# Regeldruk door het Uniform Subsidiekader

*Eindrapportage*

OPDRACHTGEVER
Actal Adviescollege toetsing regeldruk

Valkenburgerstraat 212
1011 ND Amsterdam
T 020 – 67 00 562
E info@decisio.nl
I www.decisio.nl

TITEL RAPPORT

Regeldruk door het Uniform Subsidiekader

STATUS RAPPORT

Concept-eindrapportage

DATUM

1 september 2016

OPDRACHTGEVER

Actal Adviescollege toetsing regeldruk

5.1.2e

PROJECTTEAM DECISIO

5.1.2e @decisio.nl)

5.1.2e

## Woord vooraf

Voor u ligt het eindrapport van het onderzoek dat Decisio voor Actal, het Adviescollege toetsing regeldruk, heeft gedaan naar de regeldruk door het Uniform Subsidiekader (USK).

Het USK heeft tot doel om de regeldruk van subsidieregelingen voor bedrijven en instellingen te verminderen. Principes van het USK zijn proportionaliteit (subsidiebedrag en lasten staan in verhouding tot elkaar), sturen op prestaties en hoofdlijnen (minder 'bonnetjes'), uniformering en vereenvoudiging (van regels, tarieven, begrippen etc.) en verantwoord vertrouwen (meer accent risicogebieden, minder generieke informatieplichten aanvragers).

Momenteel wordt het USK door het ministerie van Financiën geëvalueerd. Parallel hieraan heeft de minister aan Actal advies gevraagd hoe de regeldruk wordt ervaren in relatie tot USK. Het Decisio-onderzoek heeft als doel om Actal bouwstenen aan te leveren voor haar advies aan de minister.

Met veel genoegen presenteren wij hierbij het rapport. Wij denken dat het bruikbare handvatten biedt voor de discussie over een effectieve en efficiënte inrichting van subsidie-instrumenten. Belangrijke constatering hierbij is dat het USK geen op zichzelf staand iets is. Hoe er mee wordt omgegaan, hoe scherp regelingen inhoudelijk zijn doordacht en los van USK staande wetten en regels is evenzeer van invloed op de regeldruk.

In het onderzoek zijn zeven regelingen van zes verschillende ministeries als case gebruikt. Vier daarvan worden uitgevoerd door RVO. De hoofdvraag van het onderzoek was of het USK bijdraagt aan het terugdringen van regeldruk en of er mogelijkheden zijn om dit verder te verbeteren. De zeven regelingen zijn daarbij gebruikt als praktijkvoorbeelden. Het was daarmee nadrukkelijk niet de bedoeling om bedrijfsprocessen door te lichten of om 'schuldigen' aan te wijzen, hetgeen dan ook niet is gebeurd. Wel behandelen we in het rapport de regeldruk en oorzaken daarvan in de individuele regelingen, om te bepalen in hoeverre het USK daarop van invloed is of zou kunnen zijn.

Wij willen hierbij een welgemeend dankwoord uitspreken naar de betrokkenen van de ministeries en de RVO die ons wegwijs hebben gemaakt in de opzet, werking en processen van de regelingen en die contactgegevens hebben aangeleverd voor de enquête. Zonder deze input en medewerking hadden we het onderzoek niet kunnen uitvoeren. Ook de deelnemers aan de expertmeeting zijn we zeer erkentelijk voor hun tijd en inbreng.

Het projectteam van Decisio

5.1.2e

Amsterdam, 1 september 2016

# Inhoud


Management samenvatting i

S1 Onderzoek regeldruk door USK ..... i
S2 Effecten USK op regeldruk subsidieregelingen ..... i
S3 Mogelijkheden regeldruk bij subsidieaanvragen verder te verminderen ..... iii

1 Inleiding 1

1.1 Achtergrond ..... 1
1.2 Doel en onderzoeksvragen ..... 1
1.3 Scope van het onderzoek ..... 2
1.4 Aanpak onderzoek ..... 2
1.5 Leeswijzer ..... 3

2 Het Uniform Subsidiekader 4

3 Regeldruk en USK in zeven regelingen 6

3.1 Regeling Defensiesubsidies (ministerie van Defensie) ..... 6
3.2 MKB Innovatiestimulering Topsectoren (MIT) (ministerie van EZ) ..... 8
3.3 Subsidieregeling indirecte emissiekosten ETS (ministerie van EZ) ..... 13
3.4 Palliatieve terminale zorg (ministerie van VWS) ..... 16
3.5 Partners voor Water (ministeries van BuZa, EZ en I&M) ..... 18
3.6 Stimuleringsregeling energieprestatie huursector (STEP) (ministerie van BZK) ..... 22
3.7 Wederopbouwtender (ministerie van BuZa) ..... 25

4 Conclusies 31

4.1 Regeldruk en USK ..... 31
4.2 Verbetermogelijkheden ..... 32

Bijlage 1. Betrokken personen 33

Geïnterviewden ..... 33
Deelnemers expertmeeting ..... 34
Respons enquête naar regeling ..... 34

Bijlage 2. Vragenlijst enquête 35

# Management samenvatting

## S1 Onderzoek regeldruk door USK

De minister van Financiën heeft aan Actal Adviescollege toetsing regeldruk gevraagd advies uit te brengen over de ervaren regeldruk door het Uniform Subsidiekader (USK, zie onderstaand kader).

Het USK is in 2010 ingevoerd met als doel om de regeldruk door subsidieregelingen voor bedrijfsleven en instellingen te verminderen. Principes van het USK zijn:

1. Er moet sprake zijn van *proportionaliteit* tussen het subsidiebedrag en de lasten die met de subsidie gepaard gaan. Hoe lager het subsidiebedrag hoe minder verantwoordingeisen er worden gesteld en hoe eenvoudiger de uitvoering is. In dit kader is een driedeling in 'arrangementen' vastgesteld:
   - Tot € 25.000: direct vaststellen, desgevraagd verantwoording over de prestatie.
   - Vanaf € 25.000 tot € 125.000: verantwoording over prestatie.
   - Vanaf € 125.000: verantwoording over kosten en prestatie.
2. Sturing op *prestaties en hoofdlijnen*. Afrekenen op basis van prestaties en geen gedetailleerde financiële verantwoording bij kleine subsidies.
3. *Uniformering en vereenvoudiging* en stroomlijnen van regels en verplichtingen ten aanzien van het financiële beheer van subsidies, begrippen, berekeningen, tarieven, bevoorschotting en rapportages.
4. *Verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie*. De aandacht in de uitvoering verschuift naar de risicogebieden en -groepen, en naar de uitzonderingen. Meer eigen verantwoordelijkheid van de subsidieontvanger.

Ter onderbouwing van dit advies heeft Decisio in opdracht van Actal een verkenning gedaan met als hoofdvraag: 'Welke regeldruk wordt ervaren bij subsidieregelingen die conform het Uniform subsidiekader zijn vormgegeven en welke mogelijkheden zijn denkbaar om die regeldruk te verminderen?' In het kader van de verkenning heeft Decisio gesprekken gevoerd met ministeries, RVO, aanvragers en intermediairs, is een enquête onder aanvragers gehouden en zijn in een expertmeeting de bevinden getoetst en uitgediept.

## S2 Effecten USK op regeldruk subsidieregelingen

**Hoe ervaren subsidieontvangers de regeldruk bij subsidies die conform het USK zijn vormgegeven?**
De meerderheid van de aanvragers ervaart de regeldruk rond subsidies vaak als hoog. Als wordt gevraagd of de regeldruk in verhouding staat tot de hoogte van de ontvangen subsidie ontstaat een positiever beeld, ook zijn de meesten van mening dat de gevraagde informatie nodig is voor een goede beoordeling van de aanvraag. Aanvragers van kleinere subsidies zeggen vaker dat de ontvangen subsidie niet in verhouding staat tot de regeldruk. Ook degenen waarvan een aanvraag is afgewezen, hebben een negatiever beeld van de regeldruk. De meeste aanvragers ervaren niet dat de regeldruk de afgelopen jaren is verminderd. Intermediairs constateren wel dat de verantwoordingslast dankzij het USK is afgenomen.

**Welke regeldruk (indicatief) ervaren subsidieontvangers in de fasen kennisnemen van de regeling, aanvragen (incl. alle voorbereidingen), verkrijgen en uitvoeren, melden (indien van toepassing) en verantwoorden bij de drie verschillende arrangementen?**

De benodigde tijdsbesteding bij de aanvraag loopt uiteen van ruim enkele uren voor een kleine aanvraag waarbij prestaties eenvoudig meetbaar zijn, tot maximaal gemiddeld zo'n 70 uur bij grote complexere aanvragen. De bestede tijd aan de tussen- en eindrapportages varieert van gemiddeld twee mensdagen tot maximaal 9 mensdagen. Daarnaast worden externe adviseurs ingeschakeld, met name bij de MIT-regeling. De gemiddelde externe advieskosten zijn € 2.000 bij kleinere subsidies en maximaal € 9.200 bij grotere subsidies. Het principe dat lagere subsidies minder lasten met zich moeten brengen dan hogere, werkt *in absolute zin* in grote lijnen: de inspanning bij kleinere subsidies is inderdaad lager zoals beoogd. In *relatief opzicht* (administratieve lasten per euro subsidie) is bij lagere subsidies meer inspanning nodig.

Ook van invloed op de lasten is of het een bekend subsidietraject is en of partijen elkaar en elkaars werkwijze kennen, zoals bij Defensie en PTZ het geval is. Bij de MIT-regeling gaat het om gemiddeld kleinere bedragen, maar daar speelde mee dat veel aanvragers minder bekend zijn in 'subsidieland' en dat een deel van de uitvoering niet bij het rijk ligt, maar bij de provincie. Het deel dat door de provincie werd uitgevoerd, maakte geen onderdeel uit van dit onderzoek. Aanvragers gaven echter aan dat meerdere uitvoerders van één subsidieregeling, waarbij verschillende uitvoerders ook andere eisen stellen (provincie niet altijd conform USK), leidde tot veel ervaren regeldruk en in een aantal gevallen ook verwarring. Het Rijk vroeg vaak om minder informatie dan de provincie, maar aanvragers die ook ervaring hadden met de provincie, leverden dezelfde (dus te veel) informatie aan bij het rijk.

**Welke invloed hebben subsidieregelingen conform het USK op de interne administratieve processen van het bedrijf?**

Bij de aanvraag hoeven administratieve processen niet aangepast te worden, tenzij men gebruik wil maken van de integrale kostensystematiek om de loonkosten te berekenen. Daarvoor is een administratie nodig die aan hoge eisen moet voldoen.

Voor de verantwoording van projecten onder de 25 duizend euro hoeven in het algemeen interne processen niet aangepast te worden. Voor projecten tot 125 duizend euro is, indien een verklaring van kosten en uren wordt afgegeven, een projectadministratie nodig, zodat bij een steekproef gecontroleerd kan worden. Bij grotere projecten moeten tijdregistratie, projectvoortgang en (kosten)verantwoording op orde zijn en door een accountant worden goedgekeurd, maar aanpassingen van de administratie zijn beperkt. Waar mogelijk wordt aangesloten bij bestaande systemen en procedures. Het vastleggen van betalingstermijnen voor de bevoorschotting wordt als prettig ervaren, maar omdat het verloop van projectkosten niet altijd voorspelbaar is, is de rigiditeit lastig die hierin soms speelt. Beschikkingen moeten dan meerdere malen worden aangepast, hetgeen voor zowel aanvrager als subsidiënt administratieve lasten meebrengt.



3852056 0001

**Hoe ervaren subsidieontvangers de regeldruk als gevolg van de prestatie-eisen? Zijn er mogelijkheden denkbaar die de regeldruk op dit punt kunnen verminderen?**
Over de te leveren prestatie en de verantwoording daarvan blijkt regelmatig veel onduidelijk te zijn, hetgeen zowel in de aanvraagfase als in de voortgangs- en eindfase extra inspanning kost. Uit de gesprekken en de expertmeeting blijkt dat er veel gewonnen kan worden als van tevoren scherpte wordt aangebracht in wat de regeling precies voor werking moet hebben en hoe zich dit vertaalt naar te leveren prestaties. Dit is overigens niet altijd eenvoudig of mogelijk, maar meer concreetheid in beoogde prestatie en resultaat helpt aanvragers om plannen in te dienen die hierop aansluiten en uitvoerders om deze plannen vervolgens te beoordelen. Hetzelfde geldt in de verantwoording: als duidelijk is welke prestaties geleverd moesten worden, is het ook eenvoudiger om ervan verslag te doen. Bij aanvragers is daarnaast vaak bij voortgangs- en eindverantwoordingen niet duidelijk welke informatie wordt gevraagd, waardoor men meer aanlevert dan nodig. De oorzaak ligt vaak buiten de individuele regeling: doordat verschillende uitvoerende instanties (rijk, provincie, EU) verschillende eisen aan regelingen en verantwoordingen stellen en verschillend omgaan met ontbrekende informatie, nemen aanvragers (die daar ervaring mee hebben) het zekere voor het onzekere en leveren ze te veel aan. Duidelijkheid dat de gevraagde informatie in de regeling ook daadwerkelijk alle informatie is en er geen extra verantwoording nodig is op basis van achterliggende wetteksten, kan bijdragen aan een lagere regeldruk.

**Hebben subsidieontvangers ervaring met de implementatie van het USK? Hebben ze ooit van het USK gehoord? Hebben ze ervaring met subsidies uit andere landen? Hoe verhoudt dit zich tot elkaar?**
Het USK als fenomeen is niet bekend bij aanvragers, maar de principes worden wel onderschreven. Met name het direct uitbetalen na vaststelling en het standaardiseren van tarieven en berekeningswijzen worden positief beoordeeld. Er waren weinig aanvragers met ervaring met subsidieregelingen in het buitenland, deze lieten bovendien verschillende geluiden horen. Positief was men tijdens de expertmeeting over de EU die ervoor zorgt dat informatie niet steeds opnieuw hoeft te worden aangeleverd en die de digitale afhandeling efficiënt organiseert.

## S3 Mogelijkheden regeldruk bij subsidieaanvragen verder te verminderen

**Zijn er mogelijkheden denkbaar voor een verdergaande uniformering van berekeningswijzen, kostenbegrippen, meldingen en beoordelingssystematieken?**
Het USK biedt op basis van het onderzoek voldoende handvatten voor uniformering. Het gaat er meer om de principes (nog) vaker toe te passen en om het beter vormgeven van een aantal zaken 'er omheen': heldere informatievoorziening en aanbrengen van meer scherpte in beoogde prestaties.

**Zijn er mogelijkheden denkbaar om de arrangementen zodanig aan te passen dat de regeldruk daarmee verminderd wordt?**
Niet wat betreft de begrenzing van de drie arrangementen. Hoe om kan worden gegaan met de principes 'verantwoord vertrouwen' en 'sturen op prestaties en hoofdlijnen' heeft meer te maken met hoe meetbaar en controleerbaar de te leveren prestaties zijn en of er sprake is van in het verleden opgebouwd vertrouwen, dan met de hoogte van de subsidie.



