



# **Verantwoordingslasten Financieel Instrumentarium EZ**

**Kwantificering van de lasten van de bijbehorende  
informatieverplichtingen**

J.J. Boog

drs. J.P. Vendrig

Zoetermeer, 15 april 2005

Dit onderzoek is gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken.

# Inhoudsopgave

	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Doelstelling, uitgangspunten en randvoorwaarden onderzoek</b>	<b>9</b>
2.1	Doelstelling	9
2.2	Quick Scan- en Full Scanonderzoek	9
2.3	Overige uitgangspunten en randvoorwaarden	10
2.4	Representativiteit van de onderzoeksresultaten	10
<b>3</b>	<b>Onderzoeksaanpak</b>	<b>13</b>
3.1	Onderzoeksfasering	13
3.2	Actie 1: vaststellen verantwoordingslasten EZ-regelingen	13
3.3	Actie 2: informatie verzamelen over beleving van lasten/knelpunten en te identificeren reductiemogelijkheden	14
3.4	Actie 3: doorrekenen minder belastende alternatieven	14
3.5	Actie 4: inventariseren verantwoordingslasten fiscaal instrumentarium	14
3.6	Actie 5: rapportage en opmaken Standaardkostenmodel	14
<b>4</b>	<b>Onderzoeksresultaten</b>	<b>15</b>
4.1	Inleiding	15
4.2	Kerngegevens	15
4.3	Aangrijpingspunten voor reductie	16
4.4	Doorrekening reductievoorstellen	20
4.5	Verantwoordingslasten Fiscaal instrumentarium	22
4.6	Meest opvallende zaken	24



# Samenvatting

## *Achtergrond*

Naar aanleiding van de motie van de heren Aptroot, Bakker en Ten Hoopen heeft het Ministerie van Economische Zaken (EZ) aan EIM de opdracht verstrekt om uit te zoeken welke administratieve lasten gemoeid zijn met het financieel instrumentarium van EZ. De opdracht voor EIM richt zich op de good governance-aspecten en wel op het onderdeel 'het voorkomen van onnodige administratieve lasten'.

In het onderzoek zijn uiteindelijk voor 61 EZ-regelingen de lasten van de verantwoordingsinformatie gekwantificeerd. Voor een deel betreft het de pure subsidieregelingen ten behoeve van het bedrijfsleven (administratieve lasten). Voor een ander deel betreft het regelingen ten behoeve van kennis- en taakinstellingen waaraan EZ - contractueel dan wel in regelgeving vastgelegd - een bepaalde publieke taak opgedragen heeft. In dat geval is door EZ een bepaald budget/werkkapitaal beschikbaar gesteld, waarmee uitvoering aan die publieke taak dient te worden gegeven. De bijbehorende rapportageverplichtingen om EZ te voorzien van verantwoordingsinformatie worden in dit rapport verantwoordingslasten genoemd.

Een bijzondere vorm is dat ook overheidsorganen als doelgroep van een EZ-regeling kunnen fungeren, bijvoorbeeld in het kader van het Grote Steden Beleid. Ook in een dergelijk geval wordt dan gesproken over verantwoordingslasten.

Ter wille van de leesbaarheid is in deze rapportage één begrip gehanteerd, namelijk de term 'verantwoordingslasten' (afgekort VL). Zo ook de term '(subsidie)budget' in plaats van subsidies (voor bedrijven) en budget/werkkapitaal voor taak- en kennisinstellingen.

## *Doelstelling onderzoek*

De doelstelling van het onderzoek is vierledig:

1. met 'het Meetmodel Administratieve Lasten bij Subsidies', conform de meetmethode "Meten is Weten", per regeling de verantwoordingslasten in beeld brengen;
2. kwalitatieve informatie verzamelen over de beleving van de lasten, alsmede de belangrijkste knelpunten en identificeren van reductiemogelijkheden;
3. minder belastende alternatieven doorrekenen voor subsidiebudgetten;
4. opstellen van een overzicht van de verantwoordingslasten van het fiscaal instrumentarium.

## *Onderzoeksaanpak*

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van het door EZ aangereikte 'Meetmodel Administratieve Lasten bij Subsidies', waarvoor de handleiding voor het bepalen van de administratieve lasten - zoals opgesteld door de Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten (IPAL): "Meten is Weten" - als leidraad heeft gediend. Door dit meetinstrument wordt voldaan aan de kwaliteitseisen ten aanzien van de validiteit, de betrouwbaarheid en de representativiteit van de onderzoeksresultaten, in de zin dat de resultaten van het onderhavige onderzoek een goede afspiegeling zijn van de gestandaardiseerde kosten van informatieverplichtingen bij een redelijk efficiënte manier van naleven.

## *Onderzoeksresultaten*

Het onderzoek komt neer op een volwaardige nulmeting van de verantwoordingslasten van het financieel instrumentarium van de EZ-regelingen (met daarnaast beperkte aandacht voor een aantal fiscale regelingen).

Gebleken is dat, afhankelijk van de regeling en/of de ter beschikking gestelde gegevens, in het ene geval een bepaald traject (een periode van enkele jaren) als basis is genomen en in het andere geval één jaar. Daaraan zijn de relevante basisjaren en (subsidie)budgetten gekoppeld. Om deze redenen zijn in dit rapport, ter wille van de leesbaarheid, de onderzoeksresultaten op clusterniveau (type regelingen en doelgroepen) opgenomen.

In tabel 1 zijn de belangrijkste kerngegevens van de EZ-regelingen, op het niveau van de clusters, samengevat.

**tabel 1** kerngegevens EZ-regelingen, totale regeling, zijnde de VL per individueel bedrijf/organisatie vermenigvuldigd met het aantal aanvragen (inclusief de afgewezen aanvragen)

	VL in % van het (subsidie)budget		Aandeel per fase					
	totaal		aanvraag		uitvoering		eindverantwoording	
	x € 1.000	in %	x € 1.000	in %	x € 1.000	in %	x € 1.000	in %
Totaal EZ Instrumentarium	46.392	1,3	26.059	56	10.710	23	9.623	21
<b>Cluster Type</b>								
1. Instellingsubsidies	4.988	0,9	2.289	46	995	20	1.704	34
2. Garantie-/kredietregelingen	7.284	0,4	6.205	85	894	12	185	3
3. Tenderregelingen	22.304	3,0	12.047	54	5.259	24	4.998	22
4. Subsidieregelingen met cie.	7.846	0,9	3.797	48	2.401	31	1.646	21
5. Subsidieregelingen wie het eerst komt	3.970	2,6	1.720	44	1.159	29	1.091	27
<b>Cluster Doelgroep</b>								
1. Taakinstellingen	3.565	1,1	1.793	51	723	20	1.049	29
2. Overheden	2.611	0,4	475	18	822	31	1.314	51
3. Bedrijven	36.547	1,4	21.691	59	7.868	22	6.988	19
4. Kennisinstellingen.	3.669	5,2	2.100	58	1.297	35	272	7

Tijdens de interviews met de respondenten zijn voor de EZ-regelingen een aantal punten naar voren gebracht die in de perceptie van respondenten als verbeterpunten kunnen worden aangemerkt. Globaal kan hieruit het volgende overzicht afgeleid worden van de signalen die naar voren zijn gebracht:

- eindverantwoording: hoge kosten accountantsverklaringen, te veel controles, te gedetailleerde eindverantwoording;
- aanvraag: erg gedetailleerde informatiebehoefte van de overheid;
- betaalbaar stellen/tarifiering: te weinig standaarden en aansluiting bij bedrijfsadministratie;
- tussentijdse verantwoording: te hoge frequentie van rapportage;
- één uitvoeringsorganisatie: te veel eilandjescultuur.

