

Aan de Minister van Financiën
De heer ir. J.R.V.A. Dijsselbloem
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Datum
29 augustus 2016

Onderwerp
Regeldruk bij USK

Uw kenmerk
BZ/2016-0000017771 U

Ons kenmerk
JtH/RvZ/HS/2016/098

Bijlage(n)
2

Geachte heer Dijsselbloem,

Het uniform subsidiekader (USK) heeft als doel om de regeldruk die subsidieregelingen veroorzaken, te beperken. Het kader beperkt daartoe de mogelijkheden voor informatievragen in subsidieregelingen. Dit jaar wordt het USK geëvalueerd. Op 15 maart 2016 heeft u ons gevraagd om te adviseren over de mogelijkheden om het USK zodanig aan te passen dat de regeldruk van subsidieregelingen verder wordt verminderd.

Wij hebben uw adviesvraag uitgewerkt in verschillende deelvragen. Onderzoeksbureau Decisio heeft vervolgens zeven subsidieregelingen onderzocht. Het heeft een enquête gehouden onder subsidieaanvragers, het heeft interviews gehouden met aanvragers, verstrekkers, deskundigen en intermediairs. En in een expertmeeting is gereflecteerd op de voorlopige bevindingen van het onderzoek. Het rapport van Decisio treft u als bijlage bij dit advies.

De belangrijkste bevinding van het onderzoek is dat het USK inderdaad een matigende invloed lijkt te hebben op de regeldruk van subsidieregelingen, zonder dat dit heeft geleid tot toenames van misbruik en oneigenlijk gebruik. Tegelijkertijd ervaren subsidieontvangers nog geen vermindering van de regeldruk. Een mogelijke oorzaak is dat de regeldruk verschuift naar de beginfase van de subsidieaanvraag, waar het USK geen of minder limiterende eisen aan stelt. Of de regeldruk van subsidieregelingen per saldo is afgenomen, valt dan ook niet met zekerheid te zeggen: er kan ook sprake zijn van een waterbedeffect. Het verdient daarom overweging om het USK door te ontwikkelen richting ook de eerdere fasen van de aanvraagprocedure.

Verder zijn er ook verbeteringen in het USK mogelijk. Het USK beoogt de informatieuitvraag aan subsidieaanvragers proportioneel te laten zijn: voor grote subsidiebedragen mag meer informatie worden gevraagd dan voor kleine. Het onderzoek van Decisio geeft aan dat ontvangers van kleine subsidiebedragen de regeldruk nog niet in verhouding vinden staan ten opzichte van het ontvangen bedrag. In het kleinste arrangement (subsidiebedragen tot 25.000) lijkt daarom meer aandacht voor de proportionaliteit op zijn plaats.

Wij bieden u bijgaand ons advies aan, samen met het onderzoeksrapport van Decisio. Wij vertrouwen er op dat dit advies een bijdrage kan leveren aan het verminderen van de regeldruk bij het doorontwikkelen van het USK. Uiteraard zijn wij bereid ons advies in een gesprek nader toe te lichten.

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@actal.nl

www.actal.nl
@actal_info

Advies uniform subsidiekader en regeldruk

Het uniform subsidiekader (USK) maakte bij de start deel uit van een breder pakket aan maatregelen voor vermindering van uitvoerings- en controlelasten bij de overheid, en was tevens een belangrijke bouwsteen van de kabinetsdoelstelling voor het realiseren van een reductie van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Het USK moet voorkomen dat beheersingsmaatregel op beheersingsmaatregel wordt gestapeld en veelvuldig uitgebreide rapportages worden gevraagd. Het USK is per 1 januari 2010 in werking getreden. Het is gebaseerd op de volgende uitgangspunten: proportionaliteit; sturing op prestaties en hoofdlijnen; uniformering en vereenvoudiging; en verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie.

De proportionaliteit wordt gerealiseerd met een indeling in drie arrangementen die, afhankelijk van het subsidiebedrag per ontvanger, elk hun eigen voorschriften kennen. Bij een lager subsidiebedrag worden minder informatieverplichtingen en verantwoordingeisen gesteld.