3852056 0001

**Zijn er normen denkbaar voor de verhouding tussen de regeldruk en de subsidie?**
Een generieke norm is moeilijk te zeggen, omdat veel factoren een rol spelen. Het is aan de aanvrager om te beoordelen of het de moeite waard is, maar dat is vaak lastig op voorhand te zeggen. Een kleinere subsidie vraagt naar verhouding meer inspanning dan een grotere, hoewel ook daarin veel variatie is. Kijkend naar de onderzochte regelingen, dan zijn de gemaakte kosten soms minder dan een procent van de verkregen subsidies, terwijl bij andere regelingen dat kan oplopen tot meer dan 10 procent. Als het dan gaat om een subsidie van € 10.000, dan is dat een grote inspanning, zeker als er ook nog een gerede kans is om afgewezen te worden. Bij een totale aanvraag- en verantwoordingsinspanning van minder dan 5 procent van de kosten, vindt een grote groep aanvragers de inspanning in verhouding tot de subsidie beperkt. Bij meer dan 10 procent vindt de grootste groep juist dat de inspanning niet meer in verhouding staat tot de subsidie.

**Moet aan het USK een afweging van de nuloptie worden toegevoegd?**
Het stilstaan bij beleidsambities, daarbij passende regelingen en de inrichting daarvan met het oog op regeldruk en kosteneffectiviteit is relevant. Subsidieregelingen zijn ingegeven vanuit politieke wensen en prioriteiten, maar er wordt niet altijd lang bij stilgestaan of het daadwerkelijk op gaat leveren wat men wil. Daarnaast komt naar voren dat politici en ambtenaren graag grip willen houden, hetgeen niet altijd parallel loopt aan principes van het USK als 'verantwoord vertrouwen' en focus op prestaties in plaats van kosten. Een nuloptie in de zin van 'we willen wel dit en dat bereiken maar een subsidieregeling is hiervoor geen effectief en efficiënt instrument' kan soms een verstandige keuze zijn. Doelen van de onderzochte subsidies zijn veelal zo verwoord dat een subsidie ook het geëigende instrument is. De vraag is of ze ook het beste instrument zijn voor het feitelijke beleidsdoel dat erachter ligt. Zie ook punt hierna.

**Kan de voorspelbaarheid van de (uitkomst van de) subsidieregelingen (nog verder) worden verbeterd?**
Dit kwam als belangrijk aandachtspunt naar voren in het onderzoek. Het Integraal Afwegingskader (IAK) bijvoorbeeld biedt handvatten om de beleidsontwikkeling meer gestructureerd aan te pakken, met als wezenlijke vragen 'wat is het doel' en 'wat is het beste instrument'. Met name het vertalen van het doel naar impact en vervolgens naar concreet te leveren prestatie kan helpen om de regeldruk te verminderen en om een efficiëntere inzet van overheidsmiddelen te bewerkstelligen.



3852056 0001

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Actal, het Adviescollege toetsing regeldruk, adviseert het kabinet en Eerste en Tweede Kamer om de regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals zo laag mogelijk te maken.

*Wat is regeldruk?*

> "Het verminderen van regeldruk omvat zowel het verminderen van administratieve lasten (kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen vanuit regelgeving, inclusief toezichtslasten), nalevingskosten (kosten om te voldoen aan inhoudelijke eisen uit wet- en regelgeving) als ook het verbeteren van de (digitale) dienstverlening, het verminderen van (gestapelde) toezichtslasten en het gericht oplossen van belemmeringen in regeldichte domeinen."

Bron: *Programmabrief 'Goed Geregeld, een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017'* (2013)

Het Uniform Subsidiekader (USK) is erop gericht om de administratieve lasten voor subsidieaanvragers terug te brengen, met name door het verminderen van informatieverplichtingen. Dit jaar wordt het USK geëvalueerd. In dit kader heeft de minister van Financiën aan Actal gevraagd een advies uit te brengen over de ervaren regeldruk door het USK. Actal heeft ter onderbouwing van haar advies aan de Minister aan Decisio opdracht verstrekt hiernaar een verkenning te doen. In voorliggend rapport wordt verslag gedaan van deze verkenning.

## 1.2 Doel en onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek naar regeldruk door het USK was als volgt:
*'Welke regeldruk wordt ervaren bij subsidieregelingen die conform het Uniform subsidiekader zijn vormgegeven en welke mogelijkheden zijn denkbaar om die regeldruk te verminderen?'*

Het onderzoek had in lijn daarmee een tweeledig doel:

1. Het verkrijgen van inzicht in de regeldruk onder subsidieontvangers van subsidieregelingen die zijn opgesteld conform USK. Dit betreft de regeldruk in alle fases van de subsidie (van aanvraag t/m verantwoording).
2. De mogelijkheden in beeld krijgen voor een vermindering van de regeldruk. Belangrijke vraag is of de balans tussen risico's en regels onder USK voldoende is of verder kan worden verbeterd.

Deelonderzoeksvragen zijn:

1. Hoe ervaren subsidieontvangers de regeldruk bij subsidies die conform het USK zijn vormgegeven?
    a. Welke regeldruk (indicatief) ervaren subsidieontvangers in de fasen kennisnemen van de regeling, aanvragen (incl. alle voorbereidingen), verkrijgen en uitvoeren, melden (indien van toepassing) en verantwoorden bij de drie verschillende arrangementen?

b. Welke invloed hebben subsidieregelingen conform het USK op de interne administratieve processen van het bedrijf?
c. Hoe ervaren subsidieontvangers de regeldruk als gevolg van de prestatie-eisen? Zijn er mogelijkheden denkbaar die de regeldruk op dit punt kunnen verminderen?
d. Hebben subsidieontvangers ervaring met de implementatie van het USK? Hebben ze ooit van het USK gehoord? Hebben ze ervaring met subsidies uit andere landen? Hoe verhoudt dit zich tot elkaar?

2. Zijn er mogelijkheden denkbaar voor een verdergaande uniformering van berekeningswijzen, kostenbegrippen, meldingen en beoordelingssystematieken?
3. Zijn er mogelijkheden denkbaar om de arrangementen zodanig aan te passen dat de regeldruk daarmee verminderd wordt?
4. Zijn er normen denkbaar voor de verhouding tussen de regeldruk en de subsidie?
5. Moet aan het USK een afweging van de nuloptie worden toegevoegd?
6. Kan de voorspelbaarheid van de (uitkomst van de) subsidieregelingen (nog verder) worden verbeterd?

## 1.3 Scope van het onderzoek

De focus van het onderzoek ligt bij het Uniform Subsidiekader, dat zich richt op het terugbrengen van de administratieve lasten bij aanvragers als gevolg van het bij de aanvraag, tijdens het project en na afloop moeten aanleveren van informatie. Subsidieaanvragers hebben daarnaast te maken met nalevingskosten als gevolg van eisen in wetten en regels (bijvoorbeeld over inkomens van bestuurders), met verschillende loketten, met informatie die niet duidelijk is of niet goed te vinden, met personen die wel of niet goed te bereiken zijn etc. Deze aspecten zijn niet volledig los te zien - en zeker niet door aanvragers - van het USK. Ze zijn tevens relevant voor het verminderen van de regeldruk en komen dus op een aantal plekken in het rapport naar voren, maar de nadruk ligt op het USK.

## 1.4 Aanpak onderzoek

In het onderzoek is ingezoomd op een aantal regelingen om het onderzoek concreet en behapbaar te maken. In de eerste fase van het onderzoek zijn betrokkenen bij ministeries en RVO gesproken over de selectie van regelingen en vervolgens om de betreffende regelingen door te nemen.



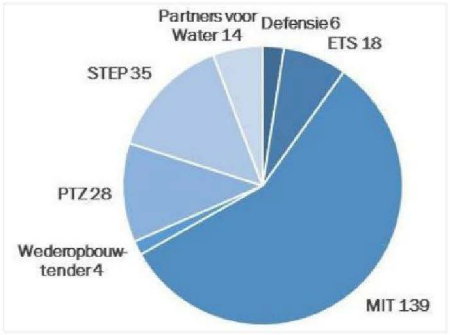

Besloten is tot de volgende zeven subsidieregelingen bij zes verschillende ministeries:

- Regeling Defensiesubsidies - ministerie van Defensie.
- MKB Innovatiestimulering Topsectoren (MIT) - ministerie van EZ.
- Subsidieregeling indirecte emissiekosten ETS - ministerie van EZ.

- Palliatieve terminale zorg - ministerie van VWS.
- Partners voor Water / Wereldwijd werken met Water - ministeries van BuZa, EZ en I&M.
- Stimuleringsregeling energieprestatie huursector (STEP) - ministerie van BZK.
- Wederopbouwtender - ministerie van BuZa.

Selectiecriteria voor deze keuze waren dat de regelingen zo recent mogelijk moeten zijn, maar tegelijkertijd al enige tijd moesten lopen om een beeld te krijgen van de regeldruk in zowel de aanvraagfase als tijdens het project en na afronding. Ook is de selectie zo gemaakt dat er zowel kleine als grote subsidies werden betrokken en dat de regelingen andersoortige beleidsterreinen, aanpakken en doelen kenden.

Met behulp van door ministeries en RVO aangeleverde contactgegevens is vervolgens per regeling een enquête onder aanvragers en intermediairs uitgezet om bij hen de ervaren regeldruk te peilen en mogelijke verbeterpunten op te halen. De respons was 234, waarvan 139 aanvragers van een MIT-subsidie.




Aanvullend hierop is in een belronde onder 20 aanvragers en intermediairs dieper op de regeldruk en het USK ingegaan. Medio augustus is een expertmeeting gehouden met vertegenwoordigers van ministeries, RVO, aanvragers en intermediairs om de bevindingen te toetsen, op basis waarvan is doorgesproken over de mogelijkheden om de regeldruk verder terug te dringen.

## 1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een korte beschrijving van doel en principes het Uniform Subsidiekader. Ook wordt daar kort ingegaan op het Raamwerk Uitvoering Subsidies en het Integraal Afwegingskader, waarmee het USK nauw verband houdt. Hoofdstuk 3 gaat in op de onderzoeksbevindingen per onderzochte regeling. Daarna volgt een 'intermezzo' met de uitkomsten van de expertmeeting en een aantal opvallende citaten uit de enquête. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies van het onderzoek. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde personen, de deelnemers aan de expertmeeting en de enquêterespons. De vragenlijst van de enquête treft u aan in bijlage 2.



3852056 0001

## 2 Het Uniform Subsidiekader

**Doel**

Het doel van het in 2009 vastgestelde Uniform Subsidiekader is om de regeldruk van subsidieregelingen te verminderen. Het USK richt zich op het terugbrengen van de lasten als gevolg van de verantwoordings- en informatieverplichtingen in alle fasen (bij de aanvraag, tijdens het project, na afloop).

**Principes**

Principes van het USK zijn:

1. Er moet sprake zijn van **proportionaliteit** tussen het subsidiebedrag en de lasten die met de subsidie gepaard gaan. Hoe lager het subsidiebedrag hoe minder verantwoordingeisen er worden gesteld en hoe eenvoudiger de uitvoering is. In dit kader is een driedeling in 'arrangementen' vastgesteld:

| *Hoogte subsidiebedrag* | *Arrangement USK* |
|---|---|
| Tot € 25.000 | Direct vaststellen of desgevraagd verantwoording over de prestatie |
| Vanaf € 25.000 tot € 125.000 | Verantwoording over prestatie |
| Vanaf € 125.000 | Verantwoording over kosten en prestatie |

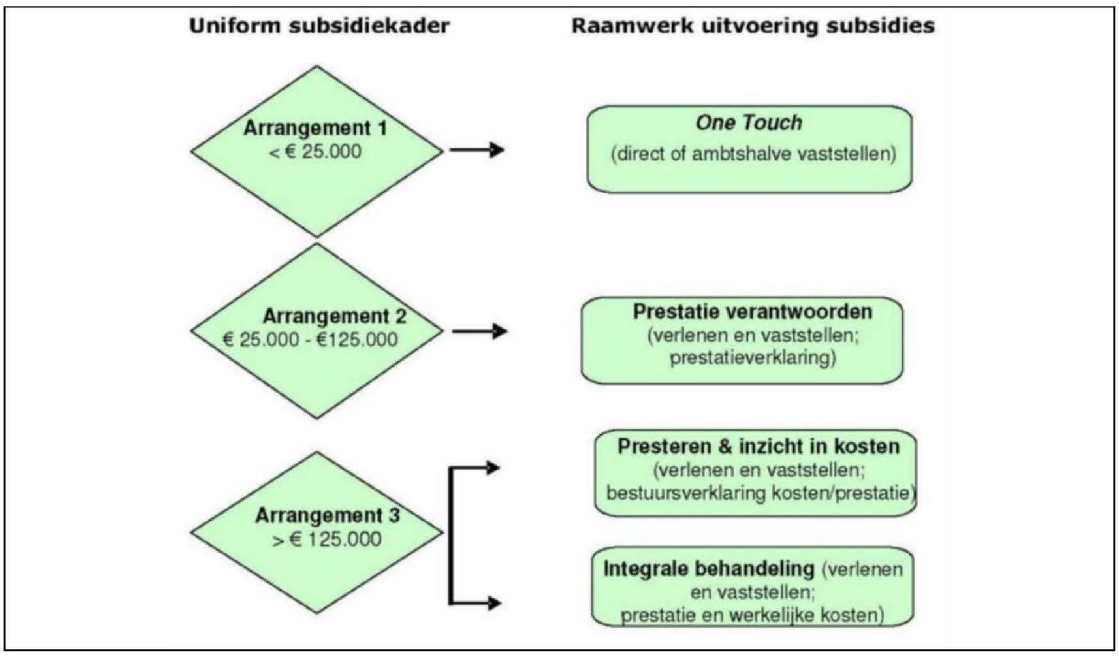
2. Sturing **op prestaties en hoofdlijnen**. Afrekenen op basis van prestaties en geen gedetailleerde financiële verantwoording bij kleine subsidies.
3. **Uniformering en vereenvoudiging** en stroomlijnen van regels en verplichtingen ten aanzien van het financiële beheer van subsidies, begrippen, berekeningen, tarieven, bevoorschotting en rapportages.
4. **Verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie**. De aandacht in de uitvoering verschuift naar de risicogebieden en -groepen, en naar de uitzonderingen. Meer eigen verantwoordelijkheid van de subsidieontvanger.

**Raamwerk uitvoering subsidies en Integraal Afwegingskader**

Het USK houdt nauw verband met het Raamwerk uitvoering subsidies (RUS) dat rijksbreed bindend is bij de uitvoering van subsidies vanaf 1 januari 2015. Het RUS is een handreiking en beschrijft het volledige stappenplan op om tot een subsidieregeling te komen. Het RUS geeft aan op welke wijze de regeling het beste vormgegeven kan worden en welke controlemechanismes daarbij horen. Hiervoor zijn vier standaarduitvoeringsvarianten ontwikkeld die kunnen worden gekozen afhankelijk van de eigenschappen van de op te stellen regeling. Het RUS omschrijft ook een aantal mogelijkheden om af te wijken van de standaardvarianten, afhankelijk van de risico's die uit de risicoanalyse blijken.



3852056 0001




Het RUS is gebaseerd op het Uniform Subsidiekader (USK) en sluit aan op het Integraal Afwegingskader (IAK). "Het USK geeft aanwijzingen voor de verstrekking van subsidies; het IAK bepaalt de keuze van een passend instrument voor de realisatie van beleid."[1] Alle subsidieregelingen vallen onder het RUS, zowel eenvoudige regelingen met lage subsidiebedragen als complexe regelingen met hoge bedragen, waarbij aanvragen een intensieve inhoudelijke beoordeling vergen. Uitgangspunten van het RUS zijn standaardisatie van procesindeling, digitalisering, beperking van de uitvoeringsintensiteit, zorgen voor de lichtst mogelijke uitvoeringsvariant en het scheiden van subsidieverstrekking en overige activiteiten. Het is daarmee voor een groot deel een praktische vertaalslag van het USK (en IAK), naar het daadwerkelijk opstellen van een regeling.