In relatie tot deze knelpunten zijn een aantal reductievoorstellen doorgerekend. Het voorstel om meer gebruik te maken van preselectie en het laten vervallen van accountantsverklaringen levert de meeste reductie op (circa 18, respectievelijk 10%).

# 1 Inleiding

In de Tweede Kamer is onlangs een motie aangenomen van de heren Aptroot, Bakker en Ten Hoopen<sup>1</sup> waarin wordt uitgesproken dat er op dit moment overlappende en overbodige regelingen binnen het EZ-instrumentarium zijn. De motie verzoekt de regering om kritisch te kijken naar de regelingen in het EZ-instrumentarium aan de hand van een viertal criteria:

- de bijdrage aan de groei van het Nederlandse bedrijfsleven;
- de benutting voor investeringen in Nederland;
- de toegankelijkheid van de EZ-regeling voor het MKB;
- de kosten van subsidieverstrekking en administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

De minister van Economische Zaken heeft bij de Handelingen in de Tweede Kamer aangegeven dat de criteria die in de motie worden genoemd zullen worden meegenomen in de zelfstandige evaluatie die door EZ wordt uitgevoerd.

De motie geeft als doel aan om een substantiële vermindering van het aantal regelingen te bewerkstelligen en daarover vóór 1 mei 2005 aan de Kamer te rapporteren, en richt zich op twee aspecten:

- De economische effecten van EZ-regelingen en fiscale faciliteiten (de zogenaamde 'gaan we er mee door'-vraag).
- Good governance-aspecten van EZ-regelingen en fiscale faciliteiten (de zogenaamde 'hoe'-vraag; willen we een bepaalde EZ-regeling wel; draagt het bij tot een verbetering/stimulering van gewenste doeleinden?)

Naar aanleiding van de motie heeft EZ aan EIM de opdracht verstrekt om op zeer korte termijn uit te zoeken welke administratieve lasten er gemoeid zijn met de EZ-subsidie-regelingen. EIM heeft daarvoor - overeenkomstig de opdracht - gebruikgemaakt van het door EZ aangereikte Meetinstrument Subsidieregelingen, zijnde een variant van het StandaardKostenModel. De opdracht voor EIM richt zich op de good governance-aspecten en wel op het onderdeel 'het voorkomen van onnodige administratieve lasten'.

In deze rapportage worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd van het onderzoek, gericht op de kwantificering van de lasten van de verantwoordingsinformatie voor 61 EZ-regelingen. Hiervan betreft het deels de pure subsidieregelingen ten behoeve van het bedrijfsleven. Overeenkomstig de definitie dient dan gesproken te worden van administratieve lasten.

Een ander deel van de onderzochte EZ-regelingen betreft de kennis- en taakinstellingen waaraan EZ - contractueel dan wel in regelgeving vastgelegd - een bepaalde publieke taak opgedragen heeft. In dat geval is door EZ een bepaald budget/werkkapitaal beschikbaar gesteld, waarmee uitvoering aan die publieke taak dient te worden gegeven (al dan niet in cofinanciering met derden). De besteding van het ter beschikking gestelde budget en de daarvoor noodzakelijke beheerskosten zijn derhalve een uitvloeisel van de hen opgelegde (publieke) taak. In dergelijke gevallen dienen deze instellingen beschouwd te worden als 'een vooruitgeschoven post' van EZ en daardoor dus van de overheid. Vanzelfsprekend dienen zij wel verantwoording aan EZ af te leggen, waarvoor

<sup>1</sup> Tweede Kamer vergaderjaar 2004-2005, 29800-XIII, nr. 21, oktober 2004.

bepaalde handelingen verricht moeten worden. De lasten daarvan mogen echter dan niet gekarakteriseerd worden als 'administratieve lasten' (dat is immers voorbehouden aan het bedrijfsleven). De bijbehorende rapportageverplichtingen om EZ te voorzien van verantwoordingsinformatie worden in dit rapport daarom verantwoordingslasten genoemd.

Een derde categorie betreft overheidsorganen die als doelgroep van een EZ-regeling kunnen fungeren, bijvoorbeeld in het kader van het Grote Steden Beleid. Ook in een dergelijk geval wordt dan gesproken over verantwoordingslasten.

Daarnaast is in dit rapport eveneens een overzicht van de administratieve lasten van het fiscaal instrumentarium opgenomen. Het gaat hierbij om in totaal 23 regelingen uit het Overzicht fiscale regelingen EZ.

Ter wille van de leesbaarheid zal in de rest van deze rapportage één begrip worden gehanteerd, namelijk de term 'verantwoordingslasten' (afgekort VL). Datzelfde geldt voor het gebruik van de term '(subsidie)budget' in plaats van subsidies (voor bedrijven) en budget/werkkapitaal voor taak- en kennisinstellingen.

#### *Opbouw rapportage*

Achtereenvolgens gaat dit rapport verder in op:

- doelstelling, uitgangspunten en randvoorwaarden van het onderzoek (hoofdstuk 2);
- de onderzoeksaanpak ten aanzien van het vaststellen van de lasten ten gevolge van het verstrekken van verantwoordingsinformatie, informatie verzamelen over de beleving en knelpunten bij EZ-regelingen, de te identificeren reductiemogelijkheden, het doorrekenen van minder belastende alternatieven en de verantwoordingslasten van het fiscaal instrumentarium (hoofdstuk 3);
- de opbrengsten van het onderzoek (hoofdstuk 4).



## 2 Doelstelling, uitgangspunten en randvoorwaarden onderzoek

### 2.1 Doelstelling

De opdracht voor EIM richt zich op een Quick Scan- en Full Scanonderzoek naar de verantwoordingslasten voor EZ-regelingen. Daarbij is de doelstelling vierledig:

1. conform 'het Meetmodel Administratieve Lasten bij Subsidies' per regeling de verantwoordingslasten in beeld brengen;
2. kwalitatieve informatie verzamelen over de beleving van de lasten, alsmede de belangrijkste knelpunten en identificeren van reductiemogelijkheden;
3. minder belastende alternatieven doorrekenen voor subsidiebudgetten;
4. opstellen van een overzicht van de verantwoordingslasten van het fiscaal instrumentarium.

### 2.2 Quick Scan- en Full Scanonderzoek

Het onderzoek is conform de wens van de opdrachtgever gesplitst in een Quick Scanonderzoek en een Full Scanonderzoek.

#### *Quick Scan*

In november 2004 heeft EIM de Quick Scan uitgevoerd voor 18 geselecteerde regelingen. In de betreffende rapportage zijn de eerste contouren van de omvang van de verantwoordingslasten aangegeven en is een eerste indicatie van potentiële aangrijpingspunten voor reductie opgenomen.

Voor de onderzoeksresultaten van de Quick Scan wordt verwezen naar het betreffende rapport Administratieve Lasten EZ-Subsidies, Tussenrapportage (Quick Scan), d.d. 23 november 2004.

#### *Full Scan*

In de Full Scan zijn alle regelingen van het financieel instrumentarium van EZ betrokken<sup>1</sup>. Ten opzichte van de Quick Scan gaat de Full Scan ook dieper. Zo was er meer tijd beschikbaar om:

- de substantiële hoeveelheid aan documentatie te bestuderen, waardoor gerichter vragen kunnen worden gesteld aan respondenten;
- meer interviews te kunnen houden;
- een uitsplitsing te maken naar verantwoordingslasten van penvoerders en partners;
- in te gaan op het reductiepotentieel, de beleving en de knelpunten conform de verplichte vragenlijst uit het Meetinstrument Subsidieregelingen;
- de juiste frequenties van de EZ-regelingen aangereikt te krijgen. In de Quick Scan zijn deze deels nog geschat.
- het Standaardkostenmodel met de informatie te vullen.

