidige situatie leidt in T1 onbedoeld tot een aanslag op de liquiditeit van de ondernemer en brengt hogere administratieve kosten voor de starter met zich mee dan strikt noodzakelijk. Immers, de ondernemer moet naast de afdracht IB over T0 in de maanden van T1 die nog resten het geheel aan geschatte IB over T1 afdragen; ook als deze nog geen nauwkeurige schatting kan maken van de verdiensten in dat jaar. Daarbij komt dat de ondernemer ook al met een schatting voor het opvolgende jaar geconfronteerd wordt, terwijl een deel van de ondernemers in dit stadium nog niet eens een heel kalenderjaar werkzaam is geweest en als gevolg daarvan niet kan bogen op enige ervaring ten aanzien van de feitelijke inkomsten die in één jaar gegenereerd kunnen worden.

De reden voor het gebruik van voorheffingen is dat de Belastingdienst hiermee zorgt voor een vloeiende kasstroom. Bovendien voorkomt deze werkwijze dat starters te laat beseffen dat een deel van de inkomsten aan de Belasting afgedragen dient te worden. De kans dat er starters zijn die hun inkomsten 'verbrast' hebben voordat zij beseffen dat een deel van de inkomsten afgedragen moet worden, wordt door de voorheffing ondervangen. De nadelen voor de starters blijken echter groot te zijn, zoals uit de onderzoeken is gebleken.

5.6 Verschillende opties

De werkgroep heeft met de vier bovengenoemde eisen in het achterhoofd drie mogelijke opties de revue laten passeren die elk op een eigen wijze zorgen dat de liquiditeitspositie van starters in het eerste jaar van de start verbetert. Deze opties volgen hieronder.

Optie 1

Deze optie gaat ervan uit dat de Belastingdienst de momenten waarop de voorheffing wordt geïnd, aanpast. De starter krijgt de mogelijkheid om de opgelegde voorheffing te voldoen gedurende één volledig jaar vanaf het moment dat de VA wordt opgelegd. Dit betekent dat de betaling van de VA over een kalenderjaar heen gaat. Hierdoor wordt de financiële druk verspreid.

Voordeel optie 1:

- De starter heeft een langere periode waarover de betaling van de VA T1 verricht kan worden. Hierdoor heeft de starter financieel wat meer lucht in T1.
- De starter is in T1 al wel op de hoogte van de werkwijze van de Belastingdienst en kan in T2 niet 'verrast' worden door de mededeling dat er een voorheffing aankomt.

Nadeel optie 1:

- Door de lange afdrachtperiode van voorheffing IB over T1 wordt het ondoorzichtig wanneer en wat de ondernemer op een gegeven moment aan belasting betaalt. Immers, de betalingen van VA T1 en VA T2 gaan door elkaar lopen in T2. De werkgroep heeft overwogen om dit te verhelpen door middel van het aanslagnummer, maar de indruk bestaat dat het inzicht in de aanslagnummers bij de ondernemers allerminst een garantie hiertoe is.
- De uitstelregeling t.a.v. de aangifte kan met deze optie botsen. Ondernemers zouden namelijk de af te dragen IB nog een jaar extra kunnen doorschuiven. Dit kan er op neerkomen dat er uiteindelijk een stukje meer van nog te betalen belastingen is;
- De administratieve werkwijze van de Belastingdienst zal aan deze nieuwe werkwijze aangepast moeten worden. Dit kan flinke kosten met zich brengen en daarom op bezwaar stuiten bij de uitvoeringsorganisatie.
- Voldoet niet aan voorwaarde 3.

Optie 2

Deze optie gaat ervan uit dat de Belastingdienst de situatie zoals deze feitelijk is, onveranderd laat. Het verschil is echter dat de Belastingdienst de voorlopige aanslag voor T1 verlaagt met 50%. Dit percentage is als voorbeeld opgenomen. Hierdoor neemt het te betalen bedrag van de voorheffing af en wordt de financiële druk op de ondernemer in T1 verminderd.

Voordeel optie 2:

- De starter is in T1 al wel op de hoogte van de werkwijze van de Belastingdienst en kan in T2 niet worden ‘verrast’ door de mededeling dat er een voorheffing aankomt.
- De starter krijgt in vergelijking met de huidige situatie financieel meer lucht en heeft daardoor meer financiële armslag om de moeilijke eerste tijd door te komen.
- Voor de Belastingdienst verandert er in de werkwijze niets, waardoor de administratieve lasten niet zullen veranderen.
- Doordat er in T1 voor een deel met voorheffing en voor een deel met een naheffing gewerkt wordt, liggen de feitelijk genoten inkomsten en de hierover af te dragen belastingen over het geheel genomen dicht bij elkaar.

Nadeel optie 2:

- De minder betaalde voorheffing IB in T1 zal in T2 afgerekend worden. Dat kan tot een hogere afdracht in T2 leiden dan in het huidige systeem het geval is. Echter, de ondernemer heeft meer tijd gehad om zijn zaken financieel op orde te brengen en heeft zodoende de mogelijkheid gehad om te ‘sparen’ voor de afdracht in T2.
- Omdat starters in de beginfase relatief veel risico lopen en in deze optie een deel van de betaling wordt uitgesteld naar T2, is er voor de overheid een zeker risico op een verminderde belastingopbrengst.

Opmerking:

Een handige starter kan door in het eerste jaar een heel lage schatting van de inkomsten te geven feitelijk deze optie al in de praktijk brengen. In zoverre is dit idee niet strikt nieuw. Een deel van de starters past dit systeem al (op de grens van het toelaatbare) toe. De Belastingdienst staat dit – mits de schattingen niet al te bizar zijn – toe. Het voordeel van het formaliseren van het traject is evenwel dat alle starters vooraf duidelijkheid verkrijgen over de verschillende betalingsmomenten en de omvang van de verplichting, zodat zij tijdig bedragen kunnen reserveren.

Optie 3

Deze optie gaat uit van het idee om de eerste VA enkele jaren op te schuiven. Voor het voorbeeld is vier jaar genomen.

Het moment waarop voor het eerst een VA wordt opgelegd, wordt vier kalenderjaren opgeschoven, naar T4. Het is hierbij raadzaam om de bovenstaande tabel voor ogen te houden. Over T0, T1, T2, T3 en T4 moet wel belasting worden betaald over de feitelijk genoten inkomsten in de respectievelijke jaren. Er zal pas in T4 een schatting van de inkomsten in T5 gemaakt moeten worden.