Het IAK omvat zeven vragen die op elk moment in het beleidsproces gesteld kunnen worden, maar vooral van belang in een vroeg stadium van het beleidsproces[2]. De zeven hoofdvragen van het IAK zijn:

1. Wat is de aanleiding?
2. Wie zijn betrokken?
3. Wat is het probleem?
4. Wat is het doel?
5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?
6. Wat is het beste instrument?
7. Wat zijn de gevolgen?

[1] *Raamwerk voor Uitvoering van Subsidies (2013)*, pp. 4-5.
[2] Zie ook: https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving.

# 3 Regeldruk en USK in zeven regelingen

Het doel van dit onderzoek is niet om individuele regelingen te beoordelen op hun prestaties. De focus ligt op de mate van implementatie van het USK, hoe dit uitwerkt op de regeldruk en denkbare maatregelen om de regeldruk verder te verminderen. Daarvoor is het wel van belang om inzicht te hebben in hoe de verschillende regelingen werken en hoe het USK daarin doorwerkt. Dat werken we in dit hoofdstuk per regeling uit.

## 3.1 Regeling Defensiesubsidies (ministerie van Defensie)

**Kenmerken**

De voornaamste doelen van de Regeling Defensiesubsidies zijn bijzondere personeelszorg waaronder erkenning van, waardering voor, dienstverlening aan, en toegang tot de zorg voor veteranen. Daarnaast speelt maatschappelijk draagvlak een grote rol, waaronder het behouden en uitdragen van het cultureel erfgoed defensie. De totale verleende subsidiebedragen zijn circa 29 miljoen euro per jaar (voor 35 subsidies, variërend van enkele duizenden euro tot bijna 16 miljoen).

Het aantal nieuwe aanvragen per jaar is beperkt en komt vooral binnen via het netwerk van Defensie. De Regeling Defensiesubsidies wordt rechtstreeks in de defensiebegroting opgenomen en is daarmee per definitie geen open einde-regeling. Een van de voorwaarden waar het Ministerie naar kijkt is of een mogelijke subsidie zou kunnen bijdragen aan de doelstellingen van Defensie. Deze afweging verloopt langs gestandaardiseerde criteria. De meeste subsidies zijn maatwerk per subsidieontvanger. Elke vijf jaar wordt elke individuele subsidie geëvalueerd, Ontwikkelingen die tot tussentijdse aanpassing van de regeling zelf of andere zaken nopen, kunnen vaak ook in de procedure, richtlijn of in de beschikking zelf worden opgelost.

De subsidies worden vooral verstrekt aan langlopende relaties met stichtingen die Defensie in veel gevallen zelf heeft helpen oprichten. Het ministerie is vanwege de vaak nauwe samenwerking vaak direct op de hoogte als een activiteit niet doorgaat, of anderszins wordt ingevuld. Een vorm van formele controle is daardoor min of meer ingevuld. Daarnaast wordt het melden van overschotten eenvoudig gemaakt. Voor grotere stichtingen lopen vaak meerdere financieringsbronnen voor verschillende activiteiten door elkaar. Deze hebben daardoor zelf niet altijd overzicht of, en wanneer ze een melding moeten maken. Hier stuurt Defensie iets sterker op.

**Invloed USK**

Het USK gaf het ministerie een impuls om systematischer om te gaan met subsidies. Hierdoor wordt nu bijvoorbeeld vooraf aan elke beschikking een risicoanalyse opgesteld, c.q. up-to-date gemaakt. De implementatie van het USK viel samen met een reorganisatie, waarbij meer werd gecentraliseerd. Voorheen werden subsidies decentraal geregeld bij de krijgsmachtonderdelen, deze zijn nu op een centraal punt samengebracht onder de plv Secretaris-Generaal. Daardoor is er ook meer uniformiteit gekomen. De Directie Financiën & Control Bestuursstaf controleert nu op zowel het proces als de



3852056 0001

inhoud. De beleidsdirectie is als dossierhouder verantwoordelijk voor de analyse en appreciatie van de budgetten en verantwoordingen.

De beschikking was in het verleden beknopter, maar daarin werd ook veel verwezen naar andere documenten. Dit was verwarrend voor ontvangers die niet precies wisten waar de verwijzingen precies over gingen. Nu zijn het meer gestandaardiseerde documenten, waarin ook wordt geattendeerd op relevante regelgeving.

**Regeldruk**

De regeldruk is door USK niet direct minder geworden, maar wel gestandaardiseerd. Voor USK was de aanvraag- en verantwoordingsprocedure minimaal: een begroting en jaarverslag was voldoende. Ook voor de grotere bedragen. Nu zijn aanvraagformulieren en verantwoordingsprocedures gestandaardiseerd en wordt gecontroleerd op opvallende zaken in jaarrekeningen. Er is dus vooral door USK geüniformeerd. Er is ook binnen Defensie meer consistentie, maar minder partijen krijgen een subsidie van Defensie dus hier hebben aanvragers geen profijt van. De regeldruk blijft beperkt doordat het aanvraagformulier vrij eenvoudig is.





Soms neemt de regeldruk die men via het USK probeert te beperken toe als gevolg van andere invloeden. Een voorbeeld is de Wet Normering Topinkomens, gesubsidieerde instellingen moeten aantonen dat ze aan deze wet voldoen. Dat betekent in principe een aanvulling op de accountantsverklaring (verschilt al naar gelang de hoogte van de subsidie), ook voor kleine subsidiebedragen. Het Normenkader Financieel beheer voor de semipublieke sector speelt daarin ook een rol. Defensie gaat zo pragmatisch mogelijk om met de wet normering topinkomens en vraagt alleen bij de, voor zover bij hun als WNT bekend staande subsidieontvangers hierover een verklaring op te nemen in het jaarverslag.

De verplicht gestelde risicoanalyse vraagt om meer informatie aan de voorkant dan de controleverklaring die achteraf wordt opgemaakt. Dit is voor Defensie van meerwaarde, omdat het een ijkmoment is aan de voorkant over het nut van subsidies en tevens risico's en mogelijkheden tot het nemen van maatregelen ter voorkoming van fraude en misbruik.

**Verbetermogelijkheden**

Het wordt lastig gevonden dat jaarlijks beschikkingen moeten worden opgesteld. Zeker voor langlopende contracten zou een langer lopende subsidie (bijvoorbeeld vijf jaar) de regeldruk iets kunnen verlagen: er hoeft dan weliswaar nog steeds verantwoord te worden, maar niet telkens opnieuw aangevraagd en beschikt aan het einde van het jaar. Een verlenging is dan voldoende. Het USK biedt hiervoor ruimte, maar het is bij de implementatie bij het ministerie nog niet op die wijze toegepast.



3852056 0001

Een duidelijker overzicht van relaties met andere wetgeving als bv. WNT wordt wenselijk geacht. Zo kan bij het opstellen van een regeling goed aangegeven worden welke regelingen van belang zijn. Dit kan verschillen per type uitvoerende organisatie: sommige organisaties vallen onder andere aanpalende regelingen, maar voorafgaande aan de subsidieverlening is het wel goed om te weten of dat wel of niet zo is.

Een van de aanvragers geeft aan dat er bij het beoordelen van de aanvragen meer naar het resultaat dan naar de uren gekeken moet worden. Het resultaat is belangrijker dan de uren die erin zijn gaan zitten. Ook zou digitalisering helpen bij het vereenvoudigen van de procedure. Ook voor de accountant.

**Hoofdpunten enquête aanvragers Regeling Defensiesubsidies**

- Respons 6 (v/d 21)
- 1 arrangement I, 1 arrangement II, 4 arrangement III
- Gemiddelde tijd aanvraag: 10 mensuren
- Geen aanvrager heeft extern bureau ingeschakeld
- Allen maken voortgangs- en/of eindrapportages, kost gemiddeld 36 mensuren
- Beleving inspanning informatieverplichting: een beetje (1) tot normaal
- Allen achten inspanning en subsidie dan ook in verhouding
- En zien nut en noodzaak van de gevraagde informatie
- Regeldruk niet verminderd afgelopen jaren
- USK bij 1 bekend

## 3.2 MKB Innovatiestimulering Topsectoren (MIT) (ministerie van EZ)

**Kenmerken**

Het doel van de MIT-regeling is innovatie bij het midden- en kleinbedrijf over regiogrenzen heen te stimuleren. De regeling is in 2013 van start gegaan en was in feite een bundeling van bestaande regelingen. Er is een totaal budget van 55 miljoen euro beschikbaar in 2016. Vanaf 2015 wordt het grootste deel, 40 miljoen euro, door de regio's afgehandeld. De overige 15 miljoen euro hiervan wordt door RVO verdeeld. In dit onderzoek ligt de focus op dit laatste landelijke deel.

De MIT-regeling bestaat uit verschillende subsidie instrumenten. Deze zijn:

- *Haalbaarheidsprojecten* brengen de technische en economische risico's in kaart van een voorgenomen innovatieproject. De subsidie bedraagt 40 procent van de subsidiabele kosten en is maximaal 50.000 euro.
- *Innovatieadviesdiensten* worden uitgevoerd door een kennisinstelling of een onafhankelijke adviesorganisatie. Een innovatieadviesproject wordt uitgevoerd voorafgaand aan een innovatietraject en kan bestaan uit het beantwoorden van een kennis- en/of adviesvraag. De subsidie bedraagt 50% van de subsidiabele kosten en is maximaal 10.000 euro.



3852056 0001

- *Kennisvouchers* zijn 'waardebonnen' waarmee een mkb-ondernemer een kennisvraag kan laten beantwoorden door een kennisinstelling. Met de voucher kan de onderneming 50 procent van de rekening van een kennisinstelling voldoen. De maximale waarde van een voucher is 3.750 euro.
- *R&D samenwerkingsprojecten* zijn samenwerkingsverbanden van minimaal twee mkb-ondernemers die industrieel onderzoek en/of experimentele ontwikkelingsprojecten uitvoeren. De subsidie bedraagt 35 procent van de subsidiabele kosten. Dit is minimaal 50.000 euro en maximaal 100.000 euro per deelnemer.
- *TKI-innovatiemakelaar* is een project waarbij een Topconsortium voor Kennis en Innovatie (TKI) een innovatiemakelaar inhuurt om mkb-ondernemers managementconsulting te geven. De subsidie voor de diensten van innovatiemakelaar(s) bedraagt 50 procent van de subsidiabele kosten. Het bedrag is maximaal 10.000 euro per mkb-ondernemer per jaar.
- *TKI-netwerkactiviteiten* worden aangevraagd door Topconsortium voor Kennis en Innovatie (TKI) en zijn bijvoorbeeld masterclasses, workshops of conferenties om kennisdeling en netwerkvorming tussen mkb-ondernemers te bevorderen. Uitsluitend de door een TKI aan derden uitbestede kosten (zaalhuur, catering, evenementenbureau etc.) worden voor 100 procent vergoed, mits deze kosten niet meer bedragen dan 1.000 per mkb-deelnemer aan de netwerkactiviteit.

De kennisvouchers en twee TKI-instrumenten zijn alleen landelijk beschikbaar.

Aanvragers moeten in principe subsidie aanvragen bij de regio. Maar niet alle regio's hebben voor alle sectoren en voor alle soorten projecten budget beschikbaar. Als een aanvrager niet in zijn regio terecht kan, kan een aanvraag bij RVO worden gedaan. RVO vormt zo het landelijk vangnet. Omdat de subsidies steeds meer door de regio's worden verdeeld, zijn er verschillende loketten waar subsidies aangevraagd kunnen worden. Dit is soms voor aanvragers verwarrend. De Loketwijzer op de website van RVO probeert hier duidelijkheid in te scheppen en wordt heel veel gebruikt.

**Invloed USK**

RVO voert de MIT-regeling in samenwerking uit met de regio's: Noord (Groningen, Friesland, Drenthe), Zuid (Zeeland, Noord-Brabant en Limburg), Oost (Gelderland en Overijssel), Zuidvleugel (Zuid-Holland), Noord-Holland, Utrecht en Flevoland. De regelgeving en uitvoering van RVO.nl zijn conform USK vormgegeven. De regio's werken niet met het USK en gaan verschillend om met de procedures. Dit betekent dat voor het grootste deel van de MIT-projecten het USK geen effect heeft op de regeldruk.

De regeling wordt jaarlijks aangepast. In het eerste jaar (2013) werden bijvoorbeeld de R&D subsidies *first come first serve* verdeeld. Dit zorgde er soms voor dat kansrijke projecten geen subsidie kregen omdat zij later waren met het indienen van de aanvraag dan projecten die minder kansrijk waren. Daarom is bij de grotere projecten (R&D-projecten) overgestapt op de tenderaanpak. Bij haalbaarheidsstudies, waar de meeste aanvragen binnen komen, wordt gewerkt met loting. Dit betekent dat veel aanvragers werk stoppen in het schrijven van een aanvraag waar later helemaal niet naar gekeken wordt. Dit zorgt voor hoge onnodige lasten.



3852056 0001

De regelgeving en uitvoering van de landelijke MIT is door EZ conform RUS/USK vormgegeven. Ten aanzien van de uitvoering van gelijksoortige instrumenten van voor het USK is aanvullend een aantal aanpassingen gedaan om de administratieve lasten terug te dringen.

- Vrijwel alles wordt bij RVO digitaal ingediend en afgehandeld: een op de 500 aanvragen is op papier ingediend.
- De aanvraagformulieren bij RVO zijn gestandaardiseerd.
- De bijlagen en extra documenten die gevraagd worden, zijn beperkt. Dit word ook door aanvragers als een positieve verandering ervaren. Er hoeven bijvoorbeeld geen samenwerkingscontracten en begrotingen te worden meegestuurd bij haalbaarheidsprojecten en innovatie-adviesprojecten en er wordt geen begroting gevraagd bij R&D –samenwerkingsprojecten.
- Ook hoeft er vanaf 2017 geen *de minimis*-verklaring te worden geleverd bij een aanvraag voor de kennisvouchers, maar kan worden volstaan met het beantwoorden van een vraag daarover.
- Het projectplan dat bij haalbaarheidsstudies en innovatie-adviesproject wordt gevraagd hoeft niet groot te zijn: vijf tot tien pagina's is voldoende.
- De vraag naar een openbare samenvatting is opgenomen in het formulier en hoeft niet meer apart te worden gestuurd.
- Er is nu directe uitbetaling van het subsidiebedrag.



**Regeldruk**

Er worden door de aanvragers relatief veel subsidie-adviseurs (intermediairs) ingezet voor de aanvragen van MIT-kennisvouchers en MIT-haalbaarheidsstudies. De reden hiervoor is niet per se dat de aanvraagprocedure te complex is, maar vooral het idee bij aanvragers dat de kans om de subsidie te ontvangen ermee wordt vergroot.

Eén aanvrager geeft aan dat de subsidieaanvraag complex wordt omdat de regels voor iedere subsidie anders zijn. Zo werden er andere criteria en bedragen gehanteerd. De criteria en bedragen veranderen binnen dezelfde subsidieregeling van jaar tot jaar. In 2016 zijn de subsidiepercentages en bedragen wel uniform gemaakt. Dit was een verbetering ten opzichte van 2015.