<sup>1</sup> Uitgangspunt daarbij is de lijst van 51 regelingen zoals aangereikt door EZ. Enkele subsidietrajecten hebben echter eigen specifieke kenmerken waardoor deze als een aparte subsidieregeling wordt gezien. Derhalve zijn 66 regelingen onderscheiden. Gaandeweg het onderzoek is besloten om voor 5 regelingen het onderzoek niet te verrichten (Smartmix, ESA, Kerktelefonie, TA/OM en Bsik), waardoor uiteindelijk van 61 regelingen de onderzoeksresultaten zijn weergegeven.

## 2.3 Overige uitgangspunten en randvoorwaarden

Het onderzoek komt neer op een volwaardige nulmeting van de verantwoordingslasten van de 61 EZ-regelingen (met daarnaast beperkte aandacht voor 23 andere, met name fiscale regelingen).

Gedurende het onderzoek heeft vooropgestaan dat de omvang van de verantwoordingslasten gerelateerd wordt aan het (subsidie)budget (uitgedrukt in procenten). Per regeling moet inzicht verkregen worden in het deel van het (subsidie)budget dat verloren gaat als gevolg van het moeten voldoen aan informatieverplichtingen.

Daarbij is pragmatisch gehandeld, waarbij - afhankelijk van de regeling en/of de ter beschikking gestelde gegevens - in het ene geval een bepaald traject (een periode van enkele jaren) als basis is genomen en in het andere geval één jaar. Grosso modo kan gesteld worden dat voor de bedrijven een geheel traject als maatstaf heeft gediend en voor de kennis- en taakinstellingen één jaar.

Een eenduidig uitgangspunt van begrippen is derhalve van groot belang. In beginsel wordt zo veel mogelijk aangesloten bij de definities en begrippen overeenkomstig de Notitie 'Meten is Weten' en 'het Meetinstrument Subsidieregelingen'. Zo is in de raming van de verantwoordingslasten onder meer uitgegaan van de hierin genoemde standaarduurtarieven (€ 30, € 45 en € 60), behorende bij de drie functieniveaus (respectievelijk laag, middel en hoog). Daarnaast is er soms sprake geweest van uitbesteding van diensten aan derden. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld accountants en andere intermediairs die moeten worden ingeschakeld om aan de vereisten van een (subsidie)budget te voldoen (verklaringen, keuringen e.d.). In dat geval is uitgegaan van een gestandaardiseerd uurtarief van € 150,-.

Voor het onderzoek heeft als uitgangspunt gegolden dat:

- EZ aan EIM per regeling de basisgegevens zal verstrekken;
- de informatieverplichtingen van een regeling centraal staan voor degene die het (subsidie)budget aanvraagt<sup>1</sup> en verder moet verantwoorden (tussentijds/voortgang en de eindverantwoording/evaluatie). De wijze waarop een EZ-regeling besteed wordt, is niet van belang voor het onderzoek.

## 2.4 Representativiteit van de onderzoeksresultaten

### *Inleiding*

Voor de beoordeling van de kwaliteit van een onderzoek zijn in het algemeen gesproken drie criteria van belang: de validiteit, de betrouwbaarheid en de representativiteit van de onderzoeksresultaten. Een onderzoek is van voldoende kwaliteit als het gehanteerde meetinstrument valide en betrouwbaar is en de daarmee verkregen resultaten representatief zijn. In deze paragraaf worden de kwaliteit van de resultaten van het onderhavige onderzoek beoordeeld op deze criteria.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Met daarbij de aantekening dat indien de aanvrager een burger is, de omvang van de administratieve lasten niet in beeld is gebracht.

<sup>2</sup> Zie voor een toelichting op de kwaliteitsaspecten van onderzoek naar administratieve lasten in het algemeen A.F.M. Nijsen, *Dansen met de Octopus*, (diss.), Eburon/EIM, Delft/Zoetermeer, 2003, pp. 318-324.

Bij de opdrachtverlening is door EZ het te gebruiken meetinstrument aangereikt als het model waarlangs de onderzoeksactiviteiten uitgevoerd dienden te worden. Het gaat daarbij om het 'Meetmodel Administratieve Lasten bij Subsidies', waarvoor de handleiding voor het bepalen van de administratieve lasten - zoals opgesteld door de Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten (IPAL): "Meten is Weten" - als leidraad heeft gediend. In het Meetinstrument Subsidies zelf wordt in het bijgeleverde spreadsheet in het tabblad "inleiding" aangegeven dat het Meetmodel Administratieve lasten Subsidies wordt gezien als een specifieke invulling van het Standaardkostenmodel, zoals beschreven in hoofdstuk 4 van de handleiding "Meten is Weten".

### ***Validiteit***

Een meetinstrument is valide als het meet wat het beoogt te meten. Om de metafoor van de thermometer te gebruiken: een thermometer is een valide instrument voor het meten van de temperatuur van een voorwerp maar geen valide instrument voor het meten van bijvoorbeeld de lengte van datzelfde voorwerp. Voor het onderhavige onderzoek is het gehanteerde meetinstrument valide omdat het ook daadwerkelijk de kosten van informatieverplichtingen (lees administratieve lasten of verantwoordingslasten die horen bij een redelijk efficiënte manier van naleven) meet. De validiteit van het gehanteerde meetinstrument is gewaarborgd omdat de gehanteerde methode elementen als perceptiekosten en het nut voor de eigen bedrijfsvoering uitsluit. Daartoe is in de gehanteerde methode gekozen voor de informatieverplichtingen zoals deze feitelijk zijn vastgelegd in wet- en regelgeving en de feitelijke frequenties van het berichtenverkeer (de werkelijk naleving van de informatieverplichting)<sup>1</sup>. De 'redelijk efficiënte manier van naleven' is gewaarborgd door het uitvragen van de kosten die horen bij de blauwdruk van administratieve handelingen zoals deze vooraf is vastgesteld in overleg met terzake de regeling deskundige experts en het achteraf normeren van de tijden en tarieven (uitbijters blijven buiten beschouwing).

### ***Betrouwbaarheid***

Een meetinstrument is betrouwbaar (nauwkeurig en stabiel) naar de mate waarin bij herhaalde metingen een zelfde resultaat ontstaat. Om dat te bereiken heeft EIM ervoor gezorgd dat bij het onderhavige onderzoek de betrokken onderzoekers systematisch alle relevante procedures – waaronder de blauwdruk van administratieve handelingen en het verzamelen van gegevens over frequenties – hebben doorgelopen, verslag te doen van het bereikte resultaat en dat ter verificatie terug te koppelen naar de betrokken respondent. Door een dergelijke werkwijze wordt zoveel mogelijk gewaarborgd dat andere onderzoekers in staat worden gesteld deze procedures te herhalen.

### ***Representativiteit***

De invalshoek vanuit de wet- en regelgeving dient bij het onderhavige onderzoek voorop te staan. Daarom is bij het onderhavige onderzoek, onder de veronderstelling van een efficiënte naleving, de grote variëteit in de naleving van de informatieverplichtingen door het bedrijfsleven 'gestandaardiseerd'. Dat standaardiseren is gedaan door per bericht:

1. de administratieve (deel)handelingen welke nodig zijn om dat bericht te produceren in de vorm van een blauwdruk uit te schrijven<sup>2</sup> en

<sup>1</sup> Waarbij voor de definitie van het begrip informatieverplichting weer wordt teruggegrepen naar hetgeen IPAL daarover heeft opgeschreven (zie "Meten is Weten").

<sup>2</sup> Zie handleiding "Meten is Weten" van IPAL.

2. daar in het veld tijden bij te verzamelen bij zorgvuldig geselecteerde bedrijven ('typical firms') die te maken hebben met deze berichten en bijbehorende (deel)handelingen en deze tijden te normeren naar redelijk efficiënte tijden.