Door deze keuze behoeft de ondernemer de eerste jaren van zijn bedrijfsvoering niet te letten op de voorheffingen van de Belastingdienst. Dit geeft de ondernemer meerdere jaren ervaring en inzicht in de eigen inkomsten. Doordat de voorheffing voor het eerst in T5 geïnd zal worden, behoeft de ondernemer pas in T4 voor het eerst een schatting te maken van zijn inkomsten. Bij deze aanpak komt de VA T5 in januari T5 binnen en kan in 11 maandelijkse termijnen worden voldaan. Gedurende T5 zal dan ook de feitelijke IB over T4 moeten worden afgedragen. Medio augustus T5 zal een schatting van inkomsten in T6 gemaakt moeten worden. Aangezien in dit systeem in T5 zowel de voorheffing als de naheffing over T4 betaald moet worden kan er ook nog aan gedacht worden om de ondernemer slechts een deel van de voorheffing te laten betalen, zoals beschreven staat onder optie 2.

Voordeel optie 3

- De starter hoeft pas na enige jaren voor het eerst de VA van de Belastingdienst te voldoen. Dit geeft de starter in de eerste, vaak krappe jaren, financieel behoorlijk wat extra lucht.
- De ondernemer heeft financiële armslag om de moeilijke eerste tijd door te komen.

Nadeel optie 3

- De uitstelregeling t.a.v. de aangifte kan met deze optie botsen. Ondernemers zouden namelijk de af te dragen IB nog een jaar extra kunnen doorschuiven. Dit kan er op neerkomen dat er uiteindelijk een stukje meer van nog te betalen belastingen ontstaat in T6. En daarbij is de ondernemer niet gebaat.

- Het moment tussen de feitelijk genoten inkomsten en de te betalen belasting komt ver uit elkaar te liggen. Hierdoor zal de niet oplettende ondernemer overvallen kunnen worden door de heffingen die opgelegd worden zodra er met een VA gewerkt gaat worden.
- Deze aanpassing vereist een forse aanpassing van de werkwijze van de Belastingdienst. Budgettair gezien moet de overheid eenmalig accepteren dat alle starters enkele jaren later de voorheffing IB gaan betalen.
- Er is een hoger risico voor de Belastingdienst, omdat als de ondernemer ergens voor T4 failliet gaat, er feitelijk geen IB geïnd kan worden over het voorgaande jaar.

5.7 Conclusies

De werkgroep is van mening dat, uitgaande van de vier uitgangspunten, de tweede optie de meest voor de hand liggende optie is. De voordelen van de tweede optie ten opzichte van de eerste en derde optie zijn de volgende:

- Bij optie 2 is de kans dat de overheid budgettair nadeel ondervindt, kleiner dan bij optie 3. Optie 2 en 1 verschillen op dit punt naar inschatting van de werkgroep overigens niet van elkaar;
- Deze aanpak laat de werkwijze van de Belastingdienst vrijwel ongemoeid, aangezien het moment van de VA en de inning en de naheffing gelijk blijven aan de huidige opzet. Daarmee is de oplossingsrichting van optie 2 het makkelijkst te realiseren;
- Doordat in optie 2 de te innen voorheffing (als het nog niet zeker is dat er geld verdient is) relatief laag is en de naheffing (als er al daadwerkelijk geld verdient is) relatief hoog is, ligt het moment van feitelijke verdiensten en belastingafdracht in de meest voorkomende gevallen het dichtste bij elkaar;
- Optie 2 wijkt niet van de bestaande werkwijze af. De kans dat de aanpassingen in optie 2 dan ook tot een toename van onduidelijkheid leiden, is relatief klein. Met name bij optie 1 aarzelt de projectgroep over de overzichtelijkheid van de af te dragen belastingen door de ondernemer.

5.8 Aanbevelingen

1. De werkgroep adviseert aan ondernemers en met name aan de boekhouders en adviseurs van starters (hieronder kan ook de KvK gerekend worden) om starters te wijzen op het belang van de Belastingdienst en op de algemene werkwijze van de Belastingdienst. De ondernemer is en blijft zelf de eerst verantwoordelijke voor de eigen financiering en boekhouding.
2. De werkgroep adviseert aan het Ministerie van Financiën om te bezien wat de mogelijkheden zijn om aan ondernemers de op te leggen voorlopige aanslagen officieel te verlagen met 50%. Dit verhoogt de financiële ruimte van de ondernemer in het eerste jaar en sluit aan bij een in de praktijk soms al toegepaste werkwijze van ondernemers. Formalisering van de betalingsmomenten heeft als meerwaarde dat alle starters duidelijkheid hebben over de betalingsmomenten en de omvang van de afdracht.
3. De werkgroep adviseert om een mogelijke aanpassing van de beoordeling helder te communiceren via informatie richting boekhouders en accountants en deze werkwijze toe te lichten op de startersvoorlichtingsbijeenkomsten van de Belastingdienst.

Hoofdstuk 6 Informatieverstrekking

6.1 Probleem analyse

Oorspronkelijk was het project sneller starten van een onderneming gericht op het gemakkelijker maken van het starten van een bedrijf door het wegnemen van administratieve drempels. Hieronder werd verstaan de verplichting om een veelheid aan informatie aan te leveren, het aanvragen van een BTW-nummer, de inschrijving bij de KvK, etc. Het idee was dat door het wegnemen van verschillende verplichtingen het opzetten van een bedrijf gemakkelijker gemaakt zou worden. Dit zou leiden tot een vergroting van de transparantie voor de starter. Met andere woorden, de ondernemer in spé zou meer helderheid verkrijgen over zijn rechten en plichten.

De onduidelijkheid rond de verschillende administratieve verplichtingen kwam als knelpunt ook uit het onderzoek van het EIM en de gesprekken met de ondernemers naar voren. Er is niet één knelpunt rond de informatieverstrekking dat te wensen overlaat maar er zijn er meerdere. Zo is het voor de starter onduidelijk wie wat moet invullen en wanneer aan alle eisen is voldaan. Daarnaast is het mogelijk dat eenzelfde vraag, gesteld aan verschillende instanties, leidt tot verschillende antwoorden. Er is kortom gebrek aan een vorm van maatwerk voor de ondernemer op het gebied van administratieve verplichtingen. De werkgroep heeft verschillende mogelijkheden om dit maatwerk te leveren, de revue laten passeren. Hieronder staan enkele van de mogelijke oplossingen beschreven.

6.2 Werkwijze stichting Stabij

Stabij, de opstap voor ondernemers in Den Haag, tracht door verschillende acties mee te werken aan het aanboren van het ondernemend vermogen van de stad Den Haag. Enerzijds doet zij dat door projecten te initiëren rondom onderwijs en ondernemerschap, de economisch stimuleringsgebieden van de stad en vrouwelijk ondernemerschap. Anderzijds ondersteunen de adviseurs van Stabij mensen die de aspiratie hebben een onderneming te starten, dan wel ondernemers die door willen starten. Haar doelgroep vindt ze met name onder die mensen die een langere afstand hebben tot de startersmarkt, denk daarbij o.a. aan uitkeringsgerechtigden, allochtonen en studenten. Maatwerk staat in haar dienstverlening centraal en het confronteren met benodigde ondernemerscompetenties is een logische eerste stap; positieve ontmoediging is hierin tevens een belangrijk aspect.