**Genoemde verbetermogelijkheden door aanvragers**

- De loting die werd gedaan bij de selectie van aanvragen voor de kennisvouchers zorgde ervoor dat mkb-ondernemers veel werk staken in het schrijven van een aanvraag die vervolgens niet

werd gelezen. Dit zorgt voor hoge onnodige regeldruk. Een tenderaanpak zou beter zijn. Vanwege het hoge aantal aanvragen, betekent dit hoge regeldruk aan de kant van de verstrekker. Het is daarom bij een tenderaanpak zaak om het aantal aanvragen te verminderen. Dit kan door de uitvraag specifieker te maken. Of door een selectieprocedure met twee rondes te doen. In de eerste ronde wordt dan alleen globale informatie ingeleverd waarmee beoordeeld wordt of de aanvraag kans op succes heeft. In de tweede ronde wordt dan een uitgebreidere aanvraag gedaan waarbij via een tender de subsidies verdeeld worden.

- De informatievoorziening, afstemming daarvan tussen de verschillende instanties (regio's en RVO) en de communicatie moet beter, volgens een aantal aanvragers. Er moet duidelijker gecommuniceerd worden wat de eisen zijn, formulieren moeten tijdig online gezet worden en veranderingen moeten ook duidelijker aangegeven worden.
- Voorheen was het bij subsidieaanvragen makkelijker om direct contact te leggen met de ambtenaar die de aanvraag beoordeelt. Tegenwoordig zit bij RVO een helpdesk tussen waar men volgens aanvragers niet altijd goed op de hoogte is van de ins en outs.
- Bij instellingen verschilt vaak de speciale kennis van een vakgebied die nodig is om het project op de juiste manier te kunnen beoordelen. Een project in de life sciences kan bijvoorbeeld niet vergeleken worden met een project in een andere tak van sport. Terwijl het toch allemaal innovatie is. Een meer gecentraliseerde procedure bij een instelling waarbij kennis van verschillende vakgebieden in huis is, zoals bij RVO, zou beter zijn. Dit geldt ook voor specifieke vragen die de ondernemers hebben over de subsidie gerelateerd aan hun werkveld.
- Volgens aanvragers wordt de aanvraag te veel beoordeeld op de tekst en niet op de mensen die aan het project werken. Het is dus afhankelijk van de woordkeuze of er wel of geen subsidie wordt ontvangen. Rapporten schrijven is misschien niet het sterkste punt van mensen die op de werkvloer hele mooie projecten ontwikkelen, maar worden hier wel op afgerekend. Ook wordt er volgens aanvragers te veel gefocust op de technologie van een project en niet op het business model dat ook essentieel is voor succes. Het product is vaak een ding, maar hoe het in de markt gezet wordt is zeker zo belangrijk.

Bovenstaande punten hebben niet allemaal betrekking op het USK, maar zijn wel belangrijk voor de regeldruk van deze regeling. Er zou gekeken kunnen worden of sommige punten in het USK kunnen worden opgenomen zodat de regeldruk verder verminderd wordt.

**Hoofdpunten enquête aanvragers MIT**

*MIT R&D Partners*

- Respons 31 (v/d 446)
- 20 arrangement 2, 8 arrangement 3
- Gemiddelde tijd besteed aan aanvraag: 41 mensuren
- 11 extern bureau ingeschakeld, gem. kosten € 9.200,-
- Gemiddeld 29 uur besteed aan concept- en eindrapportages
- 6 kregen hierbij externe hulp, kosten 0 à 2.000 euro
- Inspanning informatieverplichting 18 normaal, 9 veel



3852056 0001

- Inspanning voortgangs- en eindrapportage vinden meesten normaal, bij eindrapportage zeggen 6 dat als veel te ervaren
- Zowel hoeveelheid als complexiteit informatie kosten inspanning
- 13 v/d 21 vinden inspanning en subsidie in verhouding, 6 neutraal
- Meesten zien nut en noodzaak van de gevraagde informatie
- USK is bij 5 v/d 31 bekend, 5 van de 13 zien effecten, 5 neutraal
- Vrij neutraal tov kunnen/moeten indienen bij verschillende organisaties

*MIT R&D Penvoerders*

- Respons 41 (v/d 325)
- 2 arrangement 1, 30 arrangement 2, 7 arr. 3
- Gemiddelde tijd besteed aan aanvraag: 70 mensuren
- 11 extern bureau ingeschakeld, gem. kosten € 7.800,-
- Gemiddeld 42 uur besteed aan concept- en eindrapportages
- 5 kregen hierbij hulp externe, kosten 3 à 9.000 euro
- Beleving inspanning informatieverplichting normaal tot veel
- Inspanning voortgangs- en eindrapportage vinden meesten normaal, bij eindrapportage zegt een beperkt aantal veel tot zeer veel
- Betreft zowel hoeveelheid en complexiteit info als wijze van aanlevering
- 19 vinden inspanning en subsidie in verhouding, 15 neutraal, 6 niet
- Meesten zien nut en noodzaak van de gevraagde informatie
- USK is bij 5 bekend, effecten weinig merkbaar
- Negatief over kunnen/moeten indienen verschillende organisaties

*MIT Innovatieadvies*

- Respons 4
- Alle vier arrangement 1
- Voor alle vier eerste keer dat subsidie werd aangevraagd
- Gemiddelde tijd besteed aan aanvraag: 16 mensuren
- Alle 4 extern bureau ingeschakeld, gem. kosten € 2.000,-
- Ervaren inspanning aanvraag normaal (3) tot veel (1)
- USK niet bekend

*MIT Kennisvouchers*

- Respons 37 (v/d 415)
- 29 arrangement 1, 5 arrangement 2
- Gemiddelde tijd besteed aan aanvraag: 18 mensuren
- 21 extern bureau ingeschakeld, gem. kosten € 2.000,-
- 10 hebben voortgangs- en eindrapportages gemaakt, kostte gemiddeld 19 mensuur
- Beleving inspanning informatieverplichting: 11 weinig, 6 veel, 2 zeer veel
- Inspanning voortgangs- en eindrapportage wordt als zwaarder ervaren
- Vraag of inspanning en subsidie in verhouding zijn door weinig ingevuld
- Idem bij vragen over nut en noodzaak van de gevraagde informatie
- USK is bij 5 bekend, effecten weinig merkbaar
- Het kunnen/moeten indienen bij verschillende organisaties deels negatief, deels positief en grotendeels neutraal beoordeeld

*MIT Haalbaarheid*

- Respons 26 (v/d 157)
- 5 arrangement 1, 21 arrangement 2
- Gemiddelde bestede tijd aanvraag: 61 mensuren, ervaren als normaal (kwart) tot veel (helft)
- 12 v/d 26 extern bureau ingeschakeld, gem. kosten € 4.700,-
- 12 hebben voortgangs- en eindrapportages gemaakt, kost gemiddeld 75 mensuur
- Beleving inspanning informatieverplichting: kwart normaal, helft veel
- Zowel hoeveelheid als complexiteit en aanleverwijze kosten inspanning
- Meesten achten inspanning en subsidie in verhouding
- En zien nut en noodzaak van de gevraagde informatie
- USK is bij 2 v/d 26 bekend, effecten weinig merkbaar
- Het kunnen/moeten indienen bij verschillende organisaties grotendeels negatief en neutraal beoordeeld, drie zijn daar positief over

## 3.3 Subsidieregeling indirecte emissiekosten ETS (ministerie van EZ)

**Kenmerken**

De regeling indirecte emissiekosten ETS, ook wel de ETS-compensatie genoemd, is een door de EU goedgekeurde staatssteunregeling. Industriële partijen die veel energie gebruiken, zoals de staal, aluminium en papierproducenten, hebben als gevolg van het Europese CO2-emissiehandelssysteem (ETS: Emission Trade System) te maken met hoge energiekosten. Omdat deze industrieën internationaal concurreren en producenten van buiten de EU niet te maken hebben met deze hogere energiekosten, heeft de EU het goedgekeurd als bedrijven, mits ze voldoen aan een aantal voorwaarden, gecompenseerd worden voor hun hogere energiekosten.

Zo moeten bedrijven maatregelen nemen om hun energieverbruik terug te dringen. Om dit te waarborgen kunnen alleen bedrijven die deelnemen aan de MJA/MEE[3]-convenanten en bewijzen dat ze hun Energie Efficiency Plan (EEP) ook daadwerkelijk uitvoeren subsidie ontvangen. Ook geldt de compensatie alleen voor een aantal specifiek benoemde producten op de zogenoemde PRODCOM lijst.

Alle partijen die aan de eisen voldoen krijgen (een groot deel van) hun extra kosten vergoed. Jaarlijks is er een subsidieplafond. Als dit niet wordt overschreden gaat het overgebleven budget mee naar het volgende jaar. Wordt het wel overschreden dan worden alle partijen met een gelijk percentage gekort. Aanvragen lopen uiteen van 5 duizend euro tot meer dan 7 miljoen euro (afhankelijk van de $CO_2$-handelsprijs).

Stappenplan bij de subsidie is als volgt:

1. De regeling kent jaarlijks een openstellingsperiode voor het indienen van aanvragen. Bedrijven kunnen dan compensatie aanvragen voor de extra kosten die in het voorgaande jaar zijn gemaakt.

[3] Meerjarenafspraken Energie-Efficiency (MJA), een verbreding van de eerdere Meerjarenafspraken Energie-Efficiency ETS-ondernemingen (MEE). Een convenant waarin bedrijven afspreken hun energieverbruik terug te dringen en hier ook over moeten rapporteren.



3852056 0001

2. Aanvragers maken voor het verstrekken van informatie en het berekenen van het aan te vragen subsidiebedrag gebruik van een door RVO beschikbaar gestelde rekentool. In de rekentool wordt energie- en productiedata opgenomen en gespecificeerd naar in aanmerking komende producten (de PRODCOM-lijst). Aan de hand van de specifieke bedrijfssituatie (energieverbruik in de voorgaande jaren) bepaalt de rekentool vervolgens de omvang van het maximaal aan te vragen subsidiebedrag. Dit subsidiebedrag kan de aanvrager overnemen in de aanvraag.
3. Het energieverbruik moet gerelateerd zijn aan het productieproces van de goedgekeurde producten. Hiervoor leveren ze een schematische weergave van het productieproces: partijen die meerdere producten produceren moeten hun energieverbruik per productieproces dus uitsplitsen, zodat alleen het energieverbruik voor de goedgekeurde producten wordt meegenomen.
4. De ingevulde rekentool en de schematische weergave zijn verplichte bijlagen die bij de aanvraag moeten worden bijgevoegd.
5. Controle vindt plaats op basis van data-analyses (o.a. cross checks met NEA en MJA/MEE data) en steekproeven.

**Invloed USK**

De regeling is volledig conform USK ingericht en ook volgens een licht arrangement. Omdat er aan de voorkant dusdanige eisen zijn (MJA/MEE en registratie NEA) en het energieverbruik goed meetbaar is en de prestatie al is geleverd (kosten zijn het jaar ervoor gemaakt), hoeft er weinig aanvullend materiaal te worden aangeleverd. Alle aanvragen worden daardoor volgens het lichtste arrangement verleend en direct vastgesteld.




**Regeldruk**

De regeling maakt veel gebruik van beschikbare informatie:

1. Alle aanvragers zijn deelnemer aan het MJA/MEE convenant, daarnaast valt een groot aantal aanvragers ook onder het emissiehandelssysteem. Hierdoor moeten ze hun energieregistratie al doorgeven aan de Nederlandse Energie Autoriteit (NEA) en/of RVO.
2. Ook de andere prestaties (EEP, schematische weergave productieprocessen), die ze moeten leveren om in aanmerking te komen voor de subsidie, moeten ze al aanleveren voor andere doeleinden zoals de MJA/MEE en NEA.
3. Het koppelen van de juiste PRODCOMcode aan hun producten en daarmee vaststellen wat wel en wat niet in aanmerking komt moet specifiek voor deze regeling worden gedaan. Het eerste jaar kostte dit partijen veel moeite om hun registratie hiervoor op orde te hebben, maar nu niet meer.

Tijdens de beoordeling van de aanvragen wordt een data-analyse gedaan. Bij bijzondere verschillen met voorgaande jaren verschillen tussen gegevens in het register van NEA of eventueel de MJA/MEE-rapportages en wat is aangeleverd bij RVO, wordt gevraagd om aanvullende informatie. In principe vallen alle partijen onder arrangement 1, maar hoe hoger het bedrag is, hoe meer checks&balances er in de data-analyse worden ingebouwd en dus hoe groter de kans dat er om aanvullende informatie wordt gevraagd. Daarnaast voert RVO controlebezoeken bezoeken uit na het vaststellen van de subsidieaanvragen. Deze vinden plaats op basis van een aselecte steekproef.



3852056 0001

Gemiddeld zien de aanvragers de regeldruk van de regeling als beperkt. Slechts één respondent vond de regeldruk hoog. Aanvragers zijn gemiddeld 28 uur kwijt en maken iets meer dan € 1.000,- aan externe kosten. Dit is minder dan 0,4 procent van het totale subsidiebedrag. Over het algemeen geldt: hoe hoger het bedrag, hoe hoger het aantal bestede uren. De bestede tijd loopt uiteen van 1 tot 100 uur per aanvraag en is vooral afhankelijk van de complexiteit van de productieprocessen. De meeste regeldruk komt voort uit de MJA en aan te leveren informatie voor NEA. Met name opstellen, verantwoorden en aanpassen van het EEP voor de MJA, wordt door geënquêteerden als een last gezien. Maar dit komt niet voort uit de subsidie, maar uit de onderliggende voorwaarden waar partijen aan moeten voldoen om de subsidie te ontvangen. Niet alle geënquêteerden maken dit onderscheid in hun respons op de vragenlijst.

Een beperkt aantal partijen (3 of 4) is specifiek deel gaan nemen aan een MJA om aanspraak te kunnen maken op de subsidie. Dit betekent wel dat zij naast de energieregistratie en schematische weergave van het productieproces (verplicht voor NEA) ook een EEP moeten opstellen en een bewijs dat zij dit uitvoeren. Voor de meeste partijen geldt dus dat de meeste regeldruk die zij ondervonden al een resultante was van andere afspraken waar zij onder vielen, voor deze beperkte groep geldt dat zij de aanvullende regeldruk interessant genoeg vindt om de subsidie aan te vragen.

Intermediairs worden vooral ingezet door de kleinere bedrijven die de energiemonitoring hebben uitbesteed. Dit is verplicht voor NEA, maar veel bedrijven deden dit al aangezien energie hun grootste kostenpost is. De partij die de energiemonitoring doet, vraagt dan ook meteen de subsidie aan.

### Verbetermogelijkheden

Binnen de regeling zelf zien betrokken partijen weinig mogelijkheden tot verbetering. Alleen de inspanningen die voor de meerjarenafspraken zijn vereist, worden als belastend gezien. Ook vanuit de uitvoerende organisatie (RVO) heerst het gevoel dat de regeling zeer efficiënt wordt uitgevoerd. De specifieke omstandigheden, veel voorwaarden die juistheid gegevens garanderen en eenvoudig controleerbaar maken, plus het feit dat betaald wordt nadat de prestatie is geleverd, maken dit mogelijk.