De opzet daarbij is geweest dat alle respondenten de vragen beantwoorden conform de zelfde indeling en fasen (aanvraag, eindverantwoording etc.) van het Meetinstrument Subsidies. Op deze wijze is al sprake van een standaardisatie van werkprocessen die voor respondenten herkenbaar is. Vervolgens zijn via de bemiddeling van de betreffende dossierhouders van het Ministerie van Economische Zaken subsidiënten gekozen die als doorsnee konden worden beschouwd. Het volgen van een dergelijke gecontroleerde aanpak leidt tot representatieve uitkomsten. Representatief in de zin, dat de resultaten van het onderhavige onderzoek een goede afspiegeling zijn van de gestandaardiseerde kosten van informatieverplichtingen bij een redelijk efficiënte manier van naleven.

Bij het kwaliteitscriterium representativiteit gaat het erom of de onderzoeksresultaten representatief zijn voor de populatie. Of anders geformuleerd: vormen de verkregen onderzoeksresultaten een getrouwe afspiegeling van de daadwerkelijke omvang van de administratieve lasten c.q. verantwoordingslasten van de betreffende EZ-regeling, die behoren bij een redelijk efficiënte manier van naleven? Het probleem is dat in de praktijk een informatieverplichting niet altijd redelijk efficiënt wordt nageleefd. In die zin, vormen de resultaten van het onderhavige onderzoek geen goede afspiegeling van de praktijk van naleving zoals deze wordt aangetroffen in de populatie. Echter, gegeven het beleidsdoel achter het meten van administratieve lasten – het voorkomen of wegnemen van onnodige informatieverplichtingen voor het bedrijfsleven – is dat ook geen probleem.

## 3 Onderzoeksaanpak

### 3.1 Onderzoeksfasering

De onderzoeksaanpak is uiteraard gekoppeld aan de doelstelling van het onderzoek (zie hoofdstuk 2). Om deze doelstellingen te verwezenlijken, heeft EIM het onderzoek ver-richt in 5 stappen:

- actie 1. vaststellen verantwoordingslasten EZ-regelingen
- actie 2. informatie verzamelen over beleving van lasten/knelpunten en te identificeren reductiemogelijkheden
- actie 3. doorrekenen minder belastende alternatieven
- actie 4. inventariseren verantwoordingslasten fiscaal instrumentarium
- actie 5. rapportage en opmaken Standaardkostenmodel.

### 3.2 Actie 1: vaststellen verantwoordingslasten EZ-regelingen

De verantwoordingslasten van de EZ-regelingen zijn conform het Meetinstrument Sub-sidies in beeld gebracht, te weten:

#### **Stap 1: Deskresearch**

- bestuderen wettelijke basis regeling (wet, AmvB's, MvT, regelingen e.d.);
- bestuderen verantwoordingsinformatie;
- bestuderen van NAW-gegevens en frequenties van aanvragen.

#### **Stap 2: Voorbereiding expertinterviews**

- ter verificatie van het beeld van de onderzoeker is gesproken met de dossierhouder over de inhoud van de regeling, de in te dienen verantwoordingsinfo en de admini-stratieve verplichtingen die daarmee samenhangen.;
- opvragen NAW-gegevens aanvragers (contactpersonen bij EZ/dossierhouder);
- EZ/dossierhouder inschakelen om (indien noodzakelijk) EIM-onderzoekers bij de be-treffende subsidiënt te introduceren (telefonisch, e-mail).

#### **Stap 3: Verzamelen onderzoeksgegevens**

Hierbij betrof het de volgende werkzaamheden:

- het scannen van de administratieve verplichtingen in de regeling en verzamelen van onderzoeksgegevens per regeling waardoor de Excelsheet die ten grondslag ligt aan het Meetmodel Administratieve Lasten Subsidies ingevuld kan worden;
- contact opnemen met respondenten, onder verwijzing naar de introductie van EIM door EZ;
- maken van werkafspraken met de respondent;
- voor de nieuwe en meer recente regelingen, is volstaan met een inventarisatie van-uit de betreffende wet- en regelgeving (deskresearch). Vervolgens is in overleg met de betreffende dossierhouder binnen EZ naar een pragmatische oplossing gezocht voor welke frequentie in de berekening van de verantwoordingslasten gebruikt zal worden;
- verslaglegging van de onderzoeksgegevens (conform het Meetmodel AL Subsidies).

### **3.3 Actie 2: informatie verzamelen over beleving van lasten/knelpunten en te identificeren reductiemogelijkheden**

Voor elke regeling is per respondent gevraagd naar een korte omschrijving van waarvoor het (subsidie)budget wordt verkregen, of de ervaren lasten bij de betreffende EZ-regeling in verhouding zijn tot andere soortgelijke regelingen, en of de lasten in de loop der jaren zijn veranderd.

Ook is gevraagd naar de perceptie (beleving) van de respondent over het (subsidie)budget, alsmede eventuele belangrijke knelpunten: staan de informatieverplichtingen in verhouding tot het (subsidie)budget en in welke mate sluiten de administratieve verplichtingen aan bij de bedrijfsmatige werkzaamheden?

De reductiemogelijkheden voor de omvang van de verantwoordingslasten van een regeling zijn geïnventariseerd langs twee wegen:

- 1 aan de hand van de beleving van de respondenten over hoe een regeling kan worden vereenvoudigd, of er best practices zijn die ook kunnen worden gebruikt bij andere EZ-regelingen;
- 2 aan de hand van de eigen bevindingen van EIM-onderzoekers.

### **3.4 Actie 3: doorrekenen minder belastende alternatieven**

EZ heeft voor een aantal regelingen een of meer minder belastende alternatieven voorgesteld. Deze zijn doorgerekend, waarbij het Meetmodel Administratieve Lasten Subsidies als handvat gediend heeft.

### **3.5 Actie 4: inventariseren verantwoordingslasten fiscaal instrumentarium**

Voor 23 regelingen van het fiscaal instrumentarium zijn de verantwoordingslasten geïnventariseerd. De reeds uitgevoerde 0-metingen hebben daarvoor als uitgangspunt gediend. Daar waar de 0-metingen niet in de gevraagde informatie konden voorzien, heeft EIM de betreffende verantwoordingslasten geraamd. Voor deze regelingen hoefde niet nagegaan te worden of er reductiemogelijkheden zijn.

### **3.6 Actie 5: rapportage en opmaken Standaardkostenmodel**

Alle informatie uit de voorgaande vier acties is per EZ-regeling verantwoord in het Standaardkostenmodel.

## 4 Onderzoeksresultaten

### 4.1 Inleiding

Vanuit de interviews zijn de basisgegevens, de verantwoordingslasten per individueel bedrijf dan wel instelling of organisatie, en de totale verantwoordingslasten (vermenigvuldigd met de frequentie) in de formats, overeenkomstig 'het Meetinstrument Subsidies', ingevuld<sup>1</sup>.

Gebleken is namelijk dat, afhankelijk van de regeling en/of de ter beschikking gestelde gegevens, in het ene geval een bepaald traject (een periode van enkele jaren) als basis is genomen en in het andere geval één jaar. Daaraan zijn de relevante basisjaren en (subsidie)budgetten gekoppeld. Om deze redenen zijn in dit rapport, ter wille van de leesbaarheid, de onderzoeksresultaten op clusterniveau opgenomen.

### 4.2 Kerngegevens

De 61 EZ-regelingen zijn onderverdeeld in twee clusters, namelijk naar type en naar doelgroep:

*Een onderverdeling naar type:*

- 1 de instellingsubsidies<sup>2</sup>, bijvoorbeeld de NMI;
- 2 de garantie-/kredietregelingen, bijvoorbeeld de BB MKB-regeling;
- 3 de tenderregelingen, bijvoorbeeld de IS-regeling;
- 4 de subsidieregelingen met commissie, bijvoorbeeld de Biopartner -regeling en
- 5 de subsidieregelingen wie het eerst komt..., bijvoorbeeld de TROS-regeling.