<i>Hoogte subsidiebedrag</i>	<i>Arrangement</i>
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

De andere uitgangspunten zijn:

- Sturing op prestaties en op hoofdlijnen. Afrekenen op basis van prestaties en geen gedetailleerde financiële verantwoording bij kleine subsidies.
- Uniformering en vereenvoudiging en stroomlijnen van regels en verplichtingen ten aanzien van het financiële beheer van subsidies, begrippen, berekeningen, tarieven, bevoorschotting en rapportages.
- 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.

Bij de eerste evaluatie van het USK in 2013 bleken nog te weinig subsidieontvangers subsidie volgens het USK te ontvangen. Daarom was het toen nog te vroeg om de vraag te beantwoorden of subsidieontvangers ook ervaren dat de regeldruk afneemt. Inmiddels is het wel mogelijk ontvangers daarover te bevragen. Die vragen zijn gesteld in het bijgevoegde onderzoek. Uit de resultaten van het onderzoek leiden wij de volgende conclusies af:

1. Het USK heeft een limiterende invloed op subsidieregelingen, de subsidieverstrekkingen werken er mee en het USK is uitgewerkt in het raamwerk voor uitvoering van subsidies (RUS). Het RUS is een geharmoniseerde opzet van een beperkt aantal uitvoeringsvarianten voor subsidieverstrekking op basis van het USK. Het RUS sluit aan op het Integraal Afwegingskader (IAK).
2. De door het USK vereiste proportionaliteit wordt gerealiseerd, maar die proportionaliteit kan nog worden verbeterd: aanvragers van kleinere subsidies zeggen vaker dat de ontvangen subsidie niet in verhouding staat tot de regeldruk.
3. De vertrouwens- en risicobenadering lijkt te werken: er wordt geen toename van misbruik en oneigenlijk gebruik waargenomen.

De subsidieaanvragers en -ontvangers melden echter geen vermindering van de regeldruk te hebben ervaren in de afgelopen jaren. Dat zou kunnen worden veroorzaakt door een

verschuiving van de controlemaatregelen naar de voorkant, naar het aanvraagproces. Ook blijkt de regeldruk van regelingen die nog niet onder het USK vallen, hoger te zijn. Deze verschuiving van de controle naar het aanvraagproces en het nog niet toepassen van het USK bij andere overheden, nodigen uit tot het uitbreiden van het USK met eisen aan het aanvraagproces en ook tot een uitbreiding van het toepassingsgebied.

1. USK & regeldruk

De aanvragers kennen het USK doorgaans niet, maar erkennen wel het nut van de systematiek. Het USK heeft bij subsidieverstrekkingen bijgedragen aan bewustwording en professionalisering van de subsidieregelingen en aan het vermindering van regeldruk. Daarmee is een belangrijk doel van het USK dichterbij gebracht. Uit het onderzoek blijkt wel dat in de praktijk minder van vertrouwen wordt uitgegaan en op prestaties wordt gestuurd dan het USK beoogt. Mogelijk kan de regeldruk verder worden teruggebracht door de ruimte die het USK biedt beter te benutten, bijvoorbeeld door een lager arrangement te kiezen.¹

Wij adviseren om te onderzoeken of de regeldruk verder kan worden teruggedrongen door subsidieregelingen in de uitvoering geheel conform het USK vorm te laten geven en door aldus de mogelijkheden die het USK biedt optimaal te benutten

Aanvragers van subsidie ervaren hoge regeldruk als zij met meerdere regelingen en verstrekkingen te maken krijgen. Mogelijk kan de regeldruk worden verminderd door bij andere overheden, in het bijzonder provincies en gemeenten, op het volgen van het USK aan te dringen.

Wij adviseren om te bewerkstelligen dat ook andere overheden gebruik gaan maken van (de principes van) het USK. Wij adviseren om dit in samenwerking met VNG en IPO te bewerkstelligen.