### Hoofdpunten enquête aanvragers ETS

- Respons 18 (v/d 74)
- 2 arrangement 1, 7 arrangement 2, 9 arrangement 3
- Gemiddelde bestede tijd aanvraag: 28 mensuren
- 7 extern bureau ingeschakeld, gem. kosten € 2.900,-
- 7 hebben voortgangs- en eindrapportages gemaakt, kost gemiddeld 20 mensuur
- Meeste inspanning zit in onderliggende afspraken MJA/MEE
- Gestandaardiseerde berekeningswijze wordt gewaardeerd, gebrek aan uitbreidbaarheid (vaststelling o.b.v productie in voorgaan de jaren) is aandachtspunt.
- Beleving inspanning informatieverplichting subsidieregeling: weinig tot normaal
- Meesten achten inspanning en subsidie dan ook in verhouding
- En zien nut en noodzaak van de gevraagde informatie
- USK is bij 1 respondent bekend, effecten niet te beoordelen

## 3.4 Palliatieve terminale zorg (ministerie van VWS)

### Kenmerken

Palliatieve Terminale Zorg is zorg voor mensen met een ongeneeslijke ziekte in de laatste fase van hun leven. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) geeft subsidie om de inzet, opleiding en coördinatie van vrijwilligers in de palliatieve terminale zorg te stimuleren. De regeling loopt vanaf 2007 en had in 2015 een budget van €15,5 miljoen voor circa 230 aanvragers.

De regeling bestaat uit subsidies voor vrijwillige palliatieve zorg en voor netwerken palliatieve zorg. Het vaststellen van het subsidiebedrag werkt verschillend voor netwerken en vrijwilligers. Voor netwerken geldt een maximum bedrag dat bijna altijd volledig wordt aangevraagd. Het uiteindelijke subsidiebedrag wordt aan het eind van het jaar vastgesteld. Dit bedrag wordt bijna nooit naar beneden bijgesteld en daarom vindt vanaf 2017 de vaststelling direct plaats na de aanvraag. Voor vrijwilligers is er een bedrag op basis van het aantal gemiddelde cliënten in een referentieperiode. Hierbij wordt het bedrag altijd vooraf verstrekt en direct vastgesteld (ook vanaf 2017).

Er is een meldplicht binnen de regeling, maar hier wordt geen steekproef gedaan ter controle. In het verleden zijn er bijna alleen meldingen gedaan vanwege faillissement of fusie. Op dat moment wordt de subsidie herzien.

De doelgroep van de subsidies is meestal bekend en verandert enkel door fusies of faillissement. Dat geldt voor zowel deze regeling, als vele andere regelingen bij het ministerie van VWS. De regeling is grotendeels gericht op specifieke partijen. Er komen daarom zelden spontane subsidieaanvragen van onbekende partijen binnen. Dit heeft als voordeel dat er een groot vertrouwen is en aanvragen makkelijk kunnen verlopen. Een nadeel kan echter zijn dat innoverende ideeën van andere partijen een minder goede kans krijgen.

### Invloed USK

Sinds 2011 is de regeling aangepast aan het USK. Op 1 juli van dat jaar zijn de arrangementen 1 en 2 ingevoerd. Vanaf 2017 wordt alleen nog arrangement 1 gehanteerd.

Bij nieuwe aanvragers is het soms gewenst om een extra controle uit te voeren. Formeel mag nog maar een keer per jaar om een rapportage worden gevraagd, terwijl sommige beleidsmedewerkers ook tussenrapportages willen hebben. Dit is door het USK niet mogelijk. Een oplossing is dat er wordt gebeld.

### Regeldruk

De aanvraag kost voor de instelling, naar verwachting van het ministerie, een paar uur. De informatie voor de controle/vaststellingsverklaring kan oplopen tot vermoedelijk 1 à 2 dagen voor de grotere subsidieaanvragen. Dit is in lijn met wat de aanvragers in de enquête zeggen. Door standaardisatie en ervaring van de organisatie is de inspanning beperkt. Het is immers een langlopende regeling waarbij de doelgroep van aanvragers nauwelijks verandert. Dit zorgt ervoor dat het hele proces inzichtelijk



3852056 0001

is en controles voorspoedig verlopen. Vanaf 2017 kost de aanvraag voor de instelling, naar verwachting van het ministerie, ongeveer een half uur. Dit proces is met de gewijzigde regeling flink vereenvoudigd. En vanaf 2017 is er ook geen aanvraag tot vaststelling noodzakelijk.



De aanvragen voor netwerken zijn complexer, omdat deze een begroting en activiteitenplan in moet dienen. Dit wordt door hen ook zo ervaren. Aanvragers geven aan dat ze veel inhoudelijke informatie moeten leveren die achteraf nauwelijks gebruikt wordt. Tijdens het traject zijn er veel ontwikkelingen die niet van te voren voorzien waren, waardoor het subsidiebedrag op een andere manier besteed wordt. Kleine aanpassingen in uitgaven moeten dan achteraf weer gedetailleerd verantwoord worden. Dit kost veel tijd, hetgeen kan worden ondervangen door de informatie te controleren via jaarverslagen of op basis van aantal patiënten. Vanaf 2017 is dit opgelost, omdat dan geen aanvraag tot vaststelling ingediend hoeft te worden. Ook is vanaf 2017 de manier van aanvragen versimpeld, omdat in de regeling is opgenomen welke instelling hoeveel subsidie ontvangt. Daardoor is een activiteitenplan en begroting niet meer nodig en volstaat een simpel aanvraagformulier.

Het ministerie geeft aan dat de informatie die subsidieontvangers leveren altijd wordt gecontroleerd, maar er wordt bestuurlijk weinig mee gedaan. Dit is ook omdat er geen grote onverklaarbare verschillen zijn gevonden tussen het verleende en vastgestelde subsidiebedrag. De keren dat een subsidie naar beneden bijgesteld werd, waren beperkt en het ging daarbij om kleine bedragen. Dit is de reden dat de controles ook voor grotere bedragen in de toekomst worden losgelaten. Dit zal de regeldruk voor netwerken verder verlichten.

De regeldruk is steeds minder geworden, maar dat leidde niet tot meer aanvragen of verder uitputting van het budget.

**Verbetermogelijkheden**

Aanvragers suggereren de volgende verbeterpunten:

- Een grenswaarde (bedrag of percentage) vanaf waar bepaalde aanpassingen in het oorspronkelijke activiteitenplan gerapporteerd moeten worden. Op deze manier hoeft niet elke kleine aanpassing uitgebreid omschreven te worden. Dit bespaart veel tijd en energie.
- Om de projecten te selecteren die het meeste bijdragen aan het doel van de regeling zou er meer naar de inhoud van het activiteitenplan gekeken moeten worden.
- Meer persoonlijk contact met de subsidieaanvragers. Een telefoontje of direct gesprek kan in korte tijd veel duidelijkheid scheppen en er kan in zo'n gesprek veel informatie worden gedeeld. Er kunnen afspraken worden gemaakt over benodigde verantwoordingsinformatie voor bepaalde subsidieaanvragen. Dit scheelt de aanvrager én de beoordelaar veel tijd.
- Flexibiliteit om in te kunnen spelen op veranderende situaties in het werkveld. Het veld zou meer vrijheid willen om een deel van het subsidiebedrag aan andere dringende zaken te besteden als



3852056 0001

omstandigheden wijzigen. De tijd voor het keer op keer opnieuw beoordelen van subsidieaanvragen kan beter worden gestoken in beoordeling achteraf. Wanneer dan blijkt dat de subsidie onjuist is gebruikt kunnen sancties volgen.

**Hoofdpunten enquête aanvragers PTZ**

*PTZ Vrijwilligers*

- Respons 8
- 2 arrangement 1, 4 arrangement 2, 2 arrangement 3
- Gemiddelde tijd aanvraag: 2 mensuren
- Geen extern bureau ingeschakeld
- 2 hebben eindrapportage gemaakt, kost gemiddeld 2 mensuur
- Inspanning informatieverplichting: weinig tot normaal
- Helft vinden inspanning en subsidie in verhouding
- USK is bij 1 respondent bekend, effecten weinig merkbaar

*PTZ Netwerken*

- Respons 20
- 2 arrangement 1, 14 arrangement 2, 4 arrangement 3
- Gemiddelde bestede tijd aanvraag: 12 mensuren
- Eén keer extern bureau ingeschakeld
- 16 hebben eindrapportage gemaakt, kost gemiddeld 14 mensuur
- Beleving inspanning informatieverplichting: 13 normaal, 3 weinig, 2 veel en 2 zeer veel
- Zes vinden inspanning en subsidie niet in verhouding, 6 neutraal, acht wel
- Verdeeld beeld of regeldruk is afgenomen laatste jaren
- USK is bij geen van de aanvragers bekend

## 3.5 Partners voor Water (ministeries van BuZa, EZ en I&M)

**Kenmerken**

De regeling Wereldwijd Werken met Water is onderdeel van het Partners voor Water 3 programma. Tussen 2010 en 2014 werd jaarlijks 2 tot 4 miljoen euro beschikbaar gesteld voor projecten die bijdragen innovatieve oplossingen voor de waterproblematiek in een aantal vastgestelde zogenaamde 'doellanden'. De doellanden zijn 26 ontwikkelings- en transitielanden met een waterproblematiek als Bangladesh, Ethiopië China en Polen. Via deze regeling wordt de benutting van Nederlandse kennis, gebundeld met kennis van buitenlandse partijen, gestimuleerd. Vooral het Nederlandse MKB zou op deze wijze de kans moeten krijgen haar kennis en activiteiten in het buitenland verder te verspreiden, maar grote onderzoeksinstituten dienen ook aanvragen in. In 2016 wordt de regeling met enkele wijzigingen opnieuw opengesteld.

Er zijn drie typen projecten mogelijk: Haalbaarheidsonderzoeken van milieu-investeringen (onderzoek of een investering om een waterprobleem in een land op te lossen haalbaar is), pilotprojecten (demonstratie/validatie van een innovatie in een proefopstelling) en opleidings-/kennisversterkingsprojecten (trainingen en opleidingen op het gebied van water, aangevraagd door een buitenlandse partij). De projecten worden via een tenderprocedure beoordeeld op vijf criteria: opschaalbaarheid, bundeling van Nederlandse en buitenlandse krachten, ontsluiten van unieke kwaliteiten op het gebied van water, oplossingen voor wereldwaterproblematiek en tot slot de kwaliteit van het plan met de bijbehorende begroting. Om op deze criteria te kunnen beoordelen moet een vrij uitgebreid projectvoorstel worden ingediend met motivatie hoe het project invulling geeft aan de selectiecriteria. Indieners moeten zich hiervoor goed verdiepen in de beleidsdoelstellingen. De best scorende projecten worden geselecteerd totdat het budget op is. De rest valt af.



Het is een gezamenlijke regeling van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu. De regeling is populair: het beschikbare budget is ieder jaar volledig benut en in de laatste ronde in 2014 is het budget van twee miljoen euro twee keer overtekend. Voor het nieuwe programma 2016 – 2021 is het budget daarom verhoogd naar 3 miljoen euro per jaar. De regeling krijgt in 2016 een aantal wijzigingen. Zo mogen voorstellen voor alle landen worden ingediend (op een aantal landen na, die bijvoorbeeld in oorlog zijn of waarin de kans op corruptie te groot en mogelijkheden tot controle te klein zijn): de stimulering van het Nederlandse bedrijfsleven heeft daarmee een grotere rol in de regeling gekregen. Kennisoverdrachtprojecten, die alleen door buitenlandse partijen konden worden aangevraagd, zijn uit de regeling gehaald. De verruiming naar meerdere landen is een wens van het MKB. Het aantal aanvragen zal door de genoemde wijzigingen naar verwachting toenemen.

**Invloed USK**

De subsidieregeling is vormgegeven onder verantwoordelijkheid van het ministerie van I&M, dat in haar kaderwetgeving de principes van USK heeft verankerd. In de regeling zijn de principes van USK en RUS gehanteerd, o.a. wat betreft bevoorschotting en rapportage. Bij de inrichting is rekening gehouden met de voorwaarden van USK en RUS in relatie tot de risico's en beheersbaarheid van de regeling. Zo is bijvoorbeeld het minimum bedrag per subsidieaanvrager gesteld op 25.000 euro, zodat alle projecten in USK arrangement 2 of 3 vallen. Deze ondergrens is gekozen omdat de projecten niet geschikt zijn om arrangement 1 op toe te passen. Het betreft projecten in het buitenland, waarmee controle noodzakelijk is om misbruik te voorkomen (gebeurt veelal via ambassades). Bovendien kunnen kleinere projecten in het buitenland waarbij wel Nederlandse kennis nodig is, niet voldoende ef-



3852056 0001

fectief zijn, zo is de gedachte. Daarnaast wordt van de ingediende aanvragen een risicoanalyse gemaakt: projecten in landen waar weinig kennis over is (welke behoefte heeft men daar? Hoe betrouwbaar zijn de samenwerkingspartners?) en waar weinig mogelijkheden tot controle zijn, maken een kleinere kans.

De verplichte documentatie bij aanvraag wordt zoveel mogelijk geminimaliseerd. Bewijs van liquiditeit hoeft bijvoorbeeld pas bij subsidieverlening te worden verstrekt en er is ook geen aparte samenwerkingsverklaring nodig, zoals voorheen gebeurde. Uitgangspunt is dat de ondertekening van de aanvraag door de deelnemers voldoende zekerheid geeft over de samenwerking. Vanaf 2016 kunnen aanvragen ook digitaal worden gedaan, waarmee de lasten verder worden verlicht.

Voorschotten worden (conform USK) op vaste momenten (de eerste dag van de maand van een nieuw kwartaal) verstrekt, tot een maximum van 90% van het subsidiebedrag. De formulieren zijn gestandaardiseerd en conform het format dat RVO breed wordt gebruikt. Kosten kunnen worden opgevoerd volgens de integrale kostensystematiek, loonkosten + opslag of forfaitaire tarief. Dit tarief was, omdat het projecten in ontwikkelingslanden betrof, met € 35,- lager dan het gebruikelijke tarief van € 60,-. In 2016 wordt het tarief gelijk getrokken omdat ook in ontwikkelde landen projecten worden gefinancierd; als er twijfel is over de plausibiliteit van een tarief van 60 euro, wordt daar wel aanvullende informatie over gevraagd. Daarmee is forfaitair niet voor iedere aanvrager te gebruiken.

Projecten van meer dan 125 duizend euro die langer dan een jaar lopen moeten jaarlijks een voortgangsrapportage uitbrengen. Daarnaast is een financieel eindverslag met accountantsverklaring nodig voor deze projecten. Voor kleinere projecten is alleen een eindverslag nodig over de uitvoering en bereikte resultaten van het project, zonder financiële eindverantwoording (alleen een verklaring over de gemaakte kosten).

**Regeldruk**

Haalbaarheidsprojecten duren maximaal een jaar en hoeven daardoor geen tussenrapportage op te leveren. Ze vallen vaak in arrangement 2 (geen accountantsverklaring nodig), maar geregeld ook in arrangement 3. Pilotprojecten zijn grote projecten tot met subsidiabele kosten tot 6 ton, die vaak in arrangement 3 vallen.

Bedrijven krijgen voorafgaand aan een aanvraag de mogelijkheid om advies bij RVO.nl in te winnen over de kansrijkheid van hun aanvraag. Eventueel wordt doorverwezen naar andere instrumenten. Dit gebeurt via de zogenaamde Watermakelaars.

De totale administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn in 2011 door in de regeling ingeschat op 155 duizend euro, circa 4 procent van het totale beschikbare budget[4]. Op basis van de enquête komen we uit op een percentage van ongeveer het dubbele[5]: gemiddeld besteedt men 73 uur aan een aanvraag en circa 4 duizend euro aan advies- (maar ook reis-)kosten. De kosten voor een extern bureau bedragen gemiddeld iets meer dan 8 duizend euro, maar niet alle aanvragers gebruiken een extern bureau: dit waren er 6 van de 14. Na honorering is men gemiddeld nogmaals 74 uur tijd kwijt aan rapportages en € 4.000 aan kosten voor accountantsverklaringen, of afspraken in het buitenland.