*En een onderverdeling naar doelgroep:*

- 1 taakinstellingen, bijvoorbeeld Syntens en TNO<sup>3</sup>;
- 2 overheden, bijvoorbeeld indien een gemeente gebruik maakt van de regeling Grote Steden Beleid;
- 3 bedrijven; bijvoorbeeld Philips in het kader van de Micro Elektronica
- 4 kennisinstellingen, bijvoorbeeld NRG of IOP's.

<sup>1</sup> Ook de Bsik-regeling was in eerste instantie in het onderzoek opgenomen. Na consultatie van SenterNovem is in overleg met EZ echter besloten om de betreffende onderzoeksresultaten niet in deze rapportage op te nemen. De regeling is zeer complex en is bedoeld voor consortia, bestaande uit een penvoerder met partners (variërend van 2 tot 70), met soms subpartners. Daarnaast is de regeling nieuw en kent nog vele onduidelijkheden. De vaststelling van de VL kent derhalve een hoog abstractieniveau. Vanwege deze kenmerken zijn, binnen de randvoorwaarden van de opdracht, de verantwoordingslasten van de Bsik niet met voldoende betrouwbaarheid vast te stellen. Wel is op basis van de onderzoeksresultaten aan te geven dat de omvang VL hoog lijkt te zijn.

<sup>2</sup> Het eerste cluster omvat verschillende soorten instellingsubsidies. Het kunnen EZ-regelingen zijn ten behoeve van lagere overheden, zoals gemeenten en provincies. Daarnaast EZ-regelingen t.b.v. de eigen (publieke) taken, of er is sprake van een subsidie aan een instelling, die vervolgens wordt doorgesluisd.

<sup>3</sup> Het verschil tussen het cluster 'Instellingsubsidies' en 'Taakinstellingen' is, dat in de laatste categorie alleen die organisaties opgenomen zijn die het bedrag van de betreffende EZ-regeling 'doorsluisen'. In de regel komt de indeling naar het type 'instellingsubsidie' overeen met die naar de doelgroep 'taakinstellingen'.

In tabel 1 zijn de belangrijkste kerngegevens van de EZ-regelingen, op het niveau van de clusters, samengevat.

**tabel 2 kerngegevens EZ-regelingen, totale regeling, zijnde de VL per individueel bedrijf/organisatie vermenigvuldigd met het aantal aanvragen (inclusief de afgewezen aanvragen)**

	VL in % van het (subsidie)budget		Aandeel per fase					
	totaal		aanvraag		uitvoering		eindverantwoording	
	x € 1.000	in %	x € 1.000	in %	x € 1.000	in %	x € 1.000	in %
Totaal EZ Instrumentarium	46.392	1,3	26.059	56	10.710	23	9.623	21
<b>Cluster Type</b>								
1. Instellingssubsidies	4.988	0,9	2.289	46	995	20	1.704	34
2. Garantie-/kredietregelingen	7.284	0,4	6.205	85	894	12	185	3
3. Tenderregelingen	22.304	3,0	12.047	54	5.259	24	4.998	22
4. Subsidierregelingen met cie.	7.846	0,9	3.797	48	2.401	31	1.646	21
5. Subsidierregelingen wie het eerst komt	3.970	2,6	1.720	44	1.159	29	1.091	27
<b>Cluster Doelgroep</b>								
1. Taakinstellingen	3.565	1,1	1.793	51	723	20	1.049	29
2. Overheden	2.611	0,4	475	18	822	31	1.314	51
3. Bedrijven	36.547	1,4	21.691	59	7.868	22	6.988	19
4. Kennisinstellingen.	3.669	5,2	2.100	58	1.297	35	272	7

## 4.3 Aangrijpingspunten voor reductie

### 4.3.1 Algemeen

Het is met name op het terrein van de informatielogistiek waar er mogelijkheden zijn om de verantwoordingslasten van subsidies te reduceren. Van groot belang is de vraag: Is een subsidieregeling noodzakelijk of is een andere oplossing denkbaar? Ook een andere vraag is essentieel: Is het mogelijk de opzet van een subsidie waarin administratieve handelingen voorkomen te wijzigen? Bij de informatievraag of -verplichting bieden onderstaande vragen de mogelijkheid om reductiemaatregelen op te sporen:

- 1 Is het noodzakelijk om de informatievraag op te leggen aan alle betrokken organisaties? Is een selectie of (kleinere) steekproef ook niet voldoende? Of kan de overheid voor kleine organisaties met minder of kortere vragen toe?
- 2 Is bij een terugkerende verplichting ook een lagere frequentie mogelijk? Is het daarnaast mogelijk om data bij te schatten of af te leiden door combinatie van al bekende gegevens van de organisatie in plaats van deze echt waar te nemen?
- 3 Is er voor gezorgd dat periodiek de verplichting of het formulier opgeschoond wordt om onnodig opvragen of onnodige administratieve handelingen te voorkomen?
- 4 Wordt optimaal gebruik gemaakt van de schat aan informatie die elders al verzameld wordt door de overheid? Zijn individuele organisaties benaderd om na te gaan of zij soortgelijke informatie al aan derden leveren? Is het gebruik van geharmoniseerde begrippen en indelingen overwogen om uitwisselbaarheid van data te vergroten?
- 5 Zijn de mogelijkheden onderzocht van standaard softwaremodules en Electronic Data Interchange, waarmee het verzamelen en versturen van data sterk vereenvoudigd kan worden?
- 6 Is het mogelijk om te volstaan met de vorm waarin administraties zijn ingericht of de vorm waarin de data direct aangeleverd kunnen worden? De vertaalslag naar de



informatie zoals ministeries of derden die nodig hebben, zou misschien ook op het departement of elders gemaakt kunnen worden.

- 7 Is advies gevraagd bij het ontwerpen van het formulier qua opzet, indeling en toelichting? Is de telefonische bereikbaarheid (helpdesk) maximaal ten behoeve van vragen bij bedrijven over formulier? (Is het mogelijk bij ingewikkelde formulieren op verzoek een buitendienstambtenaar te raadplegen?)
- 8 Kan de nasleep van de aanvraag of van de invulling van het formulier (zoals een nieuwe aangifte of telefonische navraag) geminimaliseerd worden door bijvoorbeeld ruimte te maken voor een toelichting op het formulier door de invuller?
- 9 Is rekening gehouden met drukke tijden bij organisaties bij het vaststellen van het moment of de periode van de verplichting? Is men zich bewust van mogelijke opeenstapeling van de lastendruk bij bepaalde organisaties? Bij een betere spreiding neemt de kans toe dat de verplichting afgehandeld wordt zonder dat andere zaken blijven liggen.
- 10 Is gezorgd voor duidelijke achtergrondinformatie om de berichtgever te informeren over de vragen of en hoe men aan een verplichting moet voldoen, zodat de voorbereiding bij organisaties ten behoeve van de administratieve afhandeling minimaal wordt?

Tijdens de interviews met de respondenten zijn voor de EZ-regelingen een aantal punten naar voren gebracht die in de perceptie van respondenten als verbeterpunten zouden kunnen worden aangemerkt. De antwoorden komen voort uit de vraag in het onderzoek die luidt: "Wat zijn naar uw mening de belangrijkste mogelijkheden om de regeling te vereenvoudigen?".

De antwoorden zijn geclusterd naar de 5 onderscheiden type regelingen:

- 1 Instellingssubsidies
- 2 Garanties- en kredietregelingen
- 3 Tenderregelingen
- 4 Subsidies met commissie
- 5 Subsidies "wie het eerst komt"

#### 4.3.2 Vereenvoudigingssignalen van subsidiënten

Per type regeling komen de vereenvoudigingssignalen aan bod die respondenten naar voren hebben gebracht.