2. Controle en regeldruk verschuiven van de verantwoording naar de aanvraag

De controlebehoefte van de ontwerpers en uitvoerders van subsidieregelingen kan niet met het USK worden verminderd. Omdat het USK beperkingen oplegt aan controle en verantwoording tijdens en ná de subsidieverlening, lijkt de controle zich nu naar voren te verplaatsen, naar het aanvraagproces en de aanvraag zelf. Een goede subsidieregeling en een nauwgezette aanvraag- en toekenningsprocedure vergen minder controle en verantwoording achteraf en verminderen het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik. Een risico is echter dat de aanvraag- en toekenningsprocedure omvangrijker en bewerkelijker wordt. Als dat bovendien gebeurt bij een regeling die veel afwijzingen oplevert, kan dat gepaard gaan met onnodige regeldruk (omdat veel aanvragers dan tijd en geld in een aanvraag steken die niet wordt gehonoreerd). Goede informatievoorziening over de subsidieregeling kan ertoe bijdragen dat aanvragers die weinig kans op toekenning maken, geen onnodige inspanningen verrichten om toch de subsidie te krijgen.

¹ Indien de risicoanalyse daar ruimte voor biedt, zouden subsidies die in het middelste arrangement vallen, (met verantwoording over de prestatie) ook kunnen worden toegekend volgens het laagste arrangement (direct vaststellen of desgevraagd verantwoording over de prestatie).

De regeldruk door informatieverplichtingen voor subsidies beperkt zich tot administratieve lasten, maar inhoudelijke eisen voor subsidies kunnen onnodige kosten veroorzaken.² Bij doorontwikkeling van het USK naar de aanvraagprocedure dienen ook inhoudelijke nalevingskosten in aanmerking genomen te worden.

Wij adviseren om te onderzoeken of het USK kan worden aangevuld met limiteringen van de eisen die in de aanvraagprocedure worden gesteld, met name op het punt van de informatie die vooraf moet worden aangeleverd. Betere voorlichting over de subsidieregelingen kan hier ook aan bijdragen.³

Verder adviseren wij bij de doorontwikkeling van het USK ook aandacht te besteden aan het voorkómen van onnodig belastende inhoudelijke eisen waaraan aanvragers moeten voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen.

De ervaren regeldruk blijkt mede te worden beïnvloed door de mate waarin het praktisch mogelijk is om gedurende de aanvraagprocedure direct contact te kunnen hebben met ter zake van de subsidieregeling ingevoerde personen. Als die mogelijkheden er zijn, en niet bijvoorbeeld slechts een algemene helpdesk benaderd kan worden, kan tijdig duidelijkheid worden verkregen en kan de ervaren regeldruk worden beperkt.

Wij adviseren u om de aanvraagprocedures zodanig in te richten dat ruimte bestaat voor direct contact tussen aanvrager en in de subsidieregeling ingevoerde medewerkers.

Uit het onderzoek blijkt dat subsidieaanvragers van wie aanvraag is afgewezen, de regeldruk als hoger ervaren dan degenen van wie aanvraag is toegekend. Dit is op zich niet onlogisch: zij hebben zich immers moeite getroost door een aanvraag in te dienen, zonder dat daar een opbrengst (in de vorm van een subsidiebedrag) tegenover staat. Toch kunnen de ervaringen van partijen met een afgewezen aanvraag nuttige informatie geven. De ervaringen kunnen worden gebruikt om te onderzoeken of de regeldruk van de regeling in de praktijk inderdaad zo gering is als werd beoogd. Afwijzingen kunnen tevens gebruikt worden om subsidieaanvragers te helpen hun kansen in de toekomst te vergroten dan wel om hun kansen beter te kunnen inschatten, zodat in de toekomst minder kansloze (c.q. kansarme) aanvragen worden ingediend.

Wij adviseren om te onderzoeken wat de oorzaak is van het ervaren verschil in regeldruk tussen afgewezen aanvragen en toegekende. De bevindingen van dit onderzoek kunnen worden gebruikt om aanvragers die een afwijzing hebben ontvangen, te helpen om hun kansen in de toekomst te verbeteren dan wel in staat te stellen hun kansen beter in te kunnen schatten.

3. Uniformering van indieningseisen

Het USK biedt voldoende handvatten voor uniformering (berekeningwijzen, beoordelings-systeematieken). Subsidie aanvragers melden echter dat zij toch nogal eens dezelfde informatie opnieuw moeten aanleveren. Dat wordt mede veroorzaakt doordat andere overheden een eigen systematiek volgen (zie ook hierboven bij punt 1). Het USK voorziet al in eenmalige verstrekking

² Actal heeft een signaal ontvangen over een voor sommige aanvragers onnodige inhoudelijke eis in de SDE+ subsidie. (Een aansluiting van > 3*80A op het elektriciteitsnet. Deze eis veroorzaakt onnodig kosten.)