De werkgroep is van mening dat de werkwijze positief kan uitwerken bij specifieke doelgroepen. Dit blijkt uit onderzoek van de UvA naar het werk van de Stichting Stabij. Hierbij vervult de Stichting Stabij een relevante rol in het betrekken en ondersteunen van allochtone ondernemers. Dit komt het integratieproces ten goede.

Het ligt echter niet voor de hand om alle starters op deze wijze te hulp te schieten. Dit zou niet alleen een toename van de administratieve belasting van de overheid betekenen. Daarnaast hebben niet alle starters behoefte en nut bij ondersteuning op de diepgaande wijze zoals Stichting Stabij deze aanlevert.

6.3 Conclusie ten aanzien van de werkwijze van de Stichting Stabij

De werkgroep is van mening dat voor specifieke doelgroepen de werkwijze van bijvoorbeeld de stichting Stabij van nut kan zijn. Er is echter geen steun voor het uitbreiden van deze werkwijze op alle starters. Wel is de werkgroep van mening dat de aandacht voor allochtone ondernemers bij overheidsinstanties, bijvoorbeeld in adviezen van de KvK's, meer dan nu het geval is door mag klinken.

6.4 Checklist HBA - controle lijsten voor ondernemers

Een ander initiatief dat de wens naar maatwerk benadert zijn de controlelijsten van het Hoofd Bedrijfschap Ambachten, het HBA. Deze controlelijsten geven voor specifieke branches exact weer aan welke verplichtingen ondernemers zich moeten houden en welke informatie zij moeten aanleveren en / of bijhouden. Het doel van deze controlelijsten is om de ondernemer een hulpmiddel te geven om het eigen bedrijf te beoordelen op de naleving van wet- en regelgeving en op het bestaan van branchenormen en adviezen voor bij de branche aangesloten ondernemers. In deze lijsten is met name ook aandacht besteed aan de oprichtingsfase van ondernemingen. Zo melden de lijsten de (wettelijke) verplichtingen van (startende) ondernemers die van belang zijn op het gebied van financiën, diploma's,

meldingen bij de Belastingdienst en de Kamer van Koophandel, etc. Daarnaast wordt aangegeven welke handelingen niet wettelijk verplicht maar wel raadzaam zijn om te verrichten.

De controlelijsten zijn tot nu toe voor ongeveer 15 branches beschreven. De kracht hiervan is dat deze opgesteld zijn voor zeer specifieke doelgroepen. Daarmee wordt het idee van maatwerk benaderd. De transparantie van rechten en plichten krijgt via deze controlelijsten gestalte. Ondernemers op wie de lijsten van toepassing zijn, krijgen alleen informatie over die zaken die voor hen relevant zijn. De werkgroep is dan ook van mening dat deze codes zeer goed aansluiten bij de wensen van ondernemers om inzicht te krijgen in de verplichtingen waaraan zij moeten voldoen. Daarnaast is van belang dat de codes de verantwoordelijkheid voor een juiste uitvoering van de wet- en regelgeving bij de ondernemer zelf laten. De werkgroep zou het dan ook toejuichen wanneer het HBA het aantal codes zou uitbreiden voor zoveel mogelijk branches.

6.5 Conclusie ten aanzien van de checklist

De werkgroep is van mening dat de aanpak van de HBA om voor de leden controlelijsten op te stellen met verplichtingen die samenhangen met de oprichting van een onderneming zeer is toe te juichen. Hiermee wordt de transparantie van rechten en plichten aanmerkelijk vergroot. De werkgroep adviseert om dit soort lijsten niet alleen via de HBA maar ook op andere manieren te verspreiden. Bijvoorbeeld door deze op te nemen op de website van het Bedrijvenloket (zie hieronder).

6.6 Het Bedrijvenloket

Een andere vorm van maatwerk wordt geleverd door het landelijk elektronisch Bedrijvenloket, waarvan de eerste versie sinds december 2003 operationeel is. Het Bedrijvenloket is een elektronisch systeem dat via een zoekvenster op de websites van de KvK en de Belastingdienst voor ondernemers toegankelijk is. Via het Bedrijvenloket kunnen ondernemingen antwoord krijgen op alle vragen rond wet- en regelgeving van de overheid (momenteel alleen die vragen die aan de Belastingdienst of de KvK gerelateerd zijn) en krijgen ze de mogelijkheid om elektronische transacties met de overheid te doen, zoals het registreren van bedrijven of het aanvragen van vergunningen.

De kracht van het elektronische Bedrijvenloket zal daarin gelegen zijn dat de centrale voorziening door één instantie wordt beheerd. Het voordeel hiervan is dat de (startende) ondernemer een eenduidig en samenhangend antwoord krijgt op de gestelde vragen zonder dat hij een zoektocht langs de websites van verschillende organisaties behoeft te maken. Ook zorgt het elektronische loket ervoor dat de informatie beter en sneller toegankelijker wordt. Dit vermindert de noodzaak om fysieke loketten te bezoeken.

De werkgroep is enthousiast over het idee dat achter het Bedrijvenloket schuil gaat. Zij zien daarin een mogelijkheid om veel van de vragen die startende ondernemers hebben op een eenduidige wijze met tussenkomst van het Bedrijvenloket te beantwoorden. Daarnaast biedt het Bedrijvenloket – afhankelijk van de verdere invulling - op termijn de mogelijkheid aan starters om per branche en per gemeente te peilen aan welke wet- en regelgeving zij moeten voldoen.

6.7 Aanbevelingen ten aanzien van het Bedrijvenloket

De werkgroep steunt de verdere uitbouw van het Bedrijvenloket. Zij zien in het Bedrijvenloket de mogelijkheid om veel van de knelpunten rond informatieverstrekking zoals die aan het begin van het traject geschetst waren weg te nemen. Ten aanzien van het Bedrijvenloket heeft de werkgroep de volgende aanbevelingen.

Ten eerste adviseert de werkgroep dat op de website van het Bedrijvenloket een indeling wordt gemaakt voor iedere levensfase waarin de ondernemer zich kan bevinden. Met name voor starters is het van belang dat zij op heldere wijze alle relevante informatie verkrijgen. In dit kader wordt een startersingang door de werkgroep aangeraden. Hierbij denkt de werkgroep aan een aanpassing van het Bedrijvenloket op en zodanige wijze dat de starter niet wordt geconfronteerd met informatie die voor hem of haar niet relevant is. Daarbij zou de starter ook de mogelijkheid moeten hebben om op locatie en per branche zoeken, zodat starters in eerste instantie gericht kunnen zien aan welke eisen en verplichtingen zij moeten voldoen.

- De tweede aanbeveling van de werkgroep is om te zorgen dat de rechten en plichten van de starters - gelijk aan de controlelijsten van de HBA - ook op de website van het Bedrijvenloket opgenomen worden. Dit zal de transparantie voor starters vergroten.