##### *Type regeling 1: instellingssubsidies*

Het onderzoek heeft de volgende vereenvoudigingssignalen opgeleverd voor de instellingssubsidies:

- De normen ten aanzien van de tolerantiegrens bij de accountantsverklaring zijn te hoog en bovendien onduidelijk. Verduidelijking en versoepeling kunnen bijdragen aan minder verantwoordingslasten.
- De gevraagde verantwoordingsinformatie is te omvangrijk, te zwaar opgetuigd en wordt wellicht niet altijd gebruikt. EZ zou kunnen nagaan welke minimale verantwoordingseisen vereist zijn. Nu blijft de gedachte hangen dat er meer informatie moet worden aangereikt dan strikt noodzakelijk is en dat met de aangereikte informatie inhoudelijk niets gedaan wordt. Beperking van de verantwoordingsinformatie en het principe van eenmalige uitvraag bij subsidiënten en meervoudige doorlevering binnen de overheid dient meer toegepast te worden.
- Eenduidige uitleg van subsidievoorwaarden voorkomt interpretatieverschillen en daarmee onnodige lasten.

- Meer rapportage over samenhangende groepen van projecten, in plaats van per project, werkt tijdbesparend.
- De doorlooptijd van indiening van het voorstel tot akkoordverklaring moet aanzienlijk korter, zodat men minder lang in onzekerheid verkeert.
- De frequentie van de door de overheid gevraagde werkplannen is te hoog en dient verminderd te worden. Bijvoorbeeld door het periodiek per jaar of jaarlijks opstellen van een plan te vervangen door een meerjarenplan.
- Vermindering van het aantal prestatie-indicatoren waarover gerapporteerd dient te worden.
- Sommigen vinden dat men te veel van tevoren moet rechtvaardigen en daarmee is informatie verstrekken nodig, terwijl men liever de nadruk legt op verantwoordingsinformatie achteraf.
- Er zijn te veel controlemomenten. Bij één van de regelingen is sprake van achtereenvolgens een projectaccountant, een programma-accountant, auditdienst en projectbureau van het ministerie en de auditdienst van de Europese Commissie. Een audit door één dienst moet voldoende zijn. Verder kunnen de vereisten uit Brussel veel duidelijker zijn.

#### *Type regeling 2: garantie- en kredietregelingen*

De volgende vereenvoudigingssignalen zijn aan bod gekomen ten aanzien van de garantie- en kredietregelingen:

- Er kan meer afgegaan worden op de deskundigheid van de bank. Nu is sprake van een second opinion van de overheid op de kredietbeoordeling die de bank al heeft getoetst. Bij een eventuele claim op de garantie zou er een toetsing plaats kunnen vinden of de bank het allemaal goed gedaan heeft.
- Voor een bank is het makkelijker om niet per aanvrager, maar voor een cluster van aanvragers de aanvraag bij SenterNovem in te kunnen dienen.
- Belangrijk knelpunt is dat na indiening additionele informatie nodig is om de aanvraag kracht bij te zetten.
- Het komt voor dat regelingen veranderd worden, terwijl aanvragers daar niet goed van op de hoogte zijn. Meer voorlichting is nodig om dit kenbaar te maken, waardoor herindieningen kunnen worden voorkomen.
- Met name de stringente eisen met betrekking tot het natraject van claims brengen ook hoge lasten met zich mee. Het opstellen van een aflossingschema en het overleg daarover met EZ dient soepeler te verlopen.

#### *Type regeling 3: tenderregelingen*

De vereenvoudigingssignalen voor de tenderregelingen worden hieronder samengevat:

- Het aantal detailverplichtingen en het aantal fasen in het projectplan dient te worden verminderd. De afbakening van de fasen is een probleem, ook omdat veel projecten door elkaar lopen en door onzekere factoren niet meer met zekerheid zijn af te bakenen. Als het aantal fasen kan worden teruggebracht dan wordt het ook makkelijker om het tijdschrijfsysteem daarop aan te laten sluiten.
- De accountantskosten worden als hoog ervaren. De noodzaak van de accountantscontrole wordt, gegeven het goede registratiesysteem, ter discussie gesteld.
- De frequentie van voortgangsrapporten en voortgangsbijeenkomsten bij sommige regelingen is te hoog. Een verantwoordingsverslag na een half jaar of per kwartaal vindt men overdreven bij een project met een looptijd van één jaar. Ook al omdat vaak nog mondelinge verslaglegging plaatsvindt, kan overwogen worden om de frequentie van verslagen te verlagen.
- Door een minder rigide verdelingsbudget over salarissen, apparatuur en goederen te hanteren, kunnen de verantwoordingslasten omlaag. Ten aanzien van het verde-

lingsbudget kan gekozen worden voor een meer lumpsumbenadering in kosten, waardoor meer speelruimte ontstaat en de accountantscontrole minder noodzakelijk wordt.

- Het door de overheid gehanteerde berekeningssysteem wijkt af van het eigen tariefsysteem. Door het afstemmen van de verschillende tariefsystemen kunnen de verantwoordingslasten verminderen.
- Het invullen van het format voor de verantwoordingsinformatie laat mogelijkheden voor interpretatieverschillen ten aanzien van de berekeningen. Standaardisering en verduidelijking van de regeling kan dit verhelpen.

#### *Type regeling 4: subsidieregelingen met commissie*

Voor de zogenoemde subsidieregelingen met commissie gelden de volgende verbeter-suggesties:

- Volsta met een meerjarenprogrammering en laat de specificatie in een jaarprogramma vervallen. In het meerjarenprogramma kan exact vastgelegd worden wat in de hele periode zal worden gedaan. Indien de subsidiënt de mogelijkheid krijgt om bijstellingen door te geven op de meerjarenprogrammering, kost dat minder tijd dan elk jaar ook een jaarprogramma in te dienen.
- Vervang de (dure) accountantscontrole door (gratis) controle vanuit het ministerie of een daartoe aangewezen uitvoeringsorgaan. Ten aanzien van de accountantskosten wordt aangegeven dat € 5.000 voor het monitoren van indicatoren hoog is, zeker ook omdat dit jaarlijks terugkerende kosten betreft.
- Het aanvragen van een voorschot in relatie tot verrekensysteem dient minder bewerkelijk te zijn. Met een budget mag je over de jaargrens, maar met een project niet. Het verrekensysteem kan losgekoppeld worden van de jaargrenzen, ook ten aanzien van projecten.
- Eén aanspreekpunt per land of thema per persoon geeft meer duidelijkheid en daardoor minder verantwoordingslasten.
- Ten aanzien van de commissie kan een meer standaardprocedure toegepast worden, waardoor in een eerder stadium overeenstemming bereikt wordt.
- Bij de aanvraag wordt te veel informatie (gelet op de slaagkans van de aanvraag) gevraagd. In de preselectie kan worden volstaan met bijvoorbeeld een A4-tje voor de subsidieaanvraag. Als men groen licht krijgt kan men dan een uitgebreid plan indienen.
- Eén uitvoeringsorganisatie heeft een duidelijker en eenduidiger gegevensuitvraag tot gevolg.

#### *Type regeling 5: subsidieregelingen wie het eerste komt*

Tot slot komen hierna de verbetervoorstellen aan de orde van de subsidieregelingen met een beperkt budget. Zodra het budget benut is kunnen er geen aanvragen meer voor gedaan worden.

- De accountantscontrole kan óf door het bedrijf óf door EZ gedaan worden.
- Een meer eenduidige definitie van begrippen kan de verantwoording verder vergemakkelijken. Er zijn nuanceverschillen in definitiebepalingen intern en voor de subsidieregeling, waardoor altijd een vertaalslag nodig is. De interpretatie en de berekening rondom het capaciteitsvraagstuk is intensief.
- De overheid dient soepeler om te gaan met de formulering in de aanvraag. Een eerder afgewezen aanvraag werd met dezelfde boodschap maar in een andere formulering geaccepteerd.