³ De onderzoekers constateren dat hier al hard aan wordt gewerkt door de subsidieverstrekkers (ministeries en RVO).

van informatie, maar regelingen van andere overheden niet. Een eerste stap voor het hergebruiken van eerder gevraagde informatie zou zijn om die informatie en de wijze waarop die moet worden ingediend, te uniformeren. Dat is in het voordeel van de aanvragers die vaker of meerdere subsidies aanvragen en het vereenvoudigt de behandeling van de aanvragen, terwijl het geen nadeel voor een eenmalige subsidieaanvrager met zich mee brengt.

Wij adviseren om de aanvragen, de gevraagde informatie en de aanvraagprocedures waar mogelijk te uniformeren.

Als formulieren waarmee subsidies moeten worden aangevraagd worden geüniformeerd, online beschikbaar worden gesteld en als de daarop ingevulde gegevens kunnen worden bewaard en hergebruikt, zou dat een zeer merkbare verbetering van de elektronische dienstverlening betekenen.

Wij adviseren om alle subsidieaanvraagformulieren online beschikbaar te maken en te voorzien in een functie dat reeds ingevulde gegevens desgewenst kunnen worden bewaard en later hergebruikt.

4. Go/no-go moment voordat de regeling wordt vastgesteld

Een belangrijk aandachtspunt van het onderzoek betreft de voorspelbaarheid van de uitkomst van de subsidieregelingen. Het is niet altijd eenvoudig om een beleidsdoel te vertalen naar prestaties die kunnen worden beoordeeld en die leiden tot de beoogde maatschappelijke impact. Als onvoldoende scherp is welke prestaties worden gevraagd en welke impact wordt beoogd, is de kans groot dat ook onvoldoende scherp is welke informatie een aanvrager moet aanleveren. Omdat aanvragers willen vermijden een incomplete aanvraag in te dienen, leidt deze onduidelijkheid bij hen tot onnodige ervaren regeldruk. Aanvragers verstrekken dan informatie die niet bijdraagt aan de toekenning. Er is dan sprake van een nalevingsoverschot: men doet meer dan nodig.

Om het risico op een nalevingsoverschot te verminderen kunnen potentiële subsidieontvangers ex ante worden geconsulteerd over de regeldruk en over de in de voorgenomen subsidieregeling gevraagde prestatie. Met die consultatie kan worden beoordeeld of de concreet vormgegeven subsidieregeling daadwerkelijk zal leiden tot de beoogde prestatie of de maatschappelijke impact.

Wij adviseren om de sector over voorgenomen maar nog niet vastgestelde subsidieregelingen te consulteren. Wij adviseren tevens om ná deze consultatie een “go/no-go” moment te hanteren waarop expliciet wordt beoordeeld of en in hoeverre de betreffende subsidieregeling voldoende helder is in de beoogde maatschappelijke impact en in de van de subsidieaanvragers gevraagde prestaties.

Een nuttige vuistregel kan zijn dat als een vooraf berekende regeldruk meer dan 5% van het subsidiebedrag zal bedragen, dit aanleiding is voor een nadere overweging van de regeling. Wij benadrukken echter dat deze vuistregel geen vrijbrief mag worden. Zo kan bij een omvangrijke subsidieregeling 5% al proportioneel hoog zijn.

5. Toekenning op basis van loting of volgorde van indienen

Als er meer aanvragers voor een subsidie zijn dan er budget beschikbaar is, moeten aanvragen worden afgewezen die op zichzelf voldoen aan de vereisten. In die gevallen wordt soms gekozen voor een loting of een toekenning op volgorde van binnenkomst. Zo'n toekenning op basis van een loting wordt door aanvragers als ontmoedigend ervaren. En een toekenning op basis van een "first-come-first-served"-benadering wordt als onrechtvaardig ervaren omdat daardoor een aanvraag waar meer energie in is gestoken, en die daardoor later is ingediend, juist minder kans op toekenning maakt. Als subsidieaanvragen worden opgesteld en ingediend die geen of weinig kans maken op toekenning, veroorzaakt dat onnodige regeldruk voor de aanvragers. Minder belastend zou zijn als voorkomen kan worden dat meer subsidieaanvragen worden opgesteld dan kunnen worden toegekend. Mogelijk kunnen het afhandelen van subsidieaanvragen in twee fasen, het indelen in verschillende kavels, en de ex ante consultatie helpen om te voorkomen dat moet worden geloot of toegekend op volgorde van inschrijving.