Ten derde ondersteunt de werkgroep het idee dat participatie van gemeenten van aanmerkelijk belang is voor een succesvolle verdere uitbouw van het Bedrijvenloket. Ondernemers hebben in al hun levensfasen te maken met gemeentelijke regelgeving, maar met name starters hebben behoefte aan informatie over lokale richtlijnen en verordeningen. Het is dan ook van belang dat ondernemers de gemeentelijke productinformatie via een eenduidig kanaal kunnen ontvangen. De werkgroep ziet in dat aansluiting op alle Nederlandse gemeenten in één keer niet haalbaar is. Een gemeentegewijze aanpak moet echter haalbaar zijn.

Naast gemeenten vindt de werkgroep het ook van belang dat andere partners zich bij het Bedrijvenloket aansluiten. Hierbij kan gedacht worden aan het UWV, de Arbo-diensten, etc. De aansluiting van deze instanties bij het Bedrijvenloket levert een bijdrage aan de reductie van de administratieve lasten van met name voor kleine bedrijven (nagenoeg alle starters zijn klein).

De werkgroep steunt het idee dat het beheer van de centrale voorziening van het Bedrijvenloket in handen komt van één organisatie. Gekozen is voor de Vereniging Kamers van Koophandel (VVK). Het belang dat hiermee gediend is, is dat de informatie die op de website van het Bedrijvenloket komt eenduidig van aard is. Daarbij kan de VVK problemen, knelpunten en tekortkomingen in wet- en regelgeving signaleren. Hierbij is de werkgroep van mening dat het beheer van de achterliggende processen in de backoffices en het oplossen van knelpunten primair een taak blijft van de verantwoordelijke organisatie. De VVK kan hierbij echter wel een signalerende rol spelen.

Het Bedrijvenloket zal in een later stadium gebruik moeten maken van andere voorzieningen die in het kader van het programma ICT en Administratieve lasten (ICTAL) worden ontwikkeld, zoals de overheidstransactiepoort (OTP) en het basisbedrijvenregister (BBR). De OTP is bedoeld als het centrale punt waar bedrijven hun transacties met de verschillende overheidsinstanties elektronisch kunnen afhandelen. Hierdoor behoeven bedrijven maar een keer gegevens te verstrekken. Dit zal zorgen voor een enorme afname van de administratieve verplichtingen. De werkgroep adviseert dan ook verder te gaan met de ontwikkeling en van de OTP.

6.8 Andere vormen van voorlichting

Naast deze nieuwe, moderne vorm van informatieverstrekking is gebleken dat er (ook) bij starters behoefte bestaat aan communicatie met meer menselijk contact waarbij een specifiek thema aan de orde komt. Het kunnen praten met een persoon en de mogelijkheid om te kunnen 'discussiëren' over specifieke zaken zijn aspecten die worden gewaardeerd. Daarnaast kunnen deze bijeenkomsten een bijdrage leveren aan het idee dat ondernemen leuk is. De ervaring is dat te vaak alleen informatie gegeven wordt over de zakelijke kant van het ondernemen, terwijl motivatie en inspiratie eveneens van groot belang zijn.

In veel gevallen is het lastig om startende ondernemers geheel persoonlijk informatie te verstrekken op al hun vragen gericht op hun individuele omstandigheid. Publieke organisaties zijn daar niet op ingericht en hebben daar de capaciteit niet voor. Een manier die wel kan werken wordt toegepast door de Belastingdienst in de vorm van startersavonden. Op deze bijeenkomsten wordt door medewerkers van de Belastingdienst informatie aan starters verstrekt over alle fiscale aspecten die bij het starten van een onderneming om de hoek komen kijken. Daarbij is naast voorlichting ook ruimte voor vraag en antwoord. Hierbij kan natuurlijk dieper op specifieke omstandigheden worden ingegaan. Ook is zo interactie mogelijk met andere deelnemers.

Gezien het feit dat de avonden goed bezocht worden en door de deelnemers gewaardeerd worden, mag worden geconcludeerd dat er behoefte bestaat aan dit soort contacten. Het behoeft ook niet zo te zijn dat dit soort bijeenkomsten wekelijks plaatsvindt, maar het organiseren van 2 à 3 avonden per jaar waarbij dan maximaal zo'n 40 deelnemers aanwezig kunnen zijn, is voldoende.

De informatiebehoefte van starters houdt echter niet op bij fiscale vragen. Ook op andere gebieden, te denken valt aan milieuregelingen, bouwvoorschriften enz., zal er behoefte zijn aan een verdere toelichting. Hierbij is het van belang dat er per onderwerp aandacht geschonken wordt aan de vragen van de starters.

Andere vormen van voorlichting die succesvol zijn, zijn de startersdagen van de KvK. Deze dagen worden veel bezocht en de Kamers door het land verspreid hebben met informatie aan starters veel ervaring opgedaan.

Tot slot constateert de werkgroep dat een op de praktijk gericht startershandboek waarin alle relevante informatie is gebundeld, in een behoefte zou voorzien. De werkgroep wijst in dit kader op startersboeken die op de markt zijn.¹³

6.9 Aanbevelingen ten aanzien van andere vormen van voorlichting

De werkgroep heeft geconstateerd dat voorlichting in de vorm van bijeenkomsten gericht op een specifiek thema zoals fiscale zaken voorziet in een behoefte. Zij beveelt dan ook aan andere publieke organisaties (bijvoorbeeld gemeentelijke diensten) aan te bezien of er op hun werkterrein ook niet informatie in deze vorm van groepsbijeenkomsten kan worden gegeven waarbij starters over op hen van toepassing zijnde specifieke knelpunten informatie kunnen krijgen.

Daarnaast adviseert de werkgroep - waar dit nog niet gebeurt - aan de gemeenten om eventueel in samenwerking met de Kamers van Koophandel startersdagen te organiseren. Dat geeft de starters de mogelijkheid om specifieke vragen te stellen aan de gemeenten waar hij of zij van plan is om met de bedrijfsuitvoering te beginnen.

¹³ Bestaande publicaties zijn ondermeer *Jong een eigen zaak*, Roma Publishers, oktober 2000 en *Van WAO naar eigen bedrijf*, Yong In Business, tweede herziene druk, september 2001.

Hoofdstuk 7: Aanbevelingen

Het doel van dit project is het wegnemen van de belangrijkste knelpunten en hindernissen voor startende ondernemers. Door middel van empirisch onderzoek en gesprekken met ondernemers zijn de belangrijkste knelpunten in kaart gebracht. Met behulp van onderzoek door de werkgroep is een aantal van deze knelpunten uitgewerkt. Ten aanzien van een aantal andere knelpunten presenteert de werkgroep geen uitwerkingen, maar wel een aantal aanbevelingen. De aanbevelingen zijn gericht aan beleidsvormers en beleidsuitvoerders. De werkgroep adviseert om niet alleen deze aanbevelingen, maar ook de onderbouwende hoofdstukken te lezen. De werkgroep meent dat de aanbevelingen een bijdrage kunnen leveren aan de kabinetsdoelstelling om meer mensen aan het werk te krijgen, de regels te verminderen en te vereenvoudigen en tegelijkertijd een beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid van de burger.

