



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
De heer H.M. de Jonge
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/RS/bs/ATR2865/2023-U038

Uw referentie

Datum 3 mei 2023

Betreft Wijziging subsidieregeling duurzaam maatschappelijk vastgoed

Geachte heer De Jonge,

Op 11 april 2023 is de voorgenomen wijziging van de *Subsidieregeling duurzaam maatschappelijk vastgoed* voor toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). De regeling is het vervolg op de initiële regeling uit 2022 en kent een subsidieplafond van in totaal 190 miljoen euro. Deze subsidie komt beschikbaar voor verduurzamingsmaatregelen door eigenaren van maatschappelijk vastgoed. Inhoudelijk bevat de regeling enkele kleine aanpassingen ten opzichte van de eerste subsidieronde uit 2022:

- Er vindt een verdeling van het subsidieplafond plaats tussen aanvragen van 500.000 euro of meer (133 miljoen euro) en aanvragen tot 500.000 euro (57 miljoen euro).
- Aanvragers van integrale projecten worden gestimuleerd om naar een hoog energieprestatieniveau te renoveren.¹ Daarvoor is het mogelijk om aanvullende subsidie aan te vragen.
- Er is een nieuwe doelgroep toegevoegd aan de regeling. Het gaat hierbij om de doelgroep stichtingen, scouting en muziekverenigingen. Deze groep viel eerder niet onder de doelgroep van de regeling, maar valt wel onder de definitie van maatschappelijk vastgoed.
- De maatregelenlijst is op enkele punten geactualiseerd op grond van de nieuwe technieken. Dit betreft hoofdzakelijk technische aanpassingen.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

¹ Het gaat hierbij om een 'hoog energieprestatieniveau' conform de eerder vastgestelde renovatiestandaard. Deze renovatiestandaard is de voorloper van de wettelijke eindnorm voor de utiliteitsbouw vanaf 2030.

1. Nut en noodzaak

Het Klimaatakkoord (2019) bepaalt dat eigenaren van maatschappelijk vastgoed een voorbeeldrol vervullen ten aanzien van duurzame gebiedsontwikkeling. Voor twaalf maatschappelijke sectoren is in 2019 vastgesteld dat extra ondersteuning nodig is om de klimaatdoelen voor het maatschappelijk vastgoed te realiseren. De subsidieregeling voorziet in een tegemoetkoming aan eigenaren van maatschappelijk vastgoed bij de kosten van het uitvoeren van verduurzamingsmaatregelen. In 2022 vond de eerste subsidieronde plaats met een subsidieplafond van 150 miljoen. Uit de vele aanvragen in de eerste subsidieronde is gebleken dat er veel belangstelling is voor deze financiële ondersteuning. Mede tegen die achtergrond voorziet de onderhavige regeling in een nieuwe subsidieronde met een plafond van 190 miljoen euro. De regeling bevat waarborgen zodat maatschappelijke vastgoedeigenaren alleen subsidie kunnen verkrijgen als verduurzamingsmaatregelen daadwerkelijk worden getroffen. Zodoende draagt de subsidieregeling bij aan duurzaam van maatschappelijk vastgoed.

Op onderdelen is de subsidieregeling bijgesteld op grond van de ervaringen in de eerste subsidieronde. Zo kunnen nu ook stichtingen en (muziek)verenigingen subsidie aanvragen. Ook is de maatregelenlijst waarvoor subsidie kan worden aangevraagd, geactualiseerd. Hierdoor is ook voor de nieuwste technieken subsidie beschikbaar. Het college onderschrijft het belang van de doorontwikkeling van de regeling en het daarbij leren van de ervaringen uit de eerste subsidieronde. Daarbij gaat het zowel om de voorzetting van de positieve en goedwerkende aspecten van de regeling als om het oplossen van knelpunten in de uitvoering en de aanvraagprocedure (zie ook de adviespunten hierna).

Het college ziet geen aanleiding voor adviespunten met betrekking tot onderbouwing van nut en noodzaak van de voorgestelde regeling.