### 4.3.3 *Van verbetersuggesties naar reductievoorstellen*

Om een brug te slaan tussen de ervaren/gebleken verantwoordingslasten en de mogelijkheden tot reductie is het van belang om na te gaan waarover met name opmerkingen zijn gemaakt door de betreffende respondenten. Globaal kan hieruit het volgende overzicht afgeleid worden van de onderwerpen die worden genoemd als knelpunten:

- eindverantwoording: hoge kosten accountantsverklaringen, te veel controles, te gedetailleerde eindverantwoording;
- aanvraag: erg gedetailleerde informatiebehoefte van de overheid;
- betaalbaar stellen/tarifiering: te weinig standaarden en aansluiting bij bedrijfsadministratie;
- tussentijdse verantwoording: te hoge frequentie van rapportage;
- één uitvoeringsorganisatie: te veel eilandjescultuur.

In relatie tot deze knelpunten worden in de navolgende paragraaf de volgende reductievoorstellen doorgerekend.

- eindverantwoording:
  - accountantsverklaringen;
- aanvraag:
  - opknippen van de aanvraagfase;
  - meer gebruik maken van preselectie;
  - digitaliseren;
- betaalbaarstelling:
  - EZ zorgt zelf voor betaalbaarstelling van voorschotten;
- tussentijdse verantwoording:
  - laten vervallen tussentijdse verantwoording.

Het bijhouden van de urenadministratie werd door de respondenten niet als een knelpunt genoemd. Waarschijnlijk komt dit doordat respondenten ook voor hun eigen bedrijfsvoering deze urenadministratie nodig hebben. In de definitie van verantwoordingslasten wordt een specifieke urenadministratie toch tot de lasten gerekend. Vandaar dat ook hier een reductievoorstel op is doorgerekend door een plafond te stellen indien een urenadministratie moet worden bijgehouden.

Er is overigens wel begrip bij respondenten voor het feit dat de besteding van de EZ-regeling goed verantwoord moet worden, maar men vindt dat de overheid hier en daar te ver is doorgesloten.

## 4.4 Doorrekening reductievoorstellen

EIM heeft voor een aantal regelingen voorstellen doorgerekend, die - indien deze in de betreffende regeling zouden worden doorgevoerd - tot een reductie van de verantwoordingslasten zou kunnen leiden.

### *Digitaliseren procedures*

In de aanvraagfase is het mogelijk om de noodzakelijke formulieren van het internet af te halen en deze (elektronisch) in te vullen en te verzenden. Daarbij is elektronisch een controlemogelijkheid ingebouwd, waarbij de verzending niet lukt als er informatie niet is verstrekt (dit analoog aan de procedure zoals door de Belastingdienst wordt toegepast). SenterNovem heeft een dergelijk digitaal systeem reeds ingevoerd, maar dan voor projectaanvragen. Daarbij verwacht SenterNovem dat een reductie van 5% van de verantwoordingslasten kan worden bewerkstelligd. Voor de doorrekening van het reduc-

tievoorstel heeft EIM dit percentage overgenomen. De uitwerking van deze aanname zou betekenen dat op de handeling 'invullen aanvraagformulier' 5% bespaard kan worden:

Bij wijze van case heeft EIM een regeling gekozen die veel aanvragen kennen. Uitgedrukt als percentage van de totale verantwoordingslasten zou een reductie van ruim 4% behaald kunnen worden.

#### *Meer gebruik maken van preselectie*

Het voorstel moet bewerkstelligen dat de aanvragers van een bepaalde EZ-regeling niet alle informatie hoeven te verzenden, op grond waarvan de toekenning van het (subsidie)budget wordt beoordeeld. In plaats daarvan kan in eerste instantie volstaan worden met een deel van die informatie, op grond waarvan een eerste selectie van subsidiënten wordt gemaakt. Het voorstel beoogt dus in een vroeg stadium de VL voor bedrijven die geen kans maken op de EZ-regeling, terug te dringen.

Als aanname is EIM uitgegaan van het verschil in ingediende aanvragen en toegewezen aanvragen. Stel dat met het voorstel bewerkstelligd kan worden dat de activiteiten voor kansloze aanvragen achterwege kunnen blijven, dan vormen de VL als gevolg van de niet-toegewezen aanvragen de potentiële VL-verlichting.

Voor alle regelingen zou dit leiden tot een reductie van bijna 18% van de totale omvang verantwoordingslasten.

#### *€-plafond instellen voor het bijhouden van een urenadministratie*

Het voorstel maakt het mogelijk dat beneden een bepaalde omvang van kosten t.b.v. de urenregistratie er geen verantwoording naar EZ hoeft plaats te vinden.

De uitwerking van het voorstel bestaat uit het laten vallen van de verplichting om de uren te verantwoorden. Er wordt dus geen rekening gehouden met de hoogte van het plafond; in die zin is de berekening een maximumvariant. Aldus wordt een besparing van circa 9% van de totale omvang verantwoordingslasten.

#### *Opknippen aanvraagfase*

Het voorstel omvat dat bedrijven eerst de inhoudelijke informatie mogen versturen en daarna pas de financiële. De aanname is dat na de inhoudelijke aanvraag er bericht komt over de toekenning van het (subsidie)budget. Vervolgens zouden dan pas de handelingen met betrekking tot de financiering van derden (banken/kredieten) hoeven plaats te vinden.

Het voorstel wordt uitgewerkt door te kijken naar cluster 3: de Tenderregelingen. De aanname is dat de besparing wordt bewerkstelligd doordat na de (technische) aanvraag een deel van de bedrijven verder de procedure in mag. De aanname is dat de bedrijven die afvallen dus geen financiële gegevens meer hoeven te overleggen.

Uitgedrukt als percentage van de totale omvang verantwoordingslasten wordt een besparing van ruim 2, respectievelijk bijna 2,5% bereikt

#### *Laten vervallen tussentijdse verslagen*

Een belangrijke VL-reductie zou behaald kunnen worden indien volstaan zou kunnen worden met het één keer per jaar versturen van projectverslagen in plaats van (in de regel) elk kwartaal.

Bij wijze van case zijn de gevolgen voor een regeling onder de loep genomen. Daarbij zijn de administratieve handelingen die zijn verbonden aan het opstellen/verzenden van de kwartaalrapportages geschrapt (wel dient aan het einde van het jaar een projectverslag verzonden te worden). Uitgedrukt als percentage van de totale omvang verantwoordingslasten wordt een besparing van bijna 6% bereikt.

#### *EZ zorgt zelf voor het betaalbaar stellen van voorschotten*

In de regel wordt het bedrag van een EZ-regeling of budget niet in één keer overgemaakt, maar dient er periodiek (maand, kwartaal, halfjaar) expliciet een voorschot aangevraagd te worden. Veelal wordt daarvoor een eenvoudig standaardbriefje gebruikt (veelal elektronisch opgeslagen).

Een mogelijkheid zou zijn dat EZ voor de afdracht van de voorschotten het initiatief neemt (agenderen van de betalingen). Een extra complicatie is dat een voorschot veelal gekoppeld is aan een projectverslag, maar in deze case wordt daaraan voorbijgegaan. De aanneming is dat alle handelingen verbonden aan het aanvragen van voorschotten wegvallen (in casu de standaardbrief). Van de 62 regelingen geldt dat voor 31 regelingen. Opgeteld levert dit een besparing op circa 1% van de relevante totale omvang verantwoordingslasten.

#### *Accountantsverklaringen*

Voor sommige regelingen is het een vereiste om een specifieke accountantsverklaring mee te zenden, als een extra verantwoording van de activiteiten die mede dankzij de EZ-regeling of het budget gefinancierd zijn. Denkbaar is om dit achterwege te laten aangezien een dergelijke controle toch al deel uitmaakt van de reguliere jaarlijkse accountantscontrole.