Een aantal aanvragers ziet vooral de afstemming met partners als regeldruk. De vraag is of dat voortkomt uit de subsidie zelf, of het type project dat met de subsidie gefinancierd wordt. RVO geeft ook aan dat met name het aantal samenwerkingspartners uitmaakt voor de complexiteit van de aanvraag. Als het projectplan klaar is, is de subsidie in een paar uur aangevraagd. Het is daarmee mogelijk dat geënquêteerden geen onderscheid maken tussen de administratieve lasten van het project zelf en de extra lasten als gevolg van de subsidie.

De invoering van USK heeft vooral effect op de projecten tussen de 25.000 en 125.000 euro (arrangement 2). Hier zijn minder verslagen nodig en de automatische uitbetaling van voorschotten zorgt ervoor dat er niet per voorschot een apart formulier ingevuld hoeft te worden met de verwachte kosten voor de volgende periode. Dit maakt de regeling aantrekkelijker voor het MKB, maar grotere onderzoeksinstituten hebben meestal meer capaciteit voor een goed uitgedachte aanvraag. Ook zijn universiteiten vaak goedkoper dan het bedrijfsleven, waarmee ze beter uit de beoordeling komen. Dit sluit minder goed aan bij het beleidsdoel om bedrijfsmatige activiteiten in het buitenland te stimuleren.

Bijna alle aanvragers vinden dat de gevraagde informatie noodzakelijk is voor de beoordeling en selectie van de juiste projecten en controle van de uitvoering. Maar de inspanning wordt wel als zwaar gezien: de aan te leveren informatie is veel en complex en een relatief grote groep (5 van de 14 respondenten), vindt de kosten en inspanning niet in verhouding staan tot het subsidiebedrag. De grens lijkt te liggen bij circa 10 procent aan externe plus eigen kosten van de totale subsidie. Er is maar één aanvrager die dat als acceptabel bestempelde. De respondenten die de inspanning in verhouding tot het bedrag beperkt vonden, hadden allen een subsidie van meer dan 125 duizend euro ontvangen.

**Verbetermogelijkheden**

Aanvragers zien zelf weinig verbetermogelijkheden. Grote onderzoekspartijen die meedoen, vinden vooral dat het totaal beschikbare budget op het gebied van Nederlands internationaal waterbeleid te beperkt is. Ze komen daardoor ook op deze subsidie af, terwijl ze vroeger deelnamen aan grotere internationale projecten (en niet concurreerden met het MKB). Een van de doelen is juist ook om het bedrijfsleven te laten profiteren: mogelijk zou uitsplitsing tussen MKB en overige partijen daaraan kunnen bijdragen.

---

[4] Bron: Ministerie IenM (8 maart 2011), Besluit houdende vaststelling van het Subsidieprogramma Wereldwijd werken met water.

[5] Uitgaande van een uurtarief aan arbeidskosten van € 60 euro per uur.



3852056 0001

*Hoofdpunten enquête aanvragers Partners voor Water*

- Respons 18 (v/d 74)
- 2 arrangement 1, 7 arrangement 2, 9 arrangement 3
- Gemiddelde bestede tijd aanvraag: 28 mensuren
- 7 extern bureau ingeschakeld, gem. kosten € 2.900,-
- 7 hebben voortgangs- en eindrapportages gemaakt, kost gemiddeld 20 mensuur
- Beleving inspanning informatieverplichting: weinig tot normaal
- Meesten achten inspanning en subsidie dan ook in verhouding
- En zien nut en noodzaak van de gevraagde informatie
- USK is bij 1 respondent bekend, maar ziet geen effect op regeldruk

## 3.6 Stimuleringsregeling energieprestatie huursector (STEP) (ministerie van BZK)

**Kenmerken**

De STEP-regeling heeft als doel om een impuls te geven aan de investeringen van woningcorporaties en andere verhuurders van sociale huurwoningen in de verduurzaming/energiebesparing van hun woningbestand, zonder dat de totale woonlasten (incl. gas en licht) van huurders stijgen. Bestaande woningen krijgen per gerealiseerde stap in de 'Energie-index' (voorheen per sprong in Energielabel) een vastgesteld bedrag aan subsidie. Hoe slechter het huis nu scoort, hoe groter het subsidiebedrag wordt. Op deze wijze moeten huizen met de slechtst Energielabels als eerste worden aangepakt. Het subsidiebedrag dekt (gemiddeld) 25 procent van de kosten om de stap in de Energie-index te realiseren. In totaal is er 395 miljoen euro beschikbaar voor de regeling die inging in 2014 en loop tot en met 2018.

*Tabel 3.1 Subsidie voor woningbouwverenigingen per stap in Energie-index*

| Van ↓ Naar → | EI ≤0,40 | EI ≤0,60 | EI ≤0,80 | EI ≤1,20 | EI ≤1,40 |
|---|---|---|---|---|---|
| **EI 1,41 ≤ 1,80** | €4.800 | €3.600 | €2.800 | €1.500 | |
| **EI 1,81 ≤ 2,10** | €6.200 | €4.800 | €3.600 | €2.800 | €1.500 |
| **EI 2,11 ≤ 2,40** | €7.200 | €6.200 | €4.800 | €3.600 | €2.800 |
| **EI 2,41 ≤ 2,70** | €8.300 | €7.200 | €6.200 | €4.800 | €3.600 |
| **EI >2,70** | €9.500 | €8.300 | €7.200 | €6.200 | €4.800 |

Bron: www.rvo.nl

Een groot deel van het proces is geautomatiseerd:

1. Woningen moeten geregistreerd zijn in de landelijke database EP online met hun Energie-index die conform de gestelde richtlijnen door een EPA(Energieprestatieadvies)-adviseur is bepaald én maximaal een half jaar oud is. Een directeur of bestuurder moet tekenen dat de opgegeven Energie-index juist is.
2. De aanvraag kan voor meerdere woningen tegelijk bij RVO worden gedaan. Daarin wordt de huidige en verwachte toekomstige Energie-index van de woning opgenomen en daarbij een lijst met maatregelen die de stap moeten realiseren.



3852056 0001

3. Na de renovatie laat de verhuurder de Energie-index van de woning opnieuw bepalen door een EPA-adviseur en registeren in de EP database.
4. Twee jaar na de aanvraag bekijkt RVO of de opgegeven stap in energieprestatie is gerealiseerd en stelt RVO de subsidie vast. Ook moet de woning op dat moment nog steeds voor een bedrag beneden de liberalisatiegrens worden verhuurd.

Alle aanvragen, ook de aanvragen van meer dan 125 duizend euro, worden via een two-touch systeem (USK arrangement 1) op basis van first-come, first-serve afgehandeld. Bewijs van prestatie, verandering in de EP database, is voldoende om de subsidie te ontvangen.

RVO heeft een aantal controlemechanismes ingebouwd. Als eerste wordt bekeken of de voorgestelde maatregelen het aannemelijk maken dat de energiestap wordt gerealiseerd. Als dat niet zo is, zal RVO aanvullende vragen stellen. Daarnaast voert RVO steekproeven uit (max. 5 per aanvraag).

Nadat er onregelmatigheden geconstateerd waren (het bleek dat niet alle woningen met een Energie-index ook daadwerkelijk door een EPA-adviseur waren bezocht) is de regeling aangescherpt. De verklaring van directeur/bestuurder is toen toegevoegd, waarmee een bestuurder persoonlijk aansprakelijk is voor een juiste opgave van de labels. Dit moest ook worden toegevoegd aan de reeds ingediende aanvragen, die bovendien onderworpen konden worden aan een 100 procent controle, waarna 75 procent van de aanvragen is teruggetrokken. De directie kon niet garant staan dat de adviseurs het werk goed hadden uitgevoerd en kleine fouten konden grote gevolgen hebben. Dit terugtrekken heeft gezorgd voor een behoorlijke onderuitputting van het budget. Op dit moment is voor 70 miljoen euro aangevraagd van de 395 miljoen die beschikbaar is, voorheen was dit al 130 miljoen. Daarnaast speelt mogelijk mee dat subsidie pas 2 jaar na aanvraag wordt verstrekt en eerste serie betalingen pas in 2018 plaatsvindt (aanvragen uit 2014 moesten dus 4 jaar wachten op hun subsidie, terwijl in 2016 wel de woning moest zijn aangepast).



**Invloed USK**

USK heeft ervoor gezorgd dat er niet meer op maatregelen maar op effect (bereikte energiestap) wordt gestuurd. Voorheen werd per type maatregel een subsidiebedrag of percentage van de kosten vastgesteld. Ook de lump-sum bedragen per stap zijn een gevolg van een inrichting conform USK. Doordat effecten ook eenvoudig meetbaar zijn, kan alles volgens arrangement 1 worden afgehandeld, ook de grotere aanvragen.

Daarnaast heeft vooraf goede marktafstemming plaatsgevonden, zodat de markt en overheid dezelfde taal spreken, risico's kunnen worden afgewogen en daadwerkelijk op de te bereiken doelen wordt gestuurd en ook de evaluatiecyclus vooraf duidelijk is. USK biedt de handvatten om een dergelijke cyclus af te dwingen en minder de waan van de dag de overhand te laten krijgen in een regeling. Aandachtspunt is dat waar enerzijds afstemming met de markt zorgt voor een beter inzicht in risico's



3852056 0001

en aansluiting op daadwerkelijke behoeften, ook het risico ontstaat dat een overheidsinstrument een 'speeltje' van de markt wordt.

**Regeldruk**

Indien een aanvrager zijn registratie goed op orde heeft, is de aanvraag van een subsidie in een realteif korte tijd mogelijk. De aanvrager hoeft alleen een lijst met woningen uit te draaien met daarin de huidige Energie-index en de verwachte toekomstige index, een lijst met maatregelen bij te voegen en een verklaring van een directeur of bestuurder te hebben. Ook aanvragers vinden de aanvraag zelf over het algemeen soepel verlopen, niet ingewikkeld en weinig tijd kosten. Het lastige is dat een energielabel een half jaar oud mag zijn en voor de subsidie moet er dus twee keer een EPA-aviseur de Energie-index bepalen: vóór en na de renovatie. Maar de score na renovatie is ook in het belang van de verhuurder die dan een hogere huurprijs mag vragen. Het Energielabel zelf en de geldigheid daarvan voor de subsidie zijn het grootste probleem dat de aanvragers zien en ook de grootste kostenpost.

Een aanvrager besteedt gemiddeld 20 uur aan de subsidieprocedure, waarvan 17 uur aan de aanvraag. Hoewel er geen verantwoording nodig is, houdt een aantal aanvragers dit toch bij. De kosten voor het inschakelen van een intermediair en het opnieuw laten bepalen van een energielabel bedragen gemiddeld 6.000 euro per aanvraag. De totale interne en externe kosten bedragen daarmee gemiddeld zo'n 8 procent van het aangevraagde subsidiebedrag. Partijen die de inspanning laag vonden hadden over het algemeen minder dan 5 procent aan kosten, partijen die de inspanning hoog vonden waren vooral relatief veel eigen tijd kwijt (2 dagen voor aanvragen tussen de 25 en 125 duizend euro, waar de meesten dit in 4 a 5 uur doen; partijen die meer dan 2 dagen besteedden vroegen over het algemeen voor meer dan 125 duizend euro aan subsidie aan).

De uitvoeringskosten bij RVO zijn relatief laag. Deze bedragen 5 miljoen euro, op een totaalbedrag 395 miljoen aan subsidie.

Er worgen nagenoeg geen aanvragen afgewezen. Het first-come first-serve principe en de onderuitputting van het budget, zorgen ervoor dat alleen foutief ingevulde aanvragen (1 a 2 procent) worden afgewezen. Hetgene dat tot veel 'verspilde moeite' heeft geleid was het terugtrekken van 75% van de aanvragen. Het risico op fraude is daarmee wel afgenomen.

Aanvragers geven aan dat de verscherpte controle voor extra regeldruk heeft gezorgd. Wanneer één woning in een batch niet klopt, wordt de subsidie voor alle woningen afgewezen. Aanvragers vragen hierdoor kleinere batches aan. Daarnaast houden ze soms een erg uitgebreide administratie bij om, in geval van controle, achteraf te kunnen bewijzen dat de maatregelen wel degelijk genomen zijn. Dus hoewel deze administratie niet verplicht is voor de regeling zelf, wordt hij toch bijgehouden. Er heerst enige frustratie dat één 'rotte appel' ervoor heeft gezorgd dat de controle voor de gehele sector is verscherpt en men vreest voor hevige sancties bij het kleinste foutje.



3852056 0001

**Verbetermogelijkheden**

RVO geeft aan dat haar rol als kennisnetwerk beter benut zou kunnen worden. Op basis van de maatregelen en gerealiseerde stappen, heeft zij goed inzicht hoe bijvoorbeeld het meest efficiënt een energiestap gerealiseerd kan worden. Deze kennis is nuttig voor aanvragers en maakt het voor hen ook eenvoudiger om de juiste maatregelen te nemen.

Aanvragers gaat vooral om soepelheid Energie-index; een half jaar wordt als vrij kort gezien. Daarnaast wordt het door sommige aanvragers als onmogelijk gezien om te garanderen dat de EPA-adviseur die zij inhuren zijn werk goed heeft gedaan. Hierop moet men vertrouwen. De controle en bijbehorende sancties indien er een fout wordt ontdekt, is volgens hen doorgeschoten.

**Hoofdpunten enquête aanvragers STEP**

- Respons 14 (v/d 115)
- 3 arrangement 2, 11 arrangement 3
- Gemiddelde tijd aanvraag: 74 mensuren
- 6 aanvragers extern bureau ingeschakeld, gem. kosten € 8.300,-
- 10 hebben voortgangs- en eindrapportages gemaakt, kost gemiddeld 66 mensuren
- Beleving inspanning informatieverplichting: weinig 2, normaal 6, veel 6
- Vier achten inspanning en subsidie niet in verhouding, 8 neutraal, 3 wel
- Meesten zien nut en noodzaak van de gevraagde informatie
- Regeldruk afgelopen jaren niet minder geworden
- USK is bij niemand bekend

## 3.7 Wederopbouwtender (ministerie van BuZa)

**Subsidiebeleid Buitenlandse Zaken**

Buitenlandse Zaken subsidieert NGO's die internationaal werken op het gebied van armoedebestrijding aan thema's als water, vrede en veiligheid, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, bestrijding HIV/aids en voedselzekerheid. Dit zijn zowel Nederlandse als buitenlandse NGO's. Het gaat dan om bekende namen als Oxfam Novib, maar ook kleinere, minder bekende organisaties. Binnen BZ geldt dat dat subsidies met een budget van meer dan € 500.000 worden toegekend door middel van een tenderprocedure.

De organisaties kunnen op basis van het gepubliceerde beleidskader hun projectvoorstellen indienen. Eerste stap van de beoordeling is dat BZ toetst in hoeverre de voorstellen voldoen aan de drempelcriteria zoals geformuleerd in het beleidskader.

BZ stelt als een van de drempelvoorwaarden bij het toekennen van een subsidie dat organisaties voldoende (beheer)capaciteit hebben voor de uitvoering. Dit wordt getoetst m.b.v. een zgn. COCA (Checklist Organisatie Capaciteiten Analyse) en is 4 jaar geldig. Partos is de brancheorganisatie van



3852056 0001

Nederlandse NGO's en heeft een specifiek ISO-9001-certificaat ontwikkeld. NGO's die dit certificaat hebben, worden geacht te voldoen aan de kwaliteitseisen en hebben geen COCA-analyse meer nodig. Voorstellen die voldoen aan de drempelcriteria worden beleidsinhoudelijk op kwaliteit getoetst. Indien er meer voorstellen zijn dan er middelen beschikbaar zijn kan BZ kiezen om alleen de beste voorstellen te honoreren of om de subsidies pro-rato toe te kennen.