Aanbevelingen ten aanzien van de in dit rapport uitgewerkte knelpunten

De werkgroep komt voor de uitgewerkte knelpunten tot de volgende aanbevelingen:

Startkapitaal / financiering:

- De werkgroep beveelt het kabinet aan om een starterfaciliteit nader uit te werken. Deze starterfaciliteit zou moeten worden gezien als een vernieuwing van de huidige BBMKB regeling, omdat dit de snelste weg is naar een werkbare oplossing. Deze vernieuwing zou op basis van het bovenstaande zodanig moeten worden vormgegeven dat het gebruik door starters op een beduidend hoger niveau komt te liggen dan de huidige BBMKB regeling.
- Het kabinet zou dan, afhankelijk van de ontwikkelingen van Basel II, de uitkomsten van het reeds door het kabinet aangekondigde onderzoek naar kleine kredieten en andere relevante factoren (zoals het beschikbare budget), een beslissing kunnen nemen ten aanzien van de invoering van een nieuwe startersfaciliteit in de BBMKB regeling. Deze faciliteit verdient een nieuwe naam en een nieuw label. De bekendheid van een na een positieve beslissing ingevoerde starterfaciliteit kan door een intensieve voorlichtingscampagne worden bevorderd.
- De werkgroep beveelt het kabinet daarnaast aan om te onderzoeken wat op langere termijn de mogelijkheden zijn van een revolving fund voor starters, welke voorziening uiteindelijk door de banken zou moeten worden gedragen.

Starten vanuit een uitkering:

- De werkgroep stelt voor om de starterfaciliteit, die in het hoofdstuk over de financiële faciliteit wordt uitgewerkt, ook open te stellen voor mensen in een uitkeringssituatie die ondernemer willen worden.
- De werkgroep is van mening dat de huidige faciliteiten voldoende inspelen op de gedachte dat de uitkeringsgerechtigde in de periode ‘van uitkering naar werk’ niet meteen zijn of haar recht op de uitkering verliest, of de uitkering zelf. Het is dus wel zaak deze faciliteiten te handhaven.
- De werkgroep is van mening dat kennis, informatie en voorlichting over de ondernemersroute en de begeleiding moeten worden verbeterd. Daarbij kan aan diverse instrumenten worden gedacht: toepassing van een scan voor het toetsen van de vaardigheden van cliënten die als zelfstandige willen gaan starten met het oog op een toeleidingstraject voor ondernemerschap; verhogen van de kennis van de mensen die bij UWV, de gemeenten, CWI en de reïntegratiebedrijven werken; meer gebruik maken van informatie die de Kamers van Koophandel en fabrieken en de Belastingdienst voorhanden hebben; en het bieden van ondersteuning door gemeenten of reïntegratiebedrijven.
- In het algemeen adviseert de werkgroep om vanuit de overheid meer aandacht te besteden aan de communicatie met mensen die willen starten vanuit een uitkering.

Het verkrijgen van subsidies:

- De werkgroep is van mening dat het aantal verschillende subsidieregelingen moet worden verminderd. Dit betekent een verdere stroomlijning van de huidige subsidieregelingen. De werkgroep beveelt het kabinet aan de huidige stroomlijningoperaties te intensiveren.
- Het ministerie van EZ dient na te gaan of de bekendheid van de subsidieshop kan worden vergroot bij starters, door onder meer in de communicatiestrategie extra aandacht te schenken aan de fysieke contactpunten waar starters langskomen voor informatie en begeleiding (bijvoorbeeld de Kamers van Koophandel, banken, starterdesks van gemeenten, Syntens). Hetzelfde geldt voor virtuele contactpunten (bijvoorbeeld het bedrijvenloket).
- De werkgroep meent dat in de beschikbare databases een aparte interface kan worden gemaakt voor starters, waardoor een beter zicht ontstaat op passende subsidies. Via het invullen van een checklist zouden relevante subsidies moeten worden getoond.
- De werkgroep is van mening dat de verbeteringen die EZ aanbrengt bij het verkrijgen van innovatiesubsidies navolging verdient. Er zou voor het brede scala van subsidies moeten worden gezien hoe dit zou kunnen worden gerealiseerd. Daarbij zouden het proces van aanvraag, het proces van rapportage en de financiële vormgeving en afhandeling systematisch moeten worden gezien. Experimenten zouden een nuttig middel kunnen zijn om te komen tot procedures met een verminderde administratieve last.
- De werkgroep beveelt aan dat de overheid beziet hoe de verschillende uitvoeringsorganisaties voor subsidieverstrekking kunnen worden gebundeld in één of meer uitvoeringsorganisaties. Daarbij zouden zoveel mogelijk subsidieregelingen moeten worden betrokken. De werkgroep constateert verheugd dat het kabinet dit punt reeds in het kader van het Actieprogramma 'Andere Overheid' heeft opgepakt.

Vooraf belasting afdragen:

- De werkgroep adviseert aan ondernemers en in het bijzonder aan de boekhouders en adviseurs van starters (hieronder kan ook de KvK gerekend worden) om starters te wijzen op het belang van de Belastingdienst en op de algemene werkwijze van de Belastingdienst. De ondernemer is en blijft zelf de eerst verantwoordelijke voor de eigen financiering en boekhouding.
- De werkgroep adviseert aan het Ministerie van Financiën om te bezien wat de mogelijkheden zijn om aan ondernemers de op te leggen voorlopige aanslagen officieel te verlagen met 50%. Dit verhoogt de financiële ruimte van de ondernemer in het eerste jaar en sluit aan bij een soms al toegepaste werkwijze van ondernemers.
- De werkgroep adviseert om een mogelijke aanpassing van de beoordeling helder te communiceren via informatie richting boekhouders en accountants en deze werkwijze toe te lichten op de startersvoorlichtingen van de Belastingdienst.

Informatieverstrekking:

- De werkgroep adviseert dat op de site van het Bedrijvenloket een indeling gemaakt wordt per levensfase waarin de ondernemer zich bevindt. Vooral voor starters is het van belang dat zij op heldere wijze alle informatie krijgen waaraan zij moeten voldoen. Een startersingang wordt dan ook door de werkgroep aangeraden. Hierbij denkt de werkgroep aan een aanpassing van het Bedrijvenloket op een zodanige wijze dat de voor de starter niet relevante informatie in eerste instantie niet getoond wordt.
- Daarbij zou de starter ook de mogelijkheid moeten hebben om op locatie en per branche te laten zoeken. Hiermee kunnen starters in eerste instantie gefaciliteerd worden doordat zij per branche waarin zij werkzaam willen zijn per gemeente kunnen zien aan welke eisen en verplichtingen zij moeten voldoen en direct de te leveren informatie kunnen leveren.
- De werkgroep ondersteunt het idee dat participatie van gemeenten van aanmerkelijk belang is voor een succesvolle verdere uitbouw van het Bedrijvenloket. Ondernemers hebben in al hun levensfasen te maken met gemeentelijke wet- en regelgeving. Maar met name starters hebben behoefte aan informatie over lokale richtlijnen en verordeningen. Het is dan ook van belang dat ondernemers de gemeentelijke productinformatie via een eenduidig kanaal kunnen

ontvangen. De werkgroep ziet in dat aansluiting op alle Nederlandse gemeenten in één keer niet haalbaar is. Een aanpak per gemeente moet echter haalbaar zijn.