Wij adviseren om te onderzoeken hoe overintekening kan worden voorkomen en hoe in geval van een onverhoopte overintekening kan worden voorkomen dat de toekenning van subsidies plaatsvindt door middel van loting dan wel wordt gebaseerd op de volgorde van indienen.

Door het USK uit te breiden met eisen aan de vormgeving van de aanvraagprocedure, kan een dergelijke eis in het kader worden opgenomen.

6. Veranderingen zijn oorzaak van regeldruk

Elk jaar veranderen veel subsidieregelingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om veranderingen in criteria en/of in de gevraagde informatie.⁴ Deze veranderingen veroorzaken regeldruk. En de voorlichting over deze veranderingen schiet soms te kort. Subsidieaanvragers en -ontvangers die bekend zijn met een eerdere regeling hebben er belang bij om snel te kunnen zien wat de wijzigingen ten opzicht van de vorige regeling zijn. Minder belastend is als die wijzigingen worden gemarkeerd.

Wij adviseren om veranderingen in subsidieregelingen waar mogelijk te beperken en in de communicatie over eventuele wijzigingen expliciet aan te geven welke deze zijn en welke gevolgen zij hebben voor de subsidieaanvraag.

Wij lichten het advies in een gesprek graag nader toe.

Hoogachtend,



J. ten Hoopen
Voorzitter



R.W. van Zijp
Secretaris

⁴ Regeldruk door Uniform Subsidiekader, Decisio, p9

De onderzoeksvragen

De onderzoeksvraag van de opdracht aan Decisio voor het onderzoek naar de regeldruk door het uniform subsidiekader luidde:

“Welke regeldruk wordt ervaren bij subsidieregelingen die conform het Uniform subsidiekader zijn vormgegeven en welke mogelijkheden zijn denkbaar om die regeldruk te verminderen.”

Deze onderzoeksvraag is nader gepreciseerd in de volgende deelvragen. Onder elke vraag is in cursief kort het antwoord weergegeven. Een meer uitgebreid antwoord op de deelvragen is opgenomen in de managementsamenvatting van het bijgevoegde eindrapport.

1. Hoe ervaren subsidieontvangers de regeldruk bij subsidies die conform het USK zijn vormgegeven?
Men ervaart de regeldruk rond subsidies vaak hoog, maar als wordt gevraagd of de regeldruk in verhouding staat tot de hoogte van de ontvangen subsidie ontstaat een positiever beeld.
 - 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?
De benodigde tijdsbesteding loopt bij de aanvraag 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. Het werken met arrangementen vanuit de proportionaliteitsgedachte werkt in grote lijnen: de inspanning bij kleinere subsidies is inderdaad lager zoals beoogd.
 - b. 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.
 - c. 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.

- 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?
Het USK als fenomeen is niet bekend bij aanvragers, maar de principes worden wel onderschreven.
2. 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.
3. Zijn er mogelijkheden denkbaar om de arrangementen zodanig aan te passen dat de regeldruk daarmee verminderd wordt?
Het onderzoek levert geen minder belastende indeling van de arrangementen op
4. Zijn er normen denkbaar voor de verhouding tussen de regeldruk en de subsidie?
Een generieke norm is moeilijk vast te stellen, 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.¹
5. 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 de subsidieregeling daadwerkelijk op zal leveren wat ermee wordt beoogd.
6. Kan de voorspelbaarheid van de (uitkomst van de) subsidieregelingen (nog verder) worden verbeterd?
Dit kwam als belangrijk aandachtspunt naar voren in het onderzoek. Het 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'. De antwoorden op deze vragen kunnen zwaarder meewegen in de beslissing over de geschiktheid van een subsidieregeling als instrument en in de vormgeving van de regeling.

¹ Uit het onderzoek blijkt dat alleen regeldruk die minder 5% van het subsidiebedrag nog als proportioneel wordt gezien.