Bij alle programma's kijkt het ministerie of de beheerslast bij de verantwoording kan worden beperkt. Wel is de risico-analyse in relatie tot de gevraagde verantwoordingsrapportages scherper dan voorheen, zoals bijvoorbeeld bij het Medefinancieringsstelsel (MFS), waarover verantwoording wordt gevraagd.

De omvang van de bedragen die worden verstrekt rechtvaardigt in de visie van BZ dat gedegen inhoudelijke en financiële verantwoording bij de activiteiten wordt gevraagd. Het ministerie hanteert het uitgangspunt dat jaarlijks een inhoudelijk en financiële rapportage wordt gevraagd. Wanneer de activiteit meer dan € 5 mln. bedraagt wordt een controleverklaring bij de financiële verantwoording vereist. Indien de risicoanalyse van BZ bij een activiteit hier aanleiding toe geeft kan van het uitgangspunt worden afgeweken. Op dit punt hanteert BZ een hogere grens dan het USK, dat bij een subsidie hoger dan € 125.000 een controleverklaring toestaat.



**USK**

Het USK is bij BZ in 2010 ingevoerd. Het USK is echter niet altijd geschikt voor de projecten die bij BZ gedaan worden. NGO's werken in fragiele staten. Daar is veel onzekerheid en kan vaak vertraging van projecten voorkomen. Binnen het USK zijn er vaste betalingstermijnen die daardoor bij veel projecten van BZ niet passend zijn. Wanneer er teveel geld wordt overgemaakt naar een project is in principe sprake van een onverschuldigde betaling hetgeen kan resulteren in rechtmatigheidsfouten bij de controle van de Auditdienst Rijk. De controllingunit van een beleidsdirectiemoet aan de hand van rapportages en jaarplannen vaststellen of gefixeerde USK bedrag wel juist is. De subsidiebeschikking moet als gevolg daarvan vaak aangepast worden. Dat levert voor zowel ministerie als subsidieontvanger veel extra werk op. Voordat het USK er was, gaven organisaties met een liquiditeitsprognose aan welke middelen benodigd waren. Dit is flexibeler doordat dan beter kan worden ingesprongen op vertragingen en versnellingen bij activiteiten.

Subsidieontvangende organisaties hebben een meldplicht als projecten niet volgens de planning lopen, maar zij houden zich niet altijd aan deze meldplicht of zijn niet op de hoogte hiervan. Aan de hand van verslagen en jaarplannen wordt dan ontdekt dat er dingen veranderd of vertraagd zijn. Er wordt wel meer en meer aan de meldplicht gehouden, deze toename is niet te kwantificeren.

**Kenmerken Subsidieregeling Wederopbouw 2012-2015**

De Wederopbouwtender heeft tot doel bij te dragen aan veiligheid, goed bestuur en rechtsorde in prioritaire gebieden. Er was € 125 miljoen beschikbaar voor de periode 2012-2015. De regeling is in



3852056 0001

2011 gepubliceerd in de Staatscourant. Er kwamen vervolgens 68 aanvragen die eerst een drempeltoets moesten ondergaan. De aanvragen die daarna overbleven werden gelezen en beoordeeld. Vervolgens gingen de beoordeelde aanvragen naar een adviescommissie. Daarnaast was er een consistentieteam om te kijken of alles consistent werd beoordeeld. Uiteindelijk zijn 29 aanvragen toegekend die allemaal een omvang hadden van meer dan € 125.000. De gemiddelde subsidie was € 4,4 miljoen. De werkzaamheden voor de aanvragen worden veelal door de NGO's zelf gedaan, niet door intermediairs.

**Regeldruk**

Uit de twee telefonische interviews en de enquête (respons 4) komt naar voren dat de inspanning die moet worden geleverd om te voldoen aan de informatieverplichting als veel wordt ervaren, maar vinden de meesten de regeldruk wel in verhouding tot de ontvangen subsidie. Ook ziet men nut en noodzaak van de gevraagde informatie. Door personeelswisselingen en beleidsveranderingen veranderen regels en wordt niet altijd geleerd van ervaringen in voorgaande regelingen.

**Verbeterpunten**

Het belangrijkste punt dat uit het onderzoek naar voren komt is dat de hantering van de vaste betaaltermijnen niet de verlichting in administratieve lasten gebracht wat dit moet brengen. Immers BZ heeft veel meerjarige activiteiten die worden verricht in ontwikkelingslanden. Daar is het gezien de plaatselijke context lastiger om alles op een dusdanige wijze strakke wijze te plannen dat bij de start van de activiteit alle termijnbedragen precies kunnen worden ingeschat. Een verbetering in het USK zou zijn om de mogelijkheid op te nemen dat subsidieverstrekkers mogen afwijken van de hantering van standaard betaaltermijnen.

Aandachtspunten die losstaan van het USK zijn proactieve communicatie over dat de tender wordt uitgeschreven en rekening houden met het feit dat een eventueel lager toegekend subsidiebedrag dan is aangevraagd, consequenties heeft voor scope en haalbaarheid van het ingediende project. Het verder terug dringen van administratieve lasten bij aanvragers kan door hen eerst een beknopt prevoorstel in te laten dienen, waarna een selectie wordt gemaakt en voor de kansrijke initiatieven een volledig projectplan moet worden opgesteld.

**Hoofdpunten enquête Wederopbouwtender**

- Aantal respondenten: 4
- Alle vier arrangement 3
- Gemiddelde tijd besteed aan aanvraag zeer uiteenlopend
- 1 aanvrager extern bureau ingeschakeld
- Ook tijd voor tussen- en eindrapportage zeer verschillend
- Beleving inspanning informatieverplichting wordt door drie als veel ervaren
- Inspanning voortgangs- en eindrapportage als normaal gezien
- 3 vinden dat inspanning en subsidie in verhouding zijn
- Idem bij zien nut en noodzaak van de gevraagde informatie
- USK is bij 3 onbekend, effecten weinig merkbaar



3852056 0001

## Intermezzo: uitkomsten expertmeeting

Op dinsdag 16 augustus 2016 was in Den Haag een expertmeeting over het thema regeldruk door USK. Aanwezig waren vertegenwoordigers van ministeries, RVO, intermediairs, aanvragers, Actal en Decisio (zie bijlage 1 voor de lijst met aanwezigen). De volgende punten kwamen naar voren:

- De politiek kijkt meer mee over de schouders van uitvoerders o.a. door strengere regelgeving vanuit de Europese Commissie. Daardoor vragen uitvoerders soms extra informatie en ontstaat soms een wildgroei aan gevraagde details.
- Daarnaast lijkt er een soort angst te zijn bij aanvragers. Zij leveren regelmatig meer informatie aan dan dat er gevraagd wordt. Ze zijn misschien bang dat er ergens nog een addertje onder het gras zit. De informatievoorziening over wat er aangeleverd moet worden is daarbij niet altijd duidelijk of makkelijk te vinden, hetgeen zorgt voor twijfel en verwarring bij aanvragers.
- Door het USK en het *One Touch*-principe uit het Raamwerk Uitvoering Subsidies (RUS) zijn de administratiekosten naar het begin van het subsidieproces verschoven. Hierdoor moeten bedrijven meer informatie aanleveren voor de selectie van subsidie en minder bij de verantwoording. Dit levert ook aanvragers van een subsidie die wordt afgewezen veel werk op.
- Regeldruk is breder dan alleen het USK. Er lopen vaak verschillende regels door elkaar. Zo komt het voor dat bij lagere arrangementen de regeldruk niet perse lager is.
- Het eenmalig aanleveren van informatie is onderdeel van RUS-USK. Mede omdat niet alle subsidieregelingen onder het USK vallen, moeten aanvragers nog steeds vaak dezelfde informatie meermaals aanleveren.
- Veel aanvragers vinden de lasten veel, maar wel in verhouding tot het subsidiebedrag. Het is niet erg als ze veel informatie moeten aanleveren, maar veel onnodige informatie is wel een bezwaar.
- Er moet duidelijker gedefinieerd worden wat het beleidsdoel en in het verlengde daarvan de te behalen prestatie is. Als de uitvraag te breed wordt gedefinieerd komen er veel te veel aanvragen. Dit zorgt voor regeldruk aan uitvoerderskant. Daarom wordt in voorkomende gevallen besloten een loting te doen, wat ervoor zorgt dat aanvragen niet op inhoud worden geselecteerd. Minder goede projecten hebben dan evenveel kans. Dit wordt onrechtvaardig en ontmoedigend ervaren.
- Een te specifieke subsidieaanvraag zorgt er echter weer voor dat projecten worden uitgesloten. Meer pitchen en tenderaanvragen zijn daarom gewenst. Of een selectie met twee stappen waarbij de minder sterke aanvragen er in de eerste fase worden uitgefilterd. Hierbij moet wel gekeken worden naar de effecten op de regeldruk voor de uitvoerders.
- Steekproeven kunnen soms beter worden toegepast. Grote aanvragers worden bijvoorbeeld net zoveel gecontroleerd als kleine eenmalige aanvragers. Dit is niet in verhouding.
- Elektronische subsidiedossiers zouden een goede ontwikkeling zijn. Dit is een online dossier voor iedere subsidieaanvrager met een overzicht van alle subsidies die hij heeft aangevraagd en welke regelgeving daarbij hoort. De overheid krijgt ook een overzicht, maar dan voor alle aanvragers per subsidieregeling. Bij Europese subsidies zijn ze hier al verder mee.
- Men heeft vooraf geen gevoel bij wat een aanvraag kost. Het is ook altijd pas na afronding van het project duidelijk of het de moeite waard was.



3852056 0001

## Intermezzo: enkele typerende open antwoorden op de enquête

- *Als zeer kleine partij was het essentieel dat een grotere partij penvoerder was en ervaring had met MIT aanvragen. Anders was het niet te doen voor ons. De administratieve lasten waren tijdens het project prima te overzien*
- *Gesprekken met RVO n.a.v tussentijds verslag en verzoek om verlenging zeer positief.*
- *Meer support en ondersteuning*
- *Het moet voor een MKB ondernemer simpel en beknopt zijn. Daarnaast moeten de spelregels simpel en duidelijk zijn. Bij MIT is dat nu goed geregeld. Voor een MKB-er is bv een Horizon 2020 veel te complex.*
- *Het gaat er om dat de subsidieontvanger de regeling serieus neemt en zichzelf dwingt om veel rendement uit de regeling te krijgen.*
- *Het enige vervelende vind ik het 'first come, first serve' principe. daardoor bestaat de kans dat de aanvraag wordt afgewezen, niet vanwege de kwaliteit, maar omdat andere aanvragen eerder gedaan zijn.*
- *MIT-subsidie heeft relatief lage regeldruk. Dit i.t.t. tot de subsidieregeling clusterprojecten waar we in de periode 2013-2015 aan deelnamen. Deze werd uitgevoerd door de provincie. Ook andere provinciale regeling waar we in het verleden aan deelnamen hadden een vreselijk hoge regeldruk. Een gelijke aanpak voor alle regelingen via RVO is zeer wenselijk.*
- *De vertaalslag van onze interne logica rond de innovaties waaraan we werken sluiten niet aan op de werkelijkheidsbeleving van RVO over hoe innovatie daadwerkelijk verloopt. Deze discrepantie vraagt enorme inzet om deze vertaalslagen te maken, niet alleen in de aanvraagfase, als ook in de verslaglegging.*
- *Alleen veranderde onze contactpersonen/accountmanagers bij RVO vaak. Het was zelden duidelijk wie wij nu weer moesten benaderen bij vragen of info.*
- *Indiening (eHerkenning)*
- *Wat mij betreft was MIT een nette regeling. Als het kader geschapen is is het duidelijk wat er moet gebeuren.*
- *De MIT regeling heeft een heel mooie balans opbrengst/inspanning.*
- *Ik heb het idee dat je de taal van de ambtenaar moet kennen om je verhaal goed over te laten komen. Subsidiebureaus kennen die, maar ik vind het absurd hen daarvoor nodig te hebben. De afstand tussen subsidiegever en ondernemer is te groot. Verder is voor het slagen van een traject het team essentieel. Nu wordt alleen op een verhaal besloten.*
- *I.h.a zijn de RVO subsidieregelingen, zoals de MIT, goed georganiseerd en goed toegankelijk voor het MKB. Veel beter dan de nieuwe EFRO-regelingen bij de provincies.*
- *Standaardisatie heeft een positief effect, maar er zijn weer verschillende standaarden voorhanden, waar toch t.o.v. elkaar afwijkingen in zitten.*
- *De laatste MIT haalbaarheid was op basis van loting. Dit is zeeeeer onwenselijk.*



3852056 0001

- *Zorg voor een eenduidige template voor de subsidie-aanvraag, maak daarin ook duidelijk op welke criteria de aanvraag wordt getoetst. De huidige template bevat veel te algemene vraagstellingen, waardoor niet zonder meer duidelijk is welke informatie wordt verlangd. En vervolgens krijg je dan het verwijt dat je niet de juiste informatie hebt aangeleverd ...*
- *Mijn subsidie bureau is een geweldig bureau en adviseert me continue. Echter dit kost geld dat niet in de subsidie kan worden meegenomen... voor klein mkb is dit echter wel noodzakelijk de kosten zijn aanzienlijk.*
- *Het vooraf kunnen laten toetsen van projectplan en begroting en toetsing op bijdrage aan doelstellingen regeling. Er is nu geheel geen enkele mogelijkheid te communiceren over inhoud. Bij de redenen van afwijzing zouden eenvoudig kunnen worden onderbouwd als die vooraf of tijdens beoordeling zouden zijn gesteld.*
- *De landelijke regeling is prima maar beperkt tot één of enkele topsectoren. Wij hebben een poging gedaan om in te dienen bij een topsector die beter bij ons past (regionaal) maar daar kwamen zoveel aanvullende regels bij kijken dat wij hiervan hebben afgezien. Als wij als academici al afgeschrikt worden door de complexiteit van deze regeling dan is de drempel zeker veel te hoog voor andere MKB-ers.*
- *Het feit dat de outcomes en verwachte resultaten voor een periode van 4 jaar moesten worden vastgelegd zorgde voor extra administratieve inspanning. Door de fragiele context van de landen waar het programma werd uitgevoerd was een meer flexibele aanpak welkom geweest zodat meer gefocust had kunnen worden op wat wel kon worden uitgevoerd.*
- *De veranderende regelgeving tijdens het traject. Dat vergt een grote inspanning.*
- *Richtlijnen op website zijn niet dezelfde als de richtlijnen die worden aangehouden in het aanvraagformulier, en dit klopt weer niet met informatie die telefonisch / per mail is doorgegeven*
- *De opzet vind ik goed. label vooraf en achteraf vaststellen door erkend inspecteur. De labelsprongen bepalen de subsidie. simpel en doeltreffend. Maar de manier waarop wij zijn benaderd heeft ons doen besluiten de subsidie aanvraag weer in te trekken. Er is ons dus ook nooit subsidie uitbetaald.*
- *Elk jaar als ik deze subsidie aanvraag heb ik te maken met een andere functionaris omdat sprake is van functiewijzigingen. Misschien is het een optie om de subsidie door dezelfde functionaris te laten uitvoeren, scheelt misschien in doorlooptijd.*