- Naast gemeenten vindt de werkgroep het ook van belang dat andere partners zich bij het Bedrijvenloket aansluiten. Hierbij kan gedacht worden aan het UWV, de Arbo-diensten etc. De aansluiting van deze instanties bij het Bedrijvenloket levert een bijdrage aan de reductie van de administratieve lasten die vooral voor kleine bedrijven (nagenoeg alle starters zijn klein) relatief veel kosten.
- De werkgroep steunt het idee dat het beheer van het Bedrijvenloket in handen komt van één organisatie. Zoals het er nu naar uitziet wordt dit de Vereniging Kamers van Koophandel (VVK). Het belang dat hiermee gediend is, is dat de informatie die op het Bedrijvenloket komt eenduidig van aard is. Daarbij kan de VVK problemen en knelpunten en tekortkomingen in wet- en regelgeving signaleren. Hierbij is de werkgroep van mening dat het oplossen van knelpunten een taak blijkt van de verantwoordelijke organisatie, maar een signalerende rol heel goed door de VVK verricht kan worden.
- Het Bedrijvenloket zal in een later stadium een toegerust worden met de invoering van de Overheid Transactie Poort (OTP). De OTP is bedoeld als het centrale punt waar bedrijven hun transacties met de verschillende overheden elektronisch kunnen afhandelen. Hierdoor wordt het voor bedrijven maar een keer nodig om gegevens te verstrekken. Dit zal zorgen voor een enorme afname van de administratieve verplichtingen. De werkgroep adviseert dan ook verder te gaan met de ontwikkeling van de OTP.
- De werkgroep heeft geconstateerd dat voorlichting in de vorm van bijeenkomsten voorziet in en behoefte. Zij beveelt dan ook andere publieke organisaties (bijvoorbeeld gemeentelijke diensten) aan om te bezien of er op hun werkterrein ook niet informatie in deze vorm van groepsbijeenkomsten kan worden gegeven.
- De werkgroep is van mening dat de aanpak van de HBA om voor de leden controlelijsten op te stellen met verplichtingen die samenhangen met de oprichting van een onderneming zeer is toe te juichen. Hiermee wordt de transparantie van rechten en plichten aanmerkelijk vergroot. De werkgroep adviseert om dit soort lijsten niet alleen via de HBA maar ook op andere manieren te verspreiden. Bijvoorbeeld door deze op te nemen op de website van het Bedrijvenloket (zie hieronder).
- De werkgroep is van mening dat voor specifieke doelgroepen de werkwijze van bijvoorbeeld de stichting Stabij van nut is als de ondersteuning gericht is op bijvoorbeeld arbeidsgehandicapten of allochtonen. Er is echter geen steun voor het uitbreiden van deze werkwijze op alle starters. Wel is de werkgroep van mening dat de aandacht voor allochtone ondernemers bij overheidsinstanties, bijvoorbeeld in adviezen van de KvK's, pregnanter naar voren moet komen.

Aanbevelingen ten aanzien van de in dit rapport niet uitgewerkte knelpunten

De werkgroep komt voor de niet uitgewerkte knelpunten tot de volgende aanbevelingen:

Status van de ondernemer

- De werkgroep constateert met instemming dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid initiatieven heeft gestart die ervoor moeten zorgen dat zowel de premieheffing als de premie-uitkering uiterlijk 1 januari 2006 door de Belastingdienst worden uitgevoerd. Hierdoor zal de beoordeling van de status van de ondernemer minder snel leiden tot verwarring.
- De werkgroep ziet met vertrouwen de wijzigingen tegemoet die in het kader van het SER-advies "premiestructuren sociale verzekeringen passend bij moderne arbeidsverhoudingen" zijn opgepakt ten aanzien van het eenduidig maken van definities inzake zelfstandig ondernemerschap en werknemerschap in de fiscale en sociale wetgeving
- De werkgroep adviseert om eventuele onduidelijkheid betreffende de status van de ondernemer nauwlettend in de gaten te houden. Ingeval er in de toekomst toch nog twijfels blijven bestaan rond het begrip zelfstandig ondernemer, adviseert de werkgroep om te

overwogen naast de definities van werknemer en werkgever ook een definitie in de wet op te nemen betreffende het begrip "zelfstandig ondernemer".

Arbo-regelgeving / Wet Poortwachter

- De werkgroep is van mening dat de verschillende bestaande trajecten op dit terrein- Actieplan Strijdige Regelgeving, Actieplan vereenvoudiging SZW-regelgeving en de SER-adviesaanvraag over de verplichte deskundige ondersteuning van werkgevers bij hun arbo- en verzuimaanpak – tot een significante vermindering moeten leiden van de knelpunten op het terrein van de arboregels. Vereenvoudiging van de arbo-regelingen hebben ook positieve uitstraling voor startende ondernemers in branches waar stringente arbo regelingen gelden.

In dienst nemen van personeel

- De werkgroep adviseert om de flexibilisering van arbeid verder te stimuleren. Waarschijnlijk leidt een toename van de flexibiliteit van arbeid ertoe dat het besluit voor (startende) ondernemers om personeel in dienst te nemen, wordt vergemakkelijkt.

Eisen ten aanzien van het milieu

- De werkgroep wijst erop dat het Ministerie van VROM een brede herijking van wet- en regelgeving waaronder milieu in gang heeft gezet. Vereenvoudiging van de milieuwetgeving heeft zeker ook positieve gevolgen voor starters in milieuregelgevoelige branches.

BIJLAGE 1 - Startnotitie

Versneld starten van een onderneming

1. Probleemstelling

Startende ondernemers zijn een bron van vernieuwing en werkgelegenheid in de economie. Het aantal starters neemt echter af: het tweede kwartaal van 2002 werd gekenmerkt door een daling van het aantal starters met 12 procent t.o.v. het kwartaal ervoor. Daarnaast lijkt er in EU-verband een concurrentieslag te ontstaan welk land de beste startersmogelijkheden heeft. Spanje heeft in het voorjaar van 2002 al laten weten dat ondernemers in uiterlijk 48 uur en liever nog in 24 uur moeten kunnen starten. In Frankrijk heeft premier Raffarin een uitgebreid plan gelanceerd om zijn land het meest aantrekkelijke land in de EU voor starters te maken. Daarbij is het van belang om juist nu - bij een tegenvallende conjunctuur - te zorgen voor minimaal lage startersdrempels.