EIM heeft van alle 62 regelingen 36 regelingen gedetecteerd waarbij expliciete kosten van een accountantsverklaring zijn opgevoerd, alsmede kosten van handelingen die nodig zijn om de accountantsverklaring te verkrijgen. In het geval de aanneming is dat al deze handelingen zouden wegvallen, levert dit een besparing op van circa 4,6% van de relevante totale omvang verantwoordingslasten.

#### *Resumé reductievoorstellen*

In tabel 3 zijn de bovenstaande reductiemaatregelen samengevat. Het voorstel om meer gebruik te maken van preselectie en het laten vervallen van accountantsverklaringen levert de meeste reductie op.

**tabel 3**      **resumé reductievoorstellen**

reductiemaatregel	(gemiddelde) reductie als % van de omvang VL:
1 digitaliseren procedures	4,4
2 meer gebruik maken van preselectie	18,0
3 €-plafond instellen bijhouden van een urenadministratie	9,1
4 opknippen aanvraagfase	2,3
5 laten vervallen tussentijdse verslagen	6,0
6 EZ zorgt zelf voor het betaalbaar stellen van voorschotten	1,1
7 accountantsverklaringen	10,3

## 4.5 Verantwoordingslasten Fiscaal instrumentarium

Vanuit de nulmetingen verantwoordingslasten bedrijven zijn de beschikbare verantwoordingslasten opgenomen. Indien in de nulmetingen de betreffende informatie niet is opgenomen, zijn de verantwoordingslasten door EIM geraamd.

tabel 4 Verantwoordingslasten Fiscaal instrumentarium

	<i>Instrument</i>	<i>Omvang verantwoordingslasten</i>	
		<i>In miljoenen euro's</i>	<i>In % van de belastinguitgaven**</i>
	<i>Bevorderen innovatiekracht</i>		
1	Aftrek speur- en ontwikkelingswerk (S&O)	0,2	5
2	Afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk	3,2	0,9
	<i>Concurrerend ondernemingsklimaat</i>		
3	Zelfstandigenaftrek	20,4	2,1
4	Extra zelfstandigenaftrek starters	0,4	0,8
5	Meewerkaftrek	1,1	7,3
6	Fiscale oudedagsreserve, niet omgezet in lijfrente	21,0	9,5
7	Stakingsaftrek	0,4	0,7
8	Doorschuiving stakingswinst*	0,1	0,1
9	Doorschuiving winst uit aanmerkelijk belang*	0,2	0,5
10	Bedrijfsopvolgingsfaciliteit Successiewet*	0,3	1,1
11	Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	8,0	2,9
12	Willekeurige afschrijving starters	3,1	19,2
13	Vrijstelling durfkapitaal forfaitair rendement*	0,1	0,1
14	Heffingskorting durfkapitaal*	0	0
15	Persoonsgebonden aftrekpost durfkapitaal*	0	0
16	Verlaagd tarief logiesverstrekking omzetbelasting*	5,8	3,3
17	Kleine-ondernemersregeling omzetbelasting	35,2	64
18	Verlaagd tarief kleine brouwerijen accijnzen*	0,0	3
19	Raffinaderijvrijstelling accijnzen	4,0	10,3
20	Verlaagd tarief voedingsmiddelen horeca*	21,8	2,0
	<i>Doelmatige en duurzame energiehuishouding</i>		
21	Energie-investeringsaftrek*	1,3	0,8
22	Milieu-investeringsaftrek*	1,2	3,1
	<i>Elektronische communicatie en post</i>		
23	Vrijstelling post omzetbelasting*	0	0

\* Geraamd door EIM, met als peiljaar 2003/2004; gegevens overige regelingen zijn afkomstig uit de bestaande 0-metingen, met als peiljaar 2002.

\*\* Bron: Belastinguitgave Nederlandse Fiscale Wetgeving, 2003 (raming Miljoenennota 2004).

## 4.6 Meest opvallende zaken

In deze paragraaf worden de meest opvallende zaken van het onderzoek weergegeven.

### **Algemeen:**

- Opgehoogd met de frequentie van het aantal aanvragers (inclusief de afgewezen aanvragen) ontstaan de meeste verantwoordingslasten in de aanvraagfase (56%); de verdeling van de lasten over de fasen uitvoering en de eindverantwoording is nagenoeg gelijk (23 respectievelijk 21)<sup>1</sup>.
- Opgehoogd zijn de verantwoordingslasten (inclusief de afgewezen aanvragen) uitgedrukt als percentage van het (subsidie)budget gemiddeld 1,3. Exclusief de afgewezen aanvragen is dat 1,0%.
- Het bijhouden van de urenadministratie wordt niet als een knelpunt genoemd door de respondenten. Waarschijnlijk komt dit doordat respondenten ook voor hun eigen bedrijfsvoering deze urenadministratie nodig hebben. In de definitie van verantwoordingslasten wordt overigens een specifieke urenadministratie toch tot de administratieve lasten gerekend.

### **Clustering naar Type:**

- Binnen het cluster Type is het gemiddelde percentage verantwoordingslasten uitgedrukt als percentage van het (subsidie)budget voor de tenderregelingen het hoogst (gemiddeld circa 3%). Bij de garantie- en kredietregelingen is dat het laagst (gemiddeld circa 0,5%). Dat wordt veroorzaakt door het relatief hoge (subsidie)budget, omdat daarvoor het garantievermogen als maatstaf is genomen (zijnde het vermogen dat gemoeid is met de theoretische omstandigheid dat 100% uitgekeerd zou moeten worden).
- De garantie- en kredietregelingen kennen de meeste verantwoordingslasten in de aanvraagfase (85%), gevolgd door de tenderregelingen (54%).

### **Clustering naar Doelgroep:**

- Binnen het cluster Doelgroep is het gemiddelde percentage verantwoordingslasten uitgedrukt als percentage van het (subsidie)budget voor de kennisinstellingen het hoogst (gemiddeld ruim 5%). Reden daarvoor is de regeling IOP's dat het gemiddelde sterk beïnvloedt (anders zou het percentage nog geen 1% zijn geweest).
- Uitzonderd die van de overheden is de verdeling van de lasten over de fasen aanvraag, uitvoering en de eindverantwoording vergelijkbaar.

### **Reductievoorstellen:**

Het voorstel om meer gebruik te maken van preselectie en het laten vervallen van accountantsverklaringen levert de meeste reductie op.

### **Vereenvoudigingssignalen:**

De subsidiënten vinden het gerechtvaardigd dat de overheid verantwoordingsinformatie vraagt om te kunnen controleren of de gelden in het juiste kader worden benut. Op zich vinden de subsidiënten bij een behoorlijk aantal regelingen dat de overheid gekozen heeft voor een vorm van redelijke efficiënte verantwoordinginformatie-uitwisseling, maar dat er wel signalen zijn gegeven om dit verder te verbeteren.

<sup>1</sup> Op individueel niveau is het beeld dat de aanvraagfase de meeste VL kent niet herkenbaar. De reden daarvan is dat EIM voor het onderzoek uitsluitend de aanvragers heeft benaderd van wie de aanvraag gehonoreerd is.



De signalen van ondernemers ter verbetering richten zich met name op de volgende onderwerpen: vermindering van accountantsverklaringen (zijn deze wel altijd nodig?), verlaging van de frequentie van rapportages, meer toepassen van eenmalige gegevensuitvraag bij subsidiënten en meervoudige doorlevering binnen de overheid, eenduidige uitleg en meer voorlichting, vermindering van het aantal controlemomenten en het aantal controlerende instanties, vermindering van het aantal detailverplichtingen en het aantal fasen in projectplannen, meer aansluiten bij de administratie van de subsidiënt en een meer eenduidige definitie van begrippen.