# 4 Conclusies

## 4.1 Regeldruk en USK

- De principes van het USK worden breed toegepast, zowel bij ministeries als bij RVO. Het accent is naar voren verschoven, naar de risico-analyse in de aanvraagfase. Er wordt hiervoor meer in de het beginstadium gevraagd van subsidie-aanvragers, zodat - in principe - later in het traject minder moeite en inspanning nodig is voor de verantwoording.
- Het verschilt per ministerie en regeling in hoeverre *alle* principes van het USK in de praktijk zijn gebracht. Angst voor misbruik en strikte regels voor omvang en planning van uitbetalingen leiden tot extra lasten voor zowel uitvoerders als aanvragers. Bij aanvragers is vaak niet duidelijk wat precies aan informatie wordt gevraagd, waardoor men meer aanlevert dan nodig. Dit komt ook voort uit ervaringen met regelingen (EU, provinciaal) die niet onder USK vallen en veel (verborgen) eisen stellen: aanvragers zien het onderscheid niet en nemen het zekere voor het onzekere.
- De verschillen tussen beleid, speelvelden en regelingen zijn groot. Een regeling die veel aanvragen heeft van kleinere subsidiebedragen door onbekende organisaties (zoals MIT) vergt een heel andere aanpak dan het subsidiëren van een kleiner aantal partijen waarmee men ervaring heeft en waarvan duidelijk zichtbaar is of de gelden zijn besteed zoals bedoeld.
- Invoering van het USK, samen met RUS en IAK, heeft geleid tot een grotere bewustwording van regeldruk en effectiviteit en professionalisering bij de inrichting en procedures van regelingen. Bij RVO is het breed ingevoerd en onderdeel van de cultuur. Het helpt in de dialoog met ministeries om de regeldruk te beperken en de effectiviteit van regelingen ter discussie te stellen.
- Het beperken van regeldruk en administratieve lasten heeft niet alleen betrekking op de USK-beginselen zelf maar ook op de communicatie en informatievoorziening. Aan het toegankelijk en vindbaar maken van de juiste informatie wordt hard door ministeries en RVO gewerkt, hoewel niet iedereen dit ziet. Er blijkt daarnaast regelmatig bij aanvragers behoefte te zijn aan persoonlijk contact met mensen van RVO, maar dit is niet altijd (goed) mogelijk.
- Het verschoven accent naar de aanvraag betekent bij regelingen die overschreven worden een verhoging van de inspanningen bij afgewezen aanvragers. Met name als er wordt geloot, levert dit frustraties en gevoelens van onrechtvaardigheid op. Daarnaast kan dit een ongewenste drempel opwerpen, waardoor goede initiatieven buiten beeld blijven.
- Als de uitvoering niet bij het Rijk ligt, dan blijken aanvragers meer regeldruk te ondervinden, met name als niet duidelijk is bij welk loket ze precies moeten zijn. Regelingen (met cofinanciering) van de EU hebben verder een hogere regeldruk.
- Veranderingen van beleid en regelingen, evenals personeelswisselingen blijken bij aanvragers voor extra tijd en moeite te zorgen omdat andere criteria worden gehanteerd en andere informatie wordt gevraagd dan voorheen.
- Ook blijkt de regeldruk onderhevig aan invloeden die buiten het USK liggen, zoals bijvoorbeeld de verantwoordingsplicht over de hoogte van inkomens van betrokken bestuurders.
- Het USK als fenomeen is niet bekend bij aanvragers, maar de principes worden wel onderschreven. Met name het direct uitbetalen na vaststelling en het standaardiseren van tarieven en bere-



3852056 0001

keningswijzen worden positief beoordeeld. Het principe dat aangeleverde informatie vaker gebruikt wordt, zodat aanvragers niet steeds dezelfde vragen hoeven te beantwoorden wordt daarnaast als belangrijke kans gezien om de lasten te verminderen. Dit blijkt nog niet altijd te gaan zoals het moet, waarbij naar de EU wordt verwezen als voorbeeld waar dat wel goed is geregeld.

- Men vindt de regeldruk vaak hoog, maar als wordt gevraagd of de regeldruk in verhouding staat tot de hoogte van de ontvangen subsidie ontstaat een positiever beeld. Ook onderschrijft de meerderheid van de aanvragers dat de gevraagde informatie nodig is voor de beoordeling van de aanvraag. De meeste aanvragers onderschrijven de principes van het USK, maar veel ervaren niet dat de regeldruk de afgelopen jaren is verminderd. Intermediairs zijn positiever op dit punt, zij zien wel dat de verantwoordingslast dankzij het USK is afgenomen.
- De inspanning bij kleinere subsidies is in absoluut opzicht lager, zoals beoogd. Relatief gezien is wel meer inspanning nodig bij een kleinere subsidie. Aanvragers van kleinere subsidies geven dan ook vaker aan dat de ontvangen subsidie niet in verhouding staat tot de regeldruk.

## 4.2 Verbetermogelijkheden

- Voor de principes van het USK zelf komen weinig verbeterpunten uit het onderzoek naar voren. Het gaat er veel meer om dat de principes nog meer in de praktijk worden gebracht dan nu al gebeurt. Mede vanuit de politiek ingegeven, maar soms ook door invulling door de betrokkenen, wordt er soms minder gestuurd op prestaties en vanuit verantwoord vertrouwen, dan wat vanuit het USK mogelijk is.
- Een heldere informatievoorziening over de regelingen en de eisen die aan de aanvragers worden gesteld in de aanvraagfase en bij de verantwoording kan helpen om de tijd en moeite bij aanvragers terug te brengen. Ook wat betreft het daadwerkelijk hergebruiken van geleverde informatie blijkt in voorkomende gevallen winst te boeken. Naar voren komt verder dat er vaak behoefte is aan persoonlijk contact om zaken verduidelijkt te krijgen, hetgeen niet altijd mogelijk is.
- Het 'ex ante' doordenken van beleidsambities en de vertaling daarvan naar bijpassend instrumentarium en gewenste impact en prestaties kan behulpzaam zijn om scherpte aan te brengen in de informatie naar de aanvrager. Het is niet altijd mogelijk om precies de beoogde impact en prestaties op voorhand te definiëren, maar waar het kan is dat wel aan te bevelen om de administratieve lasten aan zowel aanvragers- als uitvoeringskant terug te brengen.
- Het invoeren van een vorm van voorselectie om zinloze inspanningen te voorkomen door aanvragers die geen kans maken is verder een mogelijk verbeterpunt. Het is begrijpelijk dat er wordt gekozen voor een loting of first come-first serve-aanpak vanuit het oogpunt van uitvoeringslasten maar dit is zowel suboptimaal vanuit de wens om de beste projecten ondersteunen als vanuit het willen beperken van administratieve lasten bij bedrijven en NGO's.
- Voorkom een te sterke controlereflex als er in een regeling een misbruikgeval voordoet. Dit levert zowel veel gedoe en moeite op, als onderuitputting van gelden.
- Maak een inschatting van de lasten in relatie tot het subsidiebedrag. Als die meer zijn dan 5 procent, moet (nog) scherp(er) worden gekeken of de lasten zijn terug te brengen. Een streven kan zijn om de administratieve lasten altijd lager te laten zijn dan tien procent van de subsidie.



3852056 0001

## Bijlage 1. Betrokken personen

### Geïnterviewden

**Ministeries**

- Ministerie van Binnenlandse Zaken -
- Ministerie van Buitenlandse Zaken -
- Ministerie van Buitenlandse Zaken -
- Ministerie van Buitenlandse Zaken -
- Ministerie van Buitenlandse Zaken -
- Ministerie van Defensie -
- Ministerie van Defensie -
- Ministerie van Economische Zaken -
- Ministerie van I&M -
- Ministerie van I&M -
- Ministerie van VWS -

5.1.2e

**RVO**

- RVO -
- RVO -
- RVO -
- RVO -
- RVO -
- RVO -
- RVO -
- RVO -

5.1.2e

**Intermediairs**

- Het Grote Oost -
- Hezelburcht -
- PNO -

5.1.2e

**Aanvragers**

- Defensiemuseum -
- Deltares -
- E-MAX -
- GID Milieutechniek -
- Inpaqt -
- Mobiele Stroom -
- Noldus -
- Netwerk Palliatieve Zorg - 5.1.2e (Amsterdam-Diemen)
- Netwerk Palliatieve Zorg - 5.1.2e (NW Utrecht)

5.1.2e

- Sappi -
- Tata Steel -
- Worldvision -
- ZOA -
- Woningbelang -
- Defensie -

5.1.2e

## Deelnemers expertmeeting

- Actal -
- Actal -
- Hezelburcht -
- Ministerie van Financiën -
- Ministerie van Financiën -
- Ministerie van Defensie -
- Ministerie van Buitenlandse Zaken -
- Noldus -
- NVAS/ERAC -
- RVO -
- RVO -
- RVO -
- Tata Steel -

5.1.2e

## Respons enquête naar regeling

| | | |
|---|---|---|
| ▪ MIT totaal | | 139 (952 benaderd = 15 procent respons) |
| - Haalbaarheid | 26 | |
| - Innovatie | 41 | |
| - R&D penvoerders | 41 | |
| - R&D partners | 31 | |
| ▪ ETS | | 18 (74 benaderd = 24 procent respons) |
| ▪ STEP | | 35 (155 benaderd = 23 procent respons) |
| ▪ Wederopbouw | | 4 (28 benaderd = 14 procent respons) |
| ▪ PTZ totaal | | 28 |
| - Vrijwilligers | 8 | |
| - Netwerken | 20 (44 procent respons) | |
| ▪ PVW | | 14 (115 benaderd = 12 procent respons) |
| ▪ Defensie | | 6 |
| ▪ **Totaal** | | **244** |

## Bijlage 2. Vragenlijst enquête

Is de subsidieaanvraag toegewezen of afgewezen?
Wat was het aangevraagde subsidiebedrag?

- Tot €25.000
- Tussen €25.000 en €125.000
- Boven €125.000

Hoe bent u bekend geworden met de regeling?

Hoeveel tijd heeft u in totaal ongeveer besteed aan de aanvraag van de subsidie (rond af op hele uren)?

Heeft u een adviseur van een subsidieadviesbureau ingeschakeld bij de aanvraag van de subsidie?

Wat is de voornaamste reden waarom u een adviseur heeft ingeschakeld?

- De aanvraag kost me te veel tijd als ik het alleen moet doen
- De aanvraag is te complex
- De kans om de subsidie te ontvangen is groter met hulp van een adviseur
- Anders:

Hoeveel kosten waren hier naar schatting aan verbonden (rond af op hele euro's)?

Heeft u andere kosten gemaakt voor het aanvragen van de subsidieregeling (excl. de tijd die u besteed heeft en de eventuele adviseurskosten)?

Waarvoor waren deze kosten?

Hoeveel bedroegen deze kosten ongeveer? (rond af op hele euro's)

Is er een voortgangsrapportage en/of eindrapportage van u gevraagd?

Welke onderdelen werden gevraagd in de verantwoordingsrapportages? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Verklaring over de geleverde prestatie / verrichte activiteiten
- Verklaring over de gemaakte kosten
- Bewijs van de gemaakte kosten (facturen e.d.)
- Verklaring aantal ingezette uren
- Accountantscontrole
- Anders:

Hoeveel tijd heeft u ongeveer besteed aan het verzamelen van de juiste gegevens en het opstellen van de voortgangs- en eindrapportage? (rond af op hele uren)

Hoeveel tijd heeft u ongeveer besteed aan het verzamelen van de juiste gegevens en het opstellen van de eindrapportage? (rond af op hele uren)



3852056 0001

Heeft u externe hulp ingeschakeld voor het verzamelen van de juiste gegevens en het opstellen van de rapportage(s)?

Waarvoor had u deze hulp nodig?
- Het kostte teveel tijd als ik het zelf moest doen
- Het was te complex om alleen te doen
- De kwaliteit werd erdoor verhoogd
- Anders:

Hoeveel kosten waren hieraan verbonden? (rond af op hele euro's)

Heeft u kosten gemaakt (buiten de investeerde tijd en eventuele externe hulp) voor het opstellen van de rapportage(s)?

Waarvoor waren deze kosten?

Hoeveel bedroegen deze kosten? (rond af op hele euro's)

Hoe ervoer u de inspanning om aan de informatieverplichting te voldoen in de volgende fasen van het subsidietraject?
- De subsidieaanvraag
- De voortgangsrapportage(s)
- De eindrapportage(s)

Welke van de volgende oorzaken zorgden voor de meeste inspanning in het subsidietraject?
- De complexiteit van de gevraagde informatie
- De wijze waarop de informatie aangeleverd moest worden
- De hoeveelheid informatie die aangeleverd moest worden

Zijn er nog andere oorzaken die zorgden voor hoge administratieve lasten (kosten en inspanningen) in het subsidietraject?

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?
- De inspanning en het subsidiebedrag staan in verhouding met elkaar
- De gevraagde informatie bij de subsidieaanvraag is noodzakelijk voor de beoordeling ervan
- De gevraagde informatie zorgt ervoor dat de projecten die het meeste bijdragen aan het doel van de regeling worden geselecteerd
- De gevraagde verantwoordingsinformatie is nodig om te beoordelen of het project of de activiteit juist is uitgevoerd
- De gevraagde verantwoordingsinformatie zorgt ervoor dat het project/de activiteit beter wordt uitgevoerd
- De gevraagde verantwoordingsinformatie voorkomt misbruik van de regeling
- De inspanning voor de subsidieaanvraag en het subsidiebedrag staan in verhouding met elkaar
- De gevraagde informatie bij de subsidieaanvraag is noodzakelijk voor de beoordeling ervan
- De gevraagde informatie zorgt ervoor dat de projecten die het meeste bijdragen aan het doel van de regeling worden geselecteerd

Heeft u deze subsidie al eerder aangevraagd?

Hoeveel ervaring heeft u met subsidieaanvragen? Kruis het aantal door u aangevraagde subsidies aan:
- 1 (alleen deze)
- 2 tot 5
- 5 tot 10
- >10

Zitten daar aanvragen (van andere dan de voorliggende regeling) tussen van vóór 2010?

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? Deze regeling kent ten opzichte van de regelingen uit de periode voor 2010:
- Lagere kosten
- Minder inspanning

Was u ervan op de hoogte dat de Rijksoverheid het USK heeft opgesteld?

Wist u dat de subsidieregeling die u heeft aangevraagd onder het USK valt?

Heeft u ervaring met andere door USK vormgegeven subsidieregelingen?

Bent u van mening dat de administratieve lasten van subsidieregelingen omlaag zijn gegaan na invoering van het USK in 2010?
- De lasten zijn omlaag gegaan
- De lasten zijn onveranderd gebleven
- De lasten zijn omhoog gegaan
- Geen mening

Wat is hier de oorzaak van?

In hoeverre kunnen de volgende onderdelen bijdragen (of hebben bijgedragen) aan lagere administratieve lasten van het subsidietraject?
- Subsidievoorschotten worden met vooraf vastgestelde betalingstermijnen uitbetaald
- De subsidie wordt direct na vaststelling volledig uitbetaald
- De subsidie wordt na afronding project / activiteit in één keer uitbetaald
- De berekeningswijze van kosten zijn gestandaardiseerd
- De uurtarieven zijn gestandaardiseerd
- Er zijn gestandaardiseerde termijnen voor rapportages
- Er zijn gestandaardiseerde termijnen voor vaststelling subsidies

Heeft u suggesties hoe de regeldruk (de kosten, tijd en moeite voor u) van de XXX-subsidie of andere regelingen kunnen worden verminderd, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de regeling? Of heeft u specifieke onderdelen in deze regeling die u als prettig heeft ervaren?