Aan het starten van een onderneming zijn veel verplichtingen verbonden: het neemt dan ook veel tijd en geld in beslag. Recent heeft het Ministerie van Economische Zaken een onderzoek uitgevoerd naar de grootste knelpunten waarmee ondernemers bij het starten en uitvoeren van hun bedrijf worden geconfronteerd. Uit dit onderzoek blijkt dat er een flink aantal knelpunten is, waarvan er enkele al op korte termijn kunnen worden aangepakt.

Knelpunten zijn onder meer (de lijst is niet uitputtend):

De tijd die het duurt voordat een starter een BTW-nummer verkrijgt is lang: deze kan variëren van 1 week tot 3 maanden (afhankelijk van de betrokken Belastingdienst).

De administratieve lasten samenhangend met aanmelding bij diverse instanties (UWV, Belastingdienst, ziekenfonds) zijn hoog.

Verplichte notariële akte: oprichting en statuten worden bij notariële akte vastgelegd. Hieraan zijn veel kosten verbonden, terwijl de notaris gebruik maakt van zgn. standaardmodellen.

De doorlooptijd bij de afgifte van vergunningen is lang.

Tegenstrijdigheid in regelgeving waaraan de ondernemer moet voldoen.

2. Taakopdracht

In de eerste plaats heeft de werkgroep als taak om een meer uitgebreid overzicht te maken van de verschillende belemmeringen (zowel door regelgeving van overheidswege als door belemmeringen vanuit het bedrijfsleven) die zich voordoen bij het opstarten van een bedrijf. In deze fase doet de werkgroep tevens voorstellen voor het verminderen of wegnemen van de belemmeringen die op korte termijn kunnen worden aangepakt. Daarbij dient ook aandacht te worden besteed aan het toepassen van ICT om processen te versnellen of te stroomlijnen, zoals de activiteiten van het ministerie van Financiën m.b.t. de aanvraag van het BTW-nummer en de activiteiten in het kader van het Bedrijvenloket.

In de tweede plaats buigt de werkgroep zich over overige belemmeringen die in de eerste fase in kaart zijn gebracht en waarvan het wegnemen een meer grondige aanpak vereist. Het is mogelijk dat de samenstelling van de werkgroep in deze tweede fase wordt aangepast.

De werkgroep dient voorstellen te doen voor het meten van de effecten van de gedane voorstellen.

3. Opbrengsten

Een beter startersklimaat. Bijvoorbeeld door het realiseren van een 'one stop shop' voor starters, elektronische aanmelding van nieuwe bedrijven, versnellen van gemeentelijke procedures, etc. Ideaal zou het zijn als Nederland in 2004 tot de top vijf van EU landen behoort ten aanzien van het opstarten van bedrijven.

4. Aanpak

De werkgroep wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter.

In de werkgroep hebben zitting vertegenwoordigers van de ministeries van EZ, BZK, Financiën, Justitie en SZW.

Het secretariaat wordt gevoerd door EZ, Justitie en BZK. De inzet en betrokkenheid van externe deskundigen wordt ten zeerste aanbevolen. De werkgroep regelt verder zelf de betrokkenheid. Voorts regelt de werkgroep zelf consultaties, bijvoorbeeld met MKB-Nederland en de Kamers van Koophandel.

BIJLAGE 2: Samenstelling van de werkgroep

Naam	Rol in de werkgroep	Instelling
Prof. Dr. P.H.M. van Hoesel	Voorzitter	EIM / Hoogleraar Bestuurskunde aan de EUR (in het bijzonder m.b.t. toegepast beleidsonderzoek)
Drs. J. Van Aalst	Lid	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
Drs. D. Blansjaar	Lid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mr. G.M. Ter Huurne	Lid	Ministerie van Justitie
Drs. G.W.J.M. Linssen	Lid	Ministerie van Economische Zaken
Mr. R.H.J.A. Roodenrijs	Lid	Ministerie van Financiën
Drs. R.J. Boot	Secretaris	Ministerie van Economische Zaken
Drs. J.F. Kootstra	Secretaris	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
Mr. M.J.H. Langendoen	Secretaris	Ministerie van Justitie

NB Bijlage 3 zit om technische redenen niet ingevoegd maar is apart bij dit document verstuurd. Bijlage 3 bevat het onderzoek van het EIM naar knelpunten voor startende ondernemers.

BIJLAGE 4 – Uitkomsten van de gesprekken met ondernemers

Voor het B-4 traject sneller starten van een onderneming zijn interviews met verschillende bedrijven geweest die kortere tijd geleden gestart zijn en met adviseurs van bedrijven (Ondernemersklankbord) die inzicht hebben in startersproblemen.

Hieronder vindt u een achtergrond bij de gesprekken en een lijst met genoemde knelpunten.

Achtergrond

Het uitgangspunt om de knelpunten voor starters te achterhalen is de knelpuntenanalyse die in de reader zit. Daarnaast hebben we naar de starters geluisterd om te zien wat de problemen waren die zij tegenkwamen. Een deel van deze problemen zijn van persoonlijke aard of waren strikt bedrijfsgeboden. Andere problemen waren meer generiek van aard en kunnen in principe op alle starters van toepassing zijn.

Doel van de gesprekken

Het doel van de gesprekken was om de punten die in de knelpuntenanalyse naar voren komen nader te duiden. Het is van belang om zo nauwkeurig mogelijk te weten waar de knelpunten ervaren worden. In de vragen die aan de starters gesteld zijn is o.a. gevraagd naar de hinderlijkste knelpunten de instanties die het meest behulpzaam waren, en de veranderingen die de ondernemer zou doorvoeren als deze nu minister is. Deze antwoorden vindt u hier beneden.

Algemene indruk van de gesprekken

De starters zijn over het algemeen tevreden dat er naar hun verhalen geluisterd wordt. We kregen de indruk dat veel starters zich in de moeilijkheden die zij tegenkwamen niet serieus genomen voelden. Een paar keer werd genoemd dat het voor de starter met betrekking tot succes of falen van belang is wie je tegenover je vindt. Als je gesprekspartner geen goede dag had dan kreeg de starter weinig gedaan.