2. Minder belastende alternatieven

Het subsidieplafond van de eerste subsidieronde bedroeg 150 miljoen euro. Op dag één van de eerste subsidieronde werd voor circa 300 miljoen euro aangevraagd. Op basis van loting is vervolgens subsidie toegekend aan de aanvragen die aan de vereisten voldeden. De onderhavige regeling geeft aan dat subsidie-aanvragers die in de eerste ronde zijn uitgeloot "opnieuw de kans krijgen om subsidie aan te vragen". Dit betekent dat deze aanvragers zelf een nieuwe aanvraag met bijlagen moeten aanmaken en de aanvraag in zijn geheel opnieuw moeten indienen. De toelichting bij de regeling gaat niet in op de vraag of een minderbelastende vormgeving van deze tweede subsidieronde voor eerdere aanvragers (die zijn uitgeloot) is overwogen, en zo ja, waarom daarvoor niet is gekozen. Het college ziet daarbij in ieder geval twee mogelijkheden. Allereerst zouden uitgelote aanvragers uit de eerste ronde door RVO aangeschreven kunnen worden met de vraag of zij met de aanvraag uit ronde één alsnog zouden willen deelnemen in subsidieronde twee. Dit kan een forse vermindering van de administratieve lasten vormen voor de aanvragers. Daarbij maakt de overheid dan ook gebruik van gegevens die eerder van deze maatschappelijke vastgoedeigenaren zijn verkregen. Een tweede minderbelastend alternatief is een 'vooringevulde' subsidieaanvraag voor partijen die in de eerste subsidieronde zijn uitgeloot. In het bijzonder gegevens die naar verwachting niet zullen wijzigen (zoals de kadastrale aanduiding van het maatschappelijk vastgoed, bankrekeningnummer, SBI-code), kunnen vooringevuld worden. De eigenaren van het maatschappelijk vastgoed hoeven de aanvraag dan alleen zelf na te lopen en eventuele wijzigingen en aanvullingen ten opzichte van de eerste aanvraag door te voeren. Ook deze mogelijkheid beperkt de

regeldruk voor eigenaren van maatschappelijk vastgoed die opnieuw subsidie willen aanvragen. Het college benadrukt dat de genoemde mogelijkheden materiële aanpassing van de subsidie-aanvraagmodule vergen, om de uitvoering minder belastend te maken.

2.1 Het college adviseert de (nieuwe) subsidieaanvraag te vereenvoudigen voor organisaties die in de eerste ronde zijn uitgeloot, door eerder verkregen informatie van subsidieaanvragers te hergebruiken.

Om subsidie voor verduurzamingsmaatregelen of voor een integraal verduurzamingsproject te kunnen verkrijgen, dient in alle gevallen een energieadvies of energierapport overlegd te worden. Binnen de subsidieaanvraag kan voor 50% van de kosten van dit advies of rapport subsidie worden verkregen. De aanvrager dient daarmee in alle gevallen (minimaal) 50% van de kosten van dit advies of rapport zelf te betalen. Het advies kan onderbouwen waarom voor een specifieke combinatie van maatregelen wordt gekozen, welk potentieel effect die combinatie heeft op het energieverbruik en welke kosten daarmee gemoeid zijn.

Het college onderschrijft dat een energieadvies of rapport inzicht kan geven in het potentieel besparingseffect van maatregelen. De voorgestelde regeling maakt echter niet duidelijk of dit vereiste advies of rapport in alle gevallen noodzakelijk en proportioneel is. De ervaringen en gegevens uit de evaluatie bij de eerste subsidieronde kunnen hier naar verwachting inzicht in geven. Mogelijk dat voor bepaalde gebouwen of combinaties van maatregelen een energieadvies weinig tot geen meerwaarde heeft. De toelichting bij het voorstel besteedt hier geen aandacht aan en maakt niet duidelijk wat de gemiddelde kosten zijn van een energieadvies. Daardoor kunnen noodzakelijkheid en proportionaliteit van deze vereiste voor alle subsidieaanvragen niet goed worden beoordeeld.