Betrokkenen bij de gesprekken

Naam	Bedrijf	Opmerking
Dhr. W. Houkamp	Use BV	
Dhr. J. Roozen	Ondernemingsklankbord	
Dhr. P. Theunissen	Kompas accountancy	
Mevr. M. Ezinga	VIP vervoer centre	
Dhr. S. Boewar	Tropische winkel Bied	
Dhr. M. Mendez de Leon	A&M Materiaaladvies	
Dhr. Van Riet	Highly Motivated Recruitment	
Dhr. R. Ramcharan	People's Software Integrated	
Dhr. F. Perquin	Zonnestraaltje producties	
Dhr. P. Spierenburg	Hardware Repair	
Dhr. R. Boersma	Organisatie advies	
Dhr. W. Woudstra	Project engineering management consulting	Telefonisch interview
Dhr. Havenaar	Dibalex machinebouw	Telefonisch interview
Dhr. J. Soederman	Service Catering Ramini	Telefonisch interview
Dhr. S. Santhoki	Gemeente Den Haag / Stichting Stabij	Gesproken onafhankelijk van de interviewrondes
Dhr. C. Reitsma	Stichting Stabij	Spreker tijdens B4 vergadering
Dhr A. Mohammed	Stichting Stabij	Spreker tijdens B4 vergadering

Belangrijkste knelpunten

1. **Informatie.** Hierbij gaat het niet om de hoeveelheid informatie en de toegankelijkheid. Hieraan schortte het de ondernemers niet. Het gaat de ondernemers om van verkrijgen van informatie die op hun situatie (branche, locatie, etc.) van toepassing is; kortom: maatwerk bij een vast aanspreekpunt met standaarddocumenten voor de starter.
2. **Toegang tot kapitaal.** Veel starters hebben moeite om het benodigde kapitaal te verkrijgen. Banken worden over het algemeen als de grote boosdoener aangewezen. Deze weigeren te financieren. Als punt werd hierbij genoemd dat de banken met vaste kengetallen werken en op safe spelen. Echter voor veel (innovatieve) starters zijn geen kengetallen te geven. Banken werden een paar keer als grootste drempel genoemd. De Borgstellingskredietregeling voor MKB (zie bijlage over BBMKB) is lang niet altijd bekend en waar deze wel bekend was, meldde dat de banken de regeling op de specifieke starter niet van toepassing achtten.
3. **Problemen rond personeel en arbo.** Op dit vlak speelde een veelheid aan onderliggende risico's. Drie problemen die o.a. aan de orde kwamen zijn: personeel is moeilijk te ontslaan, voor een starter die zijn markt nog niet kan overzien is het aannemen dan ook een groot risico. Ten tweede betekent personeel een enorme toename van (administratieve) belasting. Met name de arbo (verplichte winkelnering), de werkgeversverplichtingen, wet poortwachter werden genoemd. Het leek dat veel starters geen beeld hadden van alle verplichtingen die zij zich op de hals hadden gehaald door personeel aan te nemen. Het was dan ook moeilijk om 1 specifiek punt te horen dat als het hinderlijkste knelpunt ervaren werd. Ten derde werd de rompslomp rond het invullen van loonbelasting als hinderlijk en onnodig lastig ervaren.
4. **De status van de ondernemer.** Het probleem van de positie de ondernemer heeft als werknemer of als opdrachtnemer blijft een risico. Zolang er geen definitiestelling is en of zolang vooraf niet helder is wat de status van de ondernemer is, is dit een drempel voor ondernemerschap. Immers het kan altijd voorkomen dat de ondernemer achteraf bestempeld wordt als werknemer met alle gevolgen voor sociale premies van dien.
5. **Inzicht en visie van overheidsinstellingen op innovatie schieten te kort.** Innovatieve stimuleringsprogramma's die op het raakvlak van verschillende ministeries liggen (dit geval OC&W en EZ) komen nergens voor subsidie in aanmerking. Ook op het functioneren van Senter en de adviserende rol ervan is commentaar.

Hulpverlenende instanties

De starters waren niet uniform in het aangeven van die instanties die als hulpverlenend ervaren werden.

1. Over het algemeen is toch te stellen dat de KvK's goed werk doen (echter zijn niet specifiek genoeg voor individuele vragen).
2. Accountants / administratiekantoren zijn de voornaamste adviseurs van de starters (het vinden van een goede accountant is daarentegen lastig en zij zijn te duur).
3. De belastingdienst en met name het feit dat de belastingdienst één enkel contactpersoon heeft werd als zeer plezierig ervaren (Best-practise).
4. Gemeenten worden door sommige starters negatief beoordeeld maar ook wel eens aangeduid als goede begeleiders.

Ander genoemde problemen:

1. Taxiwet
2. Zoeken en vinden van goed personeel
3. Zoeken en vinden van goede accountant / administrateur
4. Aandacht voor senioren starters
5. BTW dient afgeschaft te worden
6. Het vinden van goede huisvesting

Opvallend niet genoemd:

- Milieu (milieuhygiëne werd zelfs toen wij het noemde niet als een probleem ervaren)

NB er zijn geen milieuverontreinigende bedrijven gesproken. Die moeten nog gesproken worden.

BIJLAGE 5 – Enige eerste reacties op het onderzoek

Het rapport Starten vanuit een onderneming is gestuurd aan verschillende bij het rapport betrokkenen. Hierop zijn reacties en aanbevelingen gekomen. Deze staan hieronder opgenomen.

- Ten aanzien van ondernemerschap moet informatie vrijkomen over maatschappelijke ontwikkelingen, branches, bevolkingsopbouw om ondernemers het makkelijker te maken om het bedrijfsplan effectiever op zetten.
- Advies is om een kenniscentrum opgezet wordt om alle kennis ten aanzien van ondernemers en voor starters relevant zodat bedrijfsplannen makkelijker op te zetten is. Om de sprongkracht van de ondernemer te vergroten voor betere plannen.
- Ten aanzien van het beslag dat de belastingdienst op de liquide middelen legt is het van belang dat de ondernemers zich dit tijdig realiseren zodat er geld voor wordt gereserveerd.
- Ten aanzien van de oplossing van de status van de ondernemer verwacht het PZO dat de samenwerking tussen de BD en het UWV niet alle problemen zal oplossen. Het gaat met name om de criteria op basis waarvan iemand als ondernemer dan wel als werknemer wordt aangemerkt. Het samenwerkingsverband BD/UWV gaat daar niet over.
- De PZO is ten aanzien van de arbo-regelgeving van mening dat het veilig werken voor zelfstandigen op zich goed is maar dat herziening van de arbowet hiervoor niet het juiste instrument is.
- Ten aanzien van de financiering is de PZO van mening dat de in het rapport gestelde tijd van 2 à 3 jaar veel te kort is.
- Ten aanzien van de ondernemerschapstest wordt gemeld dat een test om de ondernemerschapskwaliteiten te testen van belang is.
- De PZO stelt voor dat er een algemene ‘startsubsidie’ in het leven geroepen wordt.
- Het verkrijgen van subsidies wordt als te ingewikkeld bestempeld. Daardoor is het verkrijgen ervan onnodig duur en blijft (te veel) geld aan de strijkstok hangen.
- Ten aanzien van de informatieverstrekking wordt genoemd dat de kwaliteit van de voorlichting van de KvK’s wisselt sterk van Kamer tot Kamer.
- Ten aanzien van informatieverstrekking is het vooral van belang dat alle informatie op een en hetzelfde punt te vinden is.
- Ten aanzien van de Financiering zou de middelingregeling beter gecommuniceerd worden. Deze regeling is voor starters uit een goede baan een zeer goede regeling die te weinig wordt gecommuniceerd.