2.2 Het college adviseert de noodzakelijkheid en kosten van het verplichte energieadvies inhoudelijk te onderbouwen en daarbij te motiveren waarom deze verplichting in alle gevallen proportioneel wordt geacht.

Een deel van de maatschappelijk vastgoedeigenaren heeft in 2019-2020 al energieadviezen laten opstellen in het kader van voorbereidingstrajecten gericht op verduurzamingsmaatregelen (onder andere in de zogeheten 'portefeuilleroutekaarten'). Naar aanleiding van de internetconsultatie bij de eerste subsidieronde is de initieel bepaalde geldigheid van energieadviezen verlengd van 12 naar 36 maanden. Hierdoor konden maatschappelijk vastgoedeigenaren een energieadvies uit 2019-2020 gebruiken bij de subsidieaanvraag in 2022. Het voorliggende voorstel besteedt geen aandacht aan de geldigheidstermijn van deze energieadviezen. Het kan betekenen dat de geldigheidstermijn van (36 maanden van) een energieadvies alsnog verloopt en dat een aanvrager opnieuw een energieadvies moeten laten opstellen. Dat is extra (onnodig) belastend in het geval het gaat om een maatschappelijk vastgoedeigenaar waarvan de aanvraag in de eerste subsidieronde is uitgeloot. Heroverweging van de geldigheidstermijn van energieadviezen (bijvoorbeeld naar 48 maanden) kan zodoende bijdragen aan het voorkomen van onnodige lasten.

2.3 Het college adviseert de geldigheidstermijn van het verplichte energieadvies te verlengen om onnodige lasten te voorkomen.

3. Werkbaarheid

De wijzigingsregeling vormt de tweede openstellingsperiode van de subsidieregeling. Uit de toelichting volgt dat begin 2023 via consultatie van stakeholders is nagegaan welke wijzigingen nodig zijn voor een goed verloop van de nieuwe subsidieronde. Op basis van deze analyse is onder andere besloten het (digitale) subsidieloket te sluiten op de dag dat het subsidieplafond wordt bereikt. Dit voorkomt dat na het bereiken van het plafond nog aanvragen worden ingediend die niet zullen worden toegekend. Ook maakt de toelichting duidelijk dat het subsidieplafond in de tweede ronde een verdeling kent naar de omvang van de aanvragen. Er wordt 133 miljoen euro gereserveerd voor aanvragen van 500.000 euro of meer, en 57 miljoen euro voor aanvragen onder de 500.000 euro. In de evaluatie van de eerste subsidieronde kwam namelijk naar voren dat aanvragers van kleinere bedragen het gevoel hadden minder kans te maken op subsidie.

De eerste subsidieronde kende een aantal (ervaren) knelpunten. Het voorstel besteedt niet aan alle knelpunten aandacht:

- Het energieadvies is een verplichte bijlage bij de subsidieaanvraag. Door een relatief korte periode tussen bekendmaking van de subsidieregeling en de openstelling van het subsidieloket hebben diverse partijen – bij de eerste subsidieronde - moeilijkheden ervaren om tijdig een (gecertificeerd) energieadviseur te vinden om een energieadvies op te stellen. Voldoende tijd tussen de bekendmaking van de subsidieronde en de opstelling van het loket is daarom van belang. Dit kan de werkbaarheid van de nieuwe subsidieronde voor partijen verbeteren. De toelichting bij de regeling besteedt hier geen aandacht aan.
- De subsidieaanvraag dient te verlopen via een vastgesteld aanvraagformulier. Bij de eerste ronde week het concept-formulier af van het uiteindelijke aanvraagformulier zoals dat beschikbaar kwam bij de openstelling van het subsidieloket. Organisaties die een subsidieaanvraag hadden voorbereid op grond van het concept-formulier dienden hierdoor aanpassingen door te voeren in de voorbereide aanvraag. Dit kostte extra tijd, waardoor in sommige gevallen ook pas later de aanvraag kon worden ingediend. Het is voor subsidieaanvragers beter werkbaar als het definitieve aanvraagformulier direct beschikbaar komt op het moment van publicatie van de subsidieregeling.
- Bijna de helft van de ondervraagden in de evaluatie van de eerste subsidieronde gaf aan het gebruiksgemak van het subsidieloket (eLoket) als (zeer) slecht te ervaren. Veel aanvragers gaven bijvoorbeeld aan moeite te hebben met het aanleveren van gegevens. De toelichting bij het voorstel maakt niet duidelijk hoe het gebruiksgemak van het eLoket voor aanvragers in de tweede subsidieronde wordt verbeterd en op welke wijze bijvoorbeeld het aanleveren van gegevens wordt vereenvoudigd.

3.1 Het college adviseert inzicht te geven in de wijze waarop de knelpunten uit de eerste subsidieronde worden voorkomen bij de nieuwe subsidieronde.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bij het voorstel bevat geen kwalitatieve en kwantitatieve uitwerking van de regeldrukeffecten van de regeling. De toelichting verwijst voor deze effecten naar de oorspronkelijke regeling. Zo vermeldt de toelichting dat “de administratieve lasten voor burgers en bedrijven zoals beschreven in de regeling van kracht blijven”. Hierdoor ontbreekt het zicht op de aard en omvang van de regeldruk van de nieuwe/tweede

subsidieronde. Voor onderbouwde besluitvorming over het voorstel is dit inzicht wel van belang. Het belang van een goede regeldrukparagraaf volgt volgens het college ook uit de evaluatie bij de eerste subsidieronde. Daarin heeft een groot deel van de subsidieaanvragers aangegeven kritisch te staan tegenover de noodzakelijke tijdsbesteding voor het doen van een subsidieaanvraag. Daarbij speelde ook de ervaren regeldruk een belangrijke rol. Bijvoorbeeld omdat de website om de subsidie aan te vragen overbelast was, waardoor het indienen van een aanvraag meer tijd in beslag nam.

Bij de oorspronkelijke subsidieregeling gaf de ex-ante-analyse van de regeldrukeffecten aan, dat de regeldruk circa 0,56% van het totale subsidiebedrag zou bedragen. De administratieve lasten werden destijds geschat op ruim 800.000 euro, op het totaal subsidiebedrag (in de eerste ronde) van 150 miljoen euro.

Het college merkt op dat in de analyse van de regeldrukeffecten de kosten van het verplichte energieadvies – om subsidie te kunnen verkrijgen – niet zijn meegerekend. Deze kosten behoren wel tot de inhoudelijke nalevingskosten van de regeling. Op basis van de data en de evaluatie van de eerste subsidieronde is het mogelijk om gericht vast te stellen welke kosten partijen hebben gemaakt voor het benoemde energieadvies. Het advies is om deze kosten (en de bijbehorende tijdsbesteding voor de verkrijging van dit advies) alsnog in de berekening van de regeldruk-lasten op te nemen en daarmee de regeldrukeffecten-analyse compleet te maken.

4.1 Het college adviseert de regeldrukeffecten van de regeling kwalitatief en kwantitatief uit te werken conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op het voorgaande is het eindoordeel van ATR bij het voorstel:

De regeling niet vaststellen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college geeft met dit dictum geen oordeel over nut en noodzaak van de verduurzaming van maatschappelijk vastgoed. Het dictum brengt tot uitdrukking dat voor onderbouwde besluitvorming over de (wijzigings)regeling de toelichting aanvulling behoeft. In het bijzonder gaat het daarbij om een nadere afweging van minder belastende alternatieven voor bepaalde subsidieaanvragers, het verbeteren van de werkbaarheid van de regeling en het compleet maken van de regeldrukeffecten-analyse.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt. Verder verzoekt het u om een eventuele wijziging van het voorstel voor te leggen aan het college, opdat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris