

Evaluatie Tijdelijke subsidieregeling KDC 2018-2022

9 mei 2023



Vanberkel
Professionals 



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding onderzoek	5
1.2 Opdracht en scope werkzaamheden	5
1.3 Onze aanpak	6
1.4 Inrichting en afstemming rapportage	8
2 Stichting KDC	9
2.1 Achtergrond, doelstelling en inrichting Governance KDC	9
2.2 Ontwikkeling baten en lasten KDC	9
2.3 Ontwikkeling subsidiabele kosten Tijdelijke subsidieregeling	10
2.4 Beoordeling subsidieregeling door KDC	12
3 Subsidiërelatie ministerie van IenW	14
3.1 Beleidstheorie subsidieregeling	14
3.2 Tijdelijke subsidieregeling KDC 2018-2022	15
3.3 Proces van aanvraag, toekennen en afrekenen subsidie	17
4. Conclusie en aanbevelingen	18



Samenvatting

In de Stichting Knowledge & Development Centre Mainport Schiphol (hierna: KDC) werken Luchtverkeersleiding Nederland (hierna LVNL), de Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (hierna: KLM) en Schiphol (hierna: de funderende partners) samen met universiteiten en kennisinstellingen om de Mainport-Schiphol operatie te innoveren. De uitgevoerde activiteiten worden gefinancierd door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) en de funderende partners. Het ministerie van IenW financiert in de vorm van een subsidie (onderwerp van subsidie-evaluatie) en middels aparte (project)opdrachten binnen een raamovereenkomst.

Door het ministerie van IenW is voor het verstrekken van de subsidie de “tijdelijke subsidieregeling KDC 2018-2022” in het leven geroepen. Deze tijdelijk subsidieregeling is eind 2022 afgelopen en wordt conform de Algemene Wet Bestuursrecht geëvalueerd.

Aansluitend op het verzoek van het ministerie van IenW is de doeltreffendheid en kwalitatieve doelmatigheid van de subsidieregeling geëvalueerd. Bij uitvoering van onze werkzaamheden hebben de door het ministerie van IenW geformuleerde onderzoeksvragen centraal gestaan.

De subsidiedoelstelling is in de subsidieregeling niet concreet -niet SMART- geformuleerd. In artikel 2 van de subsidieregeling zijn de subsidiabele activiteiten als volgt omschreven “*het beheer en de administratieve ondersteuning van het uitvoeren van onderzoek- en ontwikkelingsprogramma’s en projecten in het kader van de ontwikkeling van een Gemeenteschappelijk Europese Luchtruim en de uitvoering van de Luchtvaartnota en de Luchtruimvisie*”. Uit gesprekken met KDC en vertegenwoordigers van het ministerie van IenW blijkt dat de beoogde beheer- en ondersteunende activiteiten daadwerkelijk en naar tevredenheid zijn uitgevoerd, door het organiseren, voorbereiden en notuleren van verschillende overleggen en het bijhouden van een website. Uit de jaarlijkse verantwoording, gecontroleerd door een externe accountant, blijken de kosten samenhangend met genoemde activiteiten te zijn gerealiseerd. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat het doel van het beheren en ondersteunen van project is gerealiseerd en dat daarmee de subsidieregeling doeltreffend is.

De jaarlijks toegekende subsidie vanuit de tijdelijke subsidieregeling bedraagt circa € 38.000, welk bedrag de afgelopen jaren lager is vastgesteld. De lagere vaststelling wordt veroorzaakt doordat KDC een lager bedrag aan subsidiabele kosten heeft gerealiseerd. Door de funderende partners wordt voor de beheer- en ondersteunende activiteiten een substantiële eigen bijdrage geleverd (conform begroting circa € 210.000 per jaar). Deze eigen bijdrage heeft betrekking heeft op managementvoering, administratieve- en juridische ondersteuning. De subsidie vanuit het ministerie van IenW wordt ingezet ter dekking van de externe kosten voor het websitebeheer, de administratieve ondersteuning van de separaat gefinancierde opdrachten (zie hiervoor) en de externe controle van de jaarrekening en project KDC. Op de totaal begrote kosten (inclusief in kind-bijdrage funderende partners) voor de KDC-organisatie bedraagt de subsidie van het ministerie van IenW 15%. Dit is (in opzet) in vergelijking met andere subsidieregelingen een laag subsidiepercentage. Opgemerkt is dat in de jaarlijks verantwoorde kosten, tevens de kosten zijn opgenomen voor de controle van de jaarrekening en projectverantwoording (circa 14% van het subsidiebedrag), welke kosten strikt genomen geen betrekking hebben op het beheer en administratieve ondersteuning van genoemde projecten. Omspannend zijn deze echter wel van waarde voor de Governance en beheersing van de KDC-organisatie en de daarbinnen uitgevoerde projecten.



Aangezien het bedrag dat vanuit de tijdelijke subsidieregeling ter beschikking wordt gesteld niet eenduidig kan worden vergeleken met de activiteiten die hiervoor dienen te worden verricht, kan geen uitspraak worden gedaan omtrent de doelmatigheid. Wel wordt opgemerkt dat de middelen besteed aan de controle van de jaarrekening en de projectverantwoording - ondanks waardevol- voor andere activiteiten hadden kunnen worden ingezet, waarmee deze besteding niet zondermeer doelmatig is. Dit is ter nadere invulling voor het ministerie van IenW.

Uit onze gesprekken met vertegenwoordigers van KDC en het ministerie van IenW blijkt dat het functioneren van KDC als waardevol wordt gezien, welk initiatief zou moeten worden gecontinueerd. De KDC-organisatie biedt voor de verschillende actoren, met soms verschillende belangen, een platform om samen te werken aan gemeenschappelijke en maatschappelijk opgaven.

Hierna zijn een aantal adviezen opgenomen die kunnen bijdragen aan een verbetering van de samenwerking tussen het ministerie van IenW en KDC en daarmee -in samenloop met andere opdrachten- kan bijdragen aan het verhogen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieregeling.

- Het door het ministerie van IenW uitwerken van een strategisch integraal programma, waarin de te financieren activiteiten van KDC (alsook de wijze waarop) eenduidig worden vastgelegd.
- Het opstellen van meer gedetailleerde subsidiedoelstellingen, waarbij activiteiten en doelstellingen eenduidiger (SMART) zijn geformuleerd en begroot, aansluitend op de behoefte van het ministerie van IenW. Een helder inhoudelijk plan met bijbehorende begroting vormt een belangrijk kader voor periodieke monitoring en sturing en draagt bij aan een doeltreffende en doelmatige besteding.
- Het eenduidig vastleggen van subsidiabele kosten en daar waar mogelijk het beperken van administratieve lasten en externe kosten, opdat de (beperkt) beschikbare middelen zo doeltreffend en doelmatig kunnen worden ingezet.



1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Op 26 februari 2018 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) de tijdelijke subsidieregeling Knowledge Development Centre Mainport Schiphol (hierna: KDC) 2018-2022 met nummer IENW/BSK-2018/36474 opgesteld (hierna: de tijdelijke subsidieregeling). Met deze tijdelijk subsidieregeling (maximum looptijd regeling € 190.000) kan blijkens artikel 2 de minister op aanvraag per boekjaar subsidie verstrekken aan KDC.

Op grond van artikel 4:24 AWB dient de subsidieregeling te worden geëvalueerd op doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk. Het ministerie van IenW heeft Vanberkel Professionals de opdracht gegeven om een evaluatie uit te voeren op de Tijdelijke subsidieregeling KDC, waarvoor door het ministerie van IenW onderzoeksvragen (zie § 1.2) zijn geformuleerd.

Aansluitend op de opdracht van het ministerie van IenW is de doeltreffendheid en kwalitatieve doelmatigheid van de subsidieregeling geëvalueerd. Bij uitvoering van onze werkzaamheden hebben de door het ministerie van IenW geformuleerde onderzoeksvragen centraal gestaan.

Deze evaluatie ziet alleen toe op de subsidie van het ministerie van IenW voor de kosten voor het beheer en administratieve ondersteuning van KDC. De vergoedingen voor opdrachten die het ministerie van IenW op grond van de Raamovereenkomst voor research activiteiten betaalt, vallen buiten de scope van deze evaluatie. In § 2.2 is, op basis van gecontroleerde jaarrekening, de omvang van de financiële stromen inzichtelijk gemaakt. Wij hebben onze evaluatie uitgevoerd op de subsidiebatens voortkomend uit Tijdelijke Subsidieregeling KDC.

1.2 Opdracht en scope werkzaamheden

Door het ministerie van IenW is op 26 januari 2023 de opdracht geformaliseerd, waarin onderstaande onderzoeksvragen zijn opgenomen.

Algemeen

1. Welk artikel (onderdeel of onderdelen) wordt behandeld in de subsidie evaluatie?
2. Wat was de aanleiding voor de subsidieregeling en wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid? Is deze aanleiding nog actueel?
3. Op welke wijze is het budget tot stand gekomen en hoe beoordeelt het ministerie van IenW de uitgevoerde werkzaamheden?
4. Op welke wijze worden invulling gegeven aan periodiek overleg tussen het ministerie van IenW en KDC?

Uitvoering van activiteiten

5. Met welke uitvoeringskosten gaat de subsidie gepaard, inclusief kosten voor aanvrager?
6. Wat is de onderbouwing van de uitgaven?
7. In hoeverre is het beschikbare subsidiebudget jaarlijks uitgeput?
8. Welke activiteiten en voor welk bedrag zijn met behulp van de subsidie uitgevoerd?



Gebruikersoordeel

9. Hoe waardeert KDC de subsidieregeling en het proces?
10. In welke mate sluit de subsidieregeling aan op de behoeften van KDC? Waarom wel/niet?

Analyse doelmatigheid en doeltreffendheid

11. In hoeverre is de subsidieregeling noodzakelijk voor het uitvoeren van activiteiten? En worden activiteiten ook uitgevoerd als er geen subsidie wordt verstrekt?
12. Hoe verhoudt het ter beschikking gestelde bedrag zich tot de door de KDC te verrichten activiteiten?
13. Zijn de doelen van de subsidieregeling met behulp van gesubsidieerde activiteiten gerealiseerd?
14. Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
15. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid van de subsidieregeling mogelijk?

Aanbevelingen

16. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid verder te verhogen?
17. Wat zijn de voor- en nadelen en te verwachten effecten van de aanbevelingen en voor wie? Op basis van “nut”, “noodzaak” en “effect” wordt een prioritering van aanbevelingen uitgewerkt.

1.3 Onze aanpak

Wij hebben de uitgangspunten, afbakening en te betrekken bronnen en contactpersonen met de het ministerie van IenW afgestemd. De aanpak op hoofdlijnen hebben wij toegelicht in een kick-off bijeenkomst. Vervolgens hebben wij de onderzoeksvragen in een bureaustudie op basis van beschikbare gegevens en informatiebronnen beantwoord. Deze inzichten hebben wij gebruikt ter voorbereiding op onze verdiepende gesprekken met het ministerie van IenW en KDC. Hierbij hebben wij de hoofdlijnen van de resultaten uit de gesprekken geverifieerd in volgende gesprekken en (waar nodig) getoetst bij de respondenten van voorgaande gesprekken. Dit heeft een positief effect gehad op de betrouwbaarheid van de resultaten. De uitkomsten van onze bureaustudie hebben wij eerst afgerond en aangevuld met de uitkomsten van de gesprekken. Het totaal van de onderzoeksresultaten hebben wij in deze rapportage verwerkt.

Opvolging onderzoeksvragen

Uit onderstaande tabel blijkt waar in onze rapportage de uitkomsten van onze werkzaamheden op de onderzoeksvragen zijn uitgewerkt.

Onderzoeksvraag	Opvolging
Welk artikel (onderdeel of onderdelen) wordt behandeld in de subsidie evaluatie?	§ 3.2 Tijdelijke subsidieregeling KDC
Wat was de aanleiding voor de subsidieregeling en wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid? Is deze aanleiding nog actueel?	§ 2.1 Achtergrond en doelstelling § 3.2 Tijdelijke subsidieregeling KDC
Op welke wijze is het budget tot stand gekomen en hoe beoordeelt het ministerie van IenW de uitgevoerde werkzaamheden?	§ 3.3 Proces aanvragen, toekennen, monitoren, verantwoorden en vaststellen subsidie



Op welke wijze worden invulling gegeven aan periodiek overleg tussen het ministerie van IenW en KDC?	§ 3.3 Proces aanvragen, toekennen, monitoren, verantwoorden en vaststellen subsidie
Met welke uitvoeringskosten gaat de subsidie gepaard, inclusief kosten voor aanvrager?	§ 3.3 Proces aanvragen, toekennen, monitoren, verantwoorden en vaststellen subsidie
Wat is de onderbouwing van de uitgaven?	§ 2.3 Ontwikkeling subsidiabele kosten Tijdelijke subsidieregeling
In hoeverre is het beschikbare subsidiebudget jaarlijks uitgeput?	§ 2.3 Ontwikkeling subsidiabele kosten Tijdelijke subsidieregeling
Welke activiteiten en voor welk bedrag zijn met behulp van de subsidie uitgevoerd?	§ 2.3 Ontwikkeling subsidiabele kosten Tijdelijke subsidieregeling
Hoe waardeert KDC de subsidieregeling en het proces?	§ 2.4 Beoordeling subsidieregeling door KDC
In welke mate sluit de subsidieregeling aan op de behoeften van KDC? Waarom wel/niet?	§ 2.4 Beoordeling subsidieregeling door KDC
In hoeverre is de subsidieregeling noodzakelijk voor het uitvoeren van activiteiten? En worden activiteiten ook uitgevoerd als er geen subsidie wordt verstrekt?	§ 2.4 Beoordeling subsidieregeling door KDC
Hoe verhoudt het ter beschikking gestelde bedrag zich tot de door de KDC te verrichten activiteiten?	§ 2.2 Ontwikkeling totale baten en lasten KDC
Zijn de doelen van de subsidieregeling met behulp van gesubsidieerde activiteiten gerealiseerd?	§ 2.1 Achtergrond en doelstelling § 2.3 Ontwikkeling subsidiabele kosten Tijdelijke subsidieregeling § 3.2 Tijdelijke subsidieregeling KDC
Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?	§ 2.4 Beoordeling subsidieregeling door KDC
In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid van de subsidieregeling mogelijk?	§ 4 Conclusies en aanbevelingen
Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid verder te verhogen?	§ 4 Conclusies en aanbevelingen
Wat zijn de voor- en nadelen en te verwachten effecten van de aanbevelingen en voor wie? Op basis van “nut”, “noodzaak” en “effect” wordt een prioritering van aanbevelingen uitgewerkt	§ 4 Conclusies en aanbevelingen



Gehanteerde bronnen

Wij hebben bij uitvoering van de werkzaamheden de volgende bronnen gebruikt.

- KDC introductiedocument, versie 3.1. d.d. 23 april 2007
- Oprichtingsakte en statuten Stichting KDC; gedateerd d.d. 30 maart 2006
- Regeling van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 26 februari 2018, nr. IENW/BSK-2018/36474, houdende bepalingen inzake het verstrekken van subsidie aan de stichting Knowledge and Development Centre Mainport Schiphol voor de jaren 2018 tot en met 2022 (Tijdelijke subsidieregeling KDC 2018-2022)
- (jaarlijkse) Aanvraag Subsidie Beheer KDC met bijbehorend Plan van aanpak over de jaren 2018 tot en met 2022
- (jaarlijkse) Subsidieverlening ministerie van IenW (aansluitend op Aanvraag subsidie Beheer, met Plan van Aanpak KDC) over de jaren 2018 tot en met 2022
- (jaarlijks) verzoek tot vaststelling subsidie beheer KDC door KDC over de jaren 2018 tot en met 2021, inclusief financiële verantwoording Beheerskosten KDC met goedkeurende controleverklaring
- (jaarlijkse) Subsidievaststelling Subsidie beheer KDC door het ministerie van IenW over de jaren 2018 tot en met 2021
- Financieel verslag (bestuursverslag en jaarrekening) over de jaren 2018 tot en met 2021 voorzien van een controleverklaring met goedkeurende strekking
- Rijksbegroting 2023 ministerie van IenW, bijlage 5: subsidieoverzicht
- Overeenkomst Dienstverlening 2017-2022 KDC en IenW, inclusief overwegingsmemo ministerie van IenW
- KDC researchagenda 2018-2022 en 2023-2027
- Website Stichting Knowledge & Development Centre Mainport Schiphol

Gevoerde gesprekken

Voor de uitvoering van ons onderzoek, ter duiding van onze bevindingen, hebben wij gesprekken gevoerd met:

- [REDACTED] namens KDC
- [REDACTED], namens KDC
- [REDACTED] van het ministerie van IenW
- [REDACTED] van het ministerie van IenW

Per gesprek is een beknopt verslag opgesteld, waarvan wij de uitkomsten hebben afgestemd met de gesprekspartners.

1.4 Inrichting en afstemming rapportage

In § 2 zijn de uitkomsten van onze werkzaamheden rondom de activiteiten, inrichting organisatie en methodiek van verantwoording van Stichting KED opgenomen. In § 3 gaan wij dieper in op de subsidierelatie van het ministerie van IenW met KDC. In § 4 zijn de conclusies en aanbevelingen volgende uit de onderzoeksvragen opgenomen.

Wij hebben het concept van deze rapportage afgestemd met vertegenwoordigers van KDC (3 april 2023) en het ministerie van IenW (31 maart 2023). De reacties zijn daar waar van toepassing in deze rapportage aangepast.



2 Stichting KDC

2.1 Achtergrond, doelstelling en inrichting Governance KDC

Op 3 april 2006 is KDC opgericht door de funderende partners Schiphol Nederland B.V., de Koninklijk Luchtvaart maatschappij N.V. (hierna: KLM) en Luchtverkeersleiding Nederland (hierna: LVLN) (gedrieën hierna: de funderende partners). Door KDC is toegelicht dat door het ministerie van IenW werd gezocht naar (gezamenlijke) initiatieven voor verbetering van de luchtvaart. Hierbij was de wens van het ministerie van IenW om verschillende partijen bij elkaar te brengen, zodat kennis is gebundeld, maar ook dat er één aanspreekpunt was voor onderzoek en innovatie. Deze wens van het ministerie van IenW en partijen heeft geleid tot de oprichting van de stichting.

De drie funderende partners vormen, conform oprichtingsakte en statuten, het bestuur (artikel 6) en het Management Team (artikel 11) van KDC, welke functie zij onbezoldigd vervullen (artikel 8 en 11 lid 3). Het ministerie van IenW heeft geen zitting in het bestuur (maandelijks overleg), maar sluit wel aan bij het Management team (overleg minimaal eens per vier weken en meer indien nodig). De leden van het bestuur en het management team hebben geen recht op loon of bezoldiging; de inspanningen van de leden is een (in kind) bijdrage in een partnerschap.

In de statuten is in artikel 3 als doel opgenomen: *“De stichting heeft tot doel het ontwikkelen en integreren van kennis om te komen tot oplossingen die het mogelijk maken de positie van de luchtvaart in Nederland in het algemeen, en de Mainport positie van de Luchthaven Schiphol in Europa in het bijzonder, zeker te stellen en uit te bouwen.”* De doelstelling ziet primair toe op de luchthaven Schiphol, hetgeen ook blijkt uit de KDC researchagenda 2023-2027.

De researchagenda wordt voor meerdere jaren opgesteld en geautoriseerd door het bestuur. In de researchagenda zijn geplande onderzoek naar aard en doel opgenomen, waarvan de externe kosten vanuit de overeenkomst tussen KDC en het ministerie van IenW wordt gefinancierd. De kosten voor begeleiding van de opdrachten worden gedragen door de funderende partners.

Aansluitend op de researchagenda en de subsidie voor KDC beheer wordt jaarlijks een begroting opgesteld. Per einde jaar wordt een financieel verslag opgesteld, waarin een bestuursverslag en jaarrekening is opgenomen. Dit financieel verslag wordt door een externe accountant gecontroleerd.

2.2 Ontwikkeling baten en lasten KDC

De activiteiten van KDC worden naar onze informatie sinds de oprichting gefinancierd door de funderende leden (middels in kind bijdragen) en het ministerie van IenW. Het ministerie van IenW financiert enerzijds specifieke opdrachten van de meerjarige onderzoeksagenda vanuit een raamovereenkomst (op basis van een onderhandse overeenkomst vooraf gepubliceerd via tendernet) en anderzijds middels een (jaarlijkse) subsidie voor de beheerskosten.

Wij hebben op basis van de gecontroleerde jaarrekeningen en financiële verantwoordingen beheer KDC de financiële omvang van de activiteiten van KDC over de jaren 2017 tot en met 2021 (2022 vooralsnog niet beschikbaar) in kaart gebracht, waarvan de uitkomsten op hoofdlijnen hierna zijn weergegeven.



	2017	2018	2019	2020	2021
Subsidie beheerskosten lenW	32.603	33.984	30.838	35.234	38.000
Baten opdrachten lenW	532.972	539.037	507.855	581.318	561.778
Bijdragen oprichters	118.771	120.334	113.101	129.350	125.953
Overige baten	4.923	25.912	1.743		
Totaal baten	689.269	719.267	653.537	745.902	725.731
Uitbesteding	679.098	688.242	645.389	739.792	719.282
Advies en accountant	4.053	4.161	10.937	6.908	6.200
Financiële lasten	1.927	2.282	2.200	1.532	1.363
Overige lasten	2.005	1.658	822	302	693
Totaal lasten	687.083	696.343	659.348	748.534	727.538
Resultaat	2.186	22.924	-5.811	-2.632	-1.807

De gepresenteerde baten hebben in belangrijke mate betrekking op door het ministerie van lenW betaalde bedragen in de vorm van subsidie en opdrachten. De funderende partners betalen de niet aftrekbare BTW over de externe kosten, wat in de jaarrekening als “bijdragen oprichters” (in cash) is gepresenteerd. Naast deze bijdrage “in cash” worden door de funderende partners ook bijdragen “in-kind” gedaan. Deze bijdragen in kind zijn in de vorm van geleverde uren voor begeleiding & uitvoering van opdrachten en de managementvoering van KDC. De kosten (en daarmee ook baten) samenhangend met deze inspanningen in uren zijn niet zichtbaar in de jaarrekeningen. Indien deze wel zouden zijn opgenomen zou de omvang van baten en lasten gelijkelijk hoger zijn.

De weergegeven “subsidie beheerskosten lenW” over de jaren 2018 tot en met 2021 heeft betrekking op de deze subsidie-evaluatie. Deze subsidie sluit aan (zie ook § 2.3 en § 3.3) op de jaarlijkse door het ministerie van lenW **vastgestelde** subsidie.

Uit bovenstaand overzicht en onderliggende jaarrekeningen blijkt dat:

- De subsidie beheerskosten over de referentieperiode gemiddeld 4,8% van de totale baten bedraagt. Indien de baten en lasten vanuit in kind bijdragen vanuit de funderende partners zouden zijn verantwoord zou dit percentage lager zijn.
- De Stichting geen eigen personeel in dienst heeft. De kosten bestaan uit aan externe partijen betaalde vergoedingen.
- De bijdragen oprichters betrekking hebben op de (niet aftrekbare) BTW, die door externe partijen in rekening zijn gebracht.

Wij hebben geen nader onderzoek verricht naar de detaillering van de aan de kosten voor uitbesteding ten grondslag liggende facturen.

2.3 Ontwikkeling subsidiabele kosten Tijdelijke subsidieregeling

Jaarlijks wordt door het ministerie van lenW en KDC (zie ook § 3.3) een proces van aanvragen, toekennen en afrekenen van de subsidie gevolgd. Door KDC is voor de subsidieaanvraag een Plan van aanpak, inclusief een begroting, opgesteld, die bij het verzoek tot subsidievaststelling op basis van werkelijk gerealiseerde kosten wordt afgerekend.

Aanvraag subsidie

In de aanvraag van de subsidie wordt een (jaarlijks nagenoeg gelijkblijvende) indicatie opgenomen van de in kind bijdragen die door de funderende partners wordt geleverd. Deze in kind financiering heeft betrekking op het management van de Stichting en het onderzoeksprogramma, het voeren van de financiële administratie en het opstellen van het Plan van aanpak voor het aanvragen van de subsidie.



Deze activiteiten worden in de subsidieregeling (zie § 3.2) onderkend als zijnde de administratieve lasten voor uitvoering van de subsidieregeling.

In de begroting wordt inzichtelijk gemaakt welke kosten voor welke activiteiten als (direct) subsidiabele kosten worden aangemerkt. Uit onderstaand overzicht blijkt de ontwikkeling van de integraal (inclusief in kind bijdrage funderende partners) geraamde kosten en de specifieke kosten waarvoor de subsidie beheer KDC wordt ingezet.

	2018	2019	2020	2021	2022
Management KDC	172.200	166.740	166.740	166.740	172.200
Administratieve ondersteuning	58.540	60.197	61.350	62.230	60.197
Juridische ondersteuning	18.450	17.865	17.865	17.865	17.865
	249.190	244.802	245.955	246.835	250.262
Waarvan subsidie	34.950	36.320	37.273	38.000	38.000
<i>In kind bijdrage funderende partners</i>	214.240	208.482	208.682	208.835	212.262
<i>Samenstelling subsidiebedrag</i>					
Inhuur administratie en reiskosten	27.495	28.764	29.940	30.476	31.395
Controle (gehele boekhouding)	2.600	3.706	-	-	-
Subsidiecontrole	800	850	4.850	5.000	5.105
Onvoorzien	106	-	-	-	-
Website	3.949	3.000	2.483	2.524	1.500
Totaal (exclusief BTW)	34.950	36.320	37.273	38.000	38.000

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat:

- Door de funderende partners in opzet een hoge inzet in kind wordt geleverd in de vorm van uren. Deze inzet wordt gezien als bijdrage aan het partnerschap en commitment voor KDC.
- De aangevraagde (en toegekende) subsidie bedraagt € 184.543 voor de looptijd (2018-2022) van de regeling, hetgeen € 5.457 lager is dan het maximumbedrag, zoals opgenomen in artikel 4 van de Tijdelijke Subsidieregeling KDC (zie § 3.2).
- Het merendeel van kosten heeft betrekking op de inhuur (circa 18 uur per week) van een administratieve medewerker en reiskosten. Uit het (jaarlijkse) Plan van Aanpak en toelichting van KDC blijkt dat deze inzet toeziet op ondersteunende werkzaamheden rondom het beheer van lopende opdrachten/projecten en het beheer van de website. Hiervoor wordt een inzet van circa 850 uur geraamd.
- Totaal € 22.911 (12%) van de gevraagde subsidie ziet toe op kosten voor de externe controle, welke kosten geen betrekking hebben op het bijhouden van de financiële administratie. Deze activiteit wordt als in kind bijdrage ingebracht door Schiphol.

Door KDC is aangegeven dat het budgettaire kader, vanuit de Tijdelijke subsidieregeling KDC, taakstellend is voor het Plan van Aanpak zoals opgenomen in de subsidieaanvraag. Er is geen plan opgesteld, waarbij op basis van meer gedetailleerde werkzaamheden het budget voor inzet van gespecialiseerde inzet wordt bepaald. Jaarlijks wordt de begroting van het Plan van aanpak van het voorgaande jaar doorgerold. Opgemerkt wordt dat het budgettaire kader vanuit het ministerie van IenW niet wordt geïndexeerd, waardoor theoretisch bij gelijkblijvende (en passende) inspanningen of de hoeveelheid of de kwaliteit van de ondersteuning moet worden afgeschaald.

Afrekenen subsidie

Jaarlijks wordt door KDC (zie ook § 3.3) een verzoek tot subsidievaststelling ingediend bij het ministerie van IenW. Dit verzoek tot subsidievaststelling is voorzien van een overzicht met gerealiseerde kosten, welk overzicht is gecontroleerd door een externe accountant, die tevens de jaarrekening van Stichting KDC controleert.



In het overzicht is onderscheid gemaakt naar de kosten inclusief en exclusief BTW. De gerealiseerde kosten exclusief BTW worden verantwoord als subsidiabele kosten, de betaalde BTW wordt door de funderende partners gefinancierd.

Uit onderstaand overzicht blijkt op basis van de door de KDC ingediende aanvragen tot subsidievaststelling (ongewijzigd vastgesteld) de ontwikkeling van de subsidiabele kosten.

Bedragen (exclusief BTW)	2018	2019	2020	2021	2022
Website	3.034	2.175	760	700	1.000
Administratie	27.511	23.591	29.674	32.447	28.213
Accountant	3.439	5.072	4.800	4.950	6.775
Totaal (Exclusief btW)	33.984	30.838	35.234	38.097	35.988
Toegekend subsidie	34.950	36.320	37.273	38.000	38.000
Te verrekenen	-966	-5.482	-2.039	-	-2.012

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat:

- De structuur van het verzoek van subsidievaststelling aansluit op het ingediende en beschikte Plan van Aanpak.
- De gerealiseerde subsidiabele kosten jaarlijks veelal lager zijn dan de subsidieaanvraag.
- De totaal aangevraagde en afgerekende subsidie over de jaren 2018-2022 € 174.141 bedraagt, hetgeen € 15.859 lager is dan de maximaal (€ 190.000) beschikbare subsidie.
- De gerealiseerde kosten voor accountantscontrole (totaal € 25.036) hoger is dan de begrote accountantskosten (€ 22.911). Dit betreft 14% van de totale kosten.

2.4 Beoordeling subsidieregeling door KDC

De opzet en werking van de Tijdelijke subsidieregeling Beheer KDC is besproken met KDC, waarbij de onderzoeksvragen in acht zijn genomen. Hierna zijn de uitkomsten van hetgeen besproken, aansluitend op de onderzoeksvragen, opgenomen.

In KDC zijn verschillende partijen samengebracht met ieder eigen doelstellingen, waaronder ook (vertegenwoordigers van) ministerie van IenW. Door deze gezamenlijk samenstelling is sprake van een hoge mate van transparantie voor de verschillende aangesloten partijen. Dit leidt naar verwachting niet alleen tot samenwerking, maar ook tot een betere acceptatie van de uitkomsten van de onderzoeken en de opvolging daarvan.

De financiering van de activiteiten van KDC valt uiteen in twee onderdelen;

1. de subsidie voor KDC-Beheer (onderwerp van de evaluatie); en
2. opdrachten voor onderzoeken die middels deelopdrachten binnen een raamovereenkomst worden uitgezet.

Voor deze deelopdrachten wordt een proces gevolgd, dat start met een onderzoeksplan (inclusief budget) en dat eindigt met een (concrete) rapportage. Voor de subsidie Beheer KDC is geen sprake van een SMART geformuleerd product, maar van een set aan uit te voeren activiteiten die ondersteunend zijn aan de monitoring en beheer van de verschillende deelopdrachten en het bijhouden van de website. Uit het feit dat blijkt dat afspraken worden gemaakt, omspannende voortgangsrapportages worden opgesteld en de uitkomsten worden gearhiveerd blijkt dat onderliggende werkzaamheden daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

Voor beide activiteiten is sprake van een partnerschap tussen het ministerie van IenW en de funderende partners. Dit partnerschap uit zich in de samenwerking in de richting van de uit te voeren onderzoeken, maar ook in een gezamenlijke investering hierin. De investering (in kind) van funderende partners is in uren, die niet door het ministerie van IenW worden gefinancierd. Deze in kind financiering draagt bij aan de gezamenlijk doelstellingen en daarmee



ook aan de doelmatige inzet van middelen vanuit het ministerie van IenW. Het gekozen samenstel van financiering (subsidie en opdracht) is comfortabel voor het bestuur van KDC, omdat afrekenrisico's in tijd en omvang worden beperkt. Het bestuur van KDC onderkend financiële- en afbreukrisico's bij (omvangrijke) subsidies doordat subsidievoorwaarden achteraf mogelijk anders kunnen worden geïnterpreteerd. KDC ervaart daarom een verschil tussen een subsidie en een opdracht, waarbij opdrachten met een eigen (behoorlijke) bijdrage de voorkeur hebben.

KDC ervaart de meerjarig beschikbaar gestelde subsidie voor het beheer van de programma's als positief. Enerzijds omdat dan de support functie voor de projecten (deels) wordt gefinancierd, maar anderzijds dat hierdoor voor meerdere jaren financiële duidelijkheid wordt verkregen en daarmee verplichtingen kunnen worden aangegaan. Dit geeft een kader en zekerheid voor de ruimte die er is. Het administratief/secretarieel/procesmatig ondersteunen van de projecten wordt mogelijk gemaakt met de KDC-subsidie. Indien deze KDC subsidie er niet zou zijn, bestaat de kans dat acties (vanwege tijdsgebrek) achterwege blijven, waardoor achterstallig onderhoud ontstaat. Dit door deze activiteiten dan moeten worden uitgevoerd door de (inhoudelijke) medewerkers, die de funderende partners als in kind financiering inzetten. Het is echter niet gezegd dat deze activiteiten in zijn geheel dan niet zouden plaatsvinden.

Bijkomend voordeel van de subsidieregeling en de oprichting hiervoor van KDC is dat voor de verschillende funderende partners een platform is gegeven om samen te werken aan gezamenlijk opgaven; ondanks soms conflicterende belangen. Doordat KDC twee eigen geldstromen heeft vanuit het ministerie van IenW wordt ook een transparante samenwerking geborgd binnen een gezamenlijk belang, omdat duidelijk is welke partner welke bijdrage levert. De betrokkenheid van vertegenwoordigers van het ministerie van IenW draagt verder bij door de eenduidige besluitvorming omtrent uitvoering en financiering van specifieke opdrachten. Daarnaast wordt het bestaan van KDC ook als een "tafel" beschouwd waaraan verschillende partijen kunnen samenwerken aan luchtvaartbrede vraagstukken.

Als aandachtspunt wordt de continuïteit (bezetting en financiering) van de ondersteunende functie bij KDC onderkend. De huidige subsidie wordt door KDC als budgettair kaderstellend gezien; de ondersteuning wordt financieel binnen dit kader gepast zonder dat een calculatie wordt opgesteld met daarin inhoudelijk en financieel wat nodig is voor een optimale ondersteuning. Een hoger budget zou dan ook kunnen leiden tot een betere begeleiding van de projecten en het breder delen van de uitkomsten via de website. Opgemerkt wordt dat het budget niet wordt geïndexeerd, waardoor het budget effectief jaarlijks minder wordt. Hierdoor wordt gezocht naar een passende/goedkopere oplossing die mogelijk niet altijd de beste hoeft te zijn. Een adequate onderbouwing/raming van benodigde activiteiten met bijbehorend niveau is niet beschikbaar. Door KDC is geschat dat een inzet van circa 20 uur per week -in continuïteit- op Hbo-niveau passend zou moeten zijn.

De onderzoekers merken op dat het huidige budget niet volledig wordt benut en dat hier bovenop een substantieel deel van de beschikbare subsidie wordt aangewend voor de externe controle van financiële verantwoording, welke controles niet door het ministerie van IenW worden gevraagd.

Afsluitend wordt door KDC toegelicht dat de uitgevoerde activiteiten goed aansluiten op de beleidsdoelen van het ministerie van IenW. Een passende ondersteuning en uitvoering van deze werkzaamheden is dan wenselijk.



3 Subsidierelatie ministerie van IenW

3.1 Beleidstheorie subsidieregeling

Beleid laat zich definiëren als een georganiseerde poging van de overheid om met (1) de inzet van mensen, middelen en tijd (2) maatregelen uit te voeren om (3) democratisch afgesproken doelstellingen te realiseren. Het gaat om het doelbewust willen initiëren en zo veel als mogelijk realiseren van maatschappelijke veranderingen. Voor het beleidsinstrument subsidie liggen assumpties ten grondslag aan een verondersteld verband tussen het subsidiedoel en het beoogde effect. Dit wordt ook wel de beleidstheorie of interventielogica genoemd. Een beleidstheorie is daarmee een lineaire exponent van een rationele overheid: maatregel X, zal leiden tot doelstelling Y.

Door het ministerie van IenW is toegelicht dat voor de Tijdelijke Subsidierегeling KDC geen beleidstheorie is uitgewerkt. De huidige subsidieregeling betreft een doorrol van de activiteiten die in voorgaande jaren zijn uitgevoerd en die door het ministerie als waardevol worden beschouwd. De activiteiten die met deze subsidieregeling worden uitgevoerd kennen niet een specifiek vastgelegd doel, danwel zijn niet gekoppeld aan een specifiek beoogt effect. Dit wordt mede ingegeven door het feit dat het primaire doel van deze subsidieregeling is om de uitvoering van verstrekte opdrachten (vanuit een Raamovereenkomst) administratief te ondersteunen. De mate waarin en wijze waarop deze ondersteuning plaatsvindt is niet in het (jaarlijkse) Plan van aanpak of de Tijdelijke subsidieregeling uiteen gezet. Het subsidiedoel is daarom primair gelegen in het ondersteunen van projecten.

Op basis van gesprekken met de bij deze evaluatie betrokken stakeholders is de beleidstheorie geconstrueerd. Uit de informatie in de subsidieregeling, het proces van jaarlijkse toekennen & en afrekenen en gesprekken met het ministerie van IenW blijkt dat de beleidstheorie voor de Tijdelijke subsidieregeling KDC is gebaseerd op redelijke overwegingen, namelijk een (beperkte) bijdrage in de supportfunctie van de uitvoering van de projecten, waarbij een substantiëlere bijdragen door funderende partners in natura (in kind) wordt geleverd. Een overweging waarom gekozen is voor een specifieke subsidieregeling, danwel waarom de beheerkosten niet onderdeel zouden kunnen zijn van de opdracht is niet beschikbaar.



3.2 Tijdelijke subsidieregeling KDC 2018-2022

Tijdelijke subsidieregeling

De Tijdelijke subsidieregeling KDC 2018-2022 d.d. 26 februari 2018 (nummer IENW/BSK-2018/36474) is de opvolger van de Subsidieregeling 2013-2017 d.d. 20 maart 2013. De Subsidieregeling 2013-2017 is in november 2017 geëvalueerd en per 31 december 2017 afgelopen. De tekst van de Tijdelijke subsidieregeling 2018-2022 is op hoofdlijnen gelijk aan de Subsidieregeling 2013-2017.

Activiteiten vallend onder subsidieregeling

In artikel 2 van de Tijdelijke subsidieregeling zijn de subsidiabele activiteiten opgenomen, die betrekking hebben op *“het beheer en de administratieve ondersteuning van het uitvoeren van onderzoek- en ontwikkelingsprogramma’s en projecten in het kader van de ontwikkeling van een Gemeenteschappelijk Europese Luchtruim en de uitvoering van de Luchtvaartnota en de Luchtruimvisie”*.

Wij merken op de doelstelling zoals opgenomen in subsidieregelingen (gemeenschappelijk Europees Luchtruim) ruimer is dan de doelstelling zoals opgenomen de statuten en plannen van KDC (Mainport Schiphol). Wij hebben geen nader onderzoek verricht naar de aansluiting van de inhoudelijk plannen en de gezamenlijke doelstellingen.

In de Toelichting op de Tijdelijke subsidieregeling KDC is omtrent de activiteiten vallen onder de subsidieregeling het volgende opgenomen: *“In het Plan van aanpak beheer stichting KDC worden werkzaamheden vermeld die benodigd zijn om te komen tot een efficiënte uitvoering van KDC-onderzoek. Hieronder valt onder andere het beheer van het door alle betrokkene gebruiken documentatienetwerk, de projectadministratie, beheer van de kenniskaart en onderhoud aan de website.”*

Wij merken op dat jaarlijks een Plan van aanpak is opgesteld (zie § 3.3), waarin naast werkzaamheden aansluitend op bovenstaande activiteiten, tevens werkzaamheden zijn opgenomen die hierop niet aansluiten. Dit betreffen:

- Opstellen jaarrekening.
- Begeleiding accountantscontrole.
- Controle en goedkeuring van de financiële overzichten van KDC.

Maximaal te beschikken en vast te stellen subsidie

Artikel 3 bepaalt dat de maximale subsidie over de looptijd (2018 tot en met 2022) van de Tijdelijke regeling, maximaal € 190.000 bedraagt. Artikel 2 bepaalt dat deze subsidie op aanvraag per boekjaar ter beschikking kan worden gesteld, en dat de subsidiabele kosten (artikel 6) betrekking hebben op kosten voor het beheer en de administratieve ondersteuning van KDC.

Artikel 11 lid b bepaalt dat desgevraagd (te bepalen in de subsidiebeschikking) nadere informatie dient te worden aangeleverd, waaruit blijkt dat aan de subsidievoorwaarden is voldaan. In de beschikking is hieromtrent het volgende opgenomen *“De beschikking wordt ambtshalve uiterlijk binnen 22 weken na 31 december 20xx genomen. De subsidieontvanger toont op verzoek van de Staatssecretaris op de volgende wijze aan dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht en dat is voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen: activiteitenverslag en kostenoverzicht. De subsidie kan lager worden vastgesteld dan het subsidiebedrag genoemd in artikel 2, op de daarvoor in artikel 4:46 van de AWB genoemde gronden”*.



In de toelichting op de Tijdelijke Regeling Subsidie beheer KDC is omtrent de systematiek van aanvraag en vaststellen van subsidie het volgende opgenomen: *“De systematiek van een aanvraag om subsidie die gevolgd wordt door een subsidieverlening, waarin in de verleningsbeschikking de datum wordt opgenomen waarop de verlening uiterlijk ambtshalve zal worden vastgesteld, wordt gecontinueerd. KDC behoeft dus geen aanvraag voor subsidievaststelling te doen. Dit draagt bij aan de vermindering van de aan de subsidie verbonden lasten en verplichtingen en sluit aan bij de goede ervaring met KDC in het proces van subsidieverstrekking in de afgelopen jaren.”*

Uit bovenstaande passages blijkt dat de jaarlijkse subsidie, na aanvraag en toekenning, ambtshalve wordt vastgesteld en dat (alleen) op verzoek door KDC aanvullende informatie moet worden aangeleverd. Wij merken op dat in de jaren 2018 tot en met 2021 (zie § 3.3) door zowel KDC als het ministerie van IenW een aanzienlijk strikter regime is toegepast, resulterend in aanvullende inspanningen en (subsidiabele) kosten in de vorm van accountantskosten (zie § 2.3).

Administratieve lasten/uitvoeringskosten

Omtrent de administratieve lasten (samenhangende met de uitvoeringskosten van deze subsidie) is in de toelichting op de Tijdelijke Regeling Subsidie beheer KDC het volgende opgenomen: *“De administratieve lasten voor KDC ten gevolge van deze subsidieregeling betreffen uitsluiten de kosten die gemaakt worden met het aanvragen van de subsidie. (...) De administratieve lasten bedragen hiermee 3,42% van het totale maximale subsidiebedrag (€ 190.000).”* Wij hebben geen nader onderzoek verricht naar de onderbouwing van het bedrag aan subsidiabele kosten en het daaruit volgende percentage.

Wij merken op dat de administratieve lasten normaal gesproken vanuit de in kind financiering (zie § 2.1) van de funderende partijen wordt gerealiseerd. Dit betreffen dan ook geen kosten die in de jaarrekening, danwel de subsidiedeclaratie worden opgenomen (zie § 2.2. en § 2.3). Zoals hierboven genoemd geldt dat naast deze in kind financiering ook externe (accountants) kosten worden gerealiseerd voor de administratieve lasten (zie § 3.3.). De administratieve lasten zijn daarom (relatief) substantieel hoger dan het geraamde percentage zoals opgenomen in de toelichting op de Tijdelijke Regeling Subsidie beheer KDC.

Samengevat geldt dat de doelstelling van de subsidieregeling, zoals opgenomen in de subsidieregeling, primair toeziet op de (administratieve) ondersteuning en registratie van de uitvoering van opdrachten, gefinancierd vanuit een opdrachtbudget van het ministerie van IenW. Het Plan van Aanpak sluit hier in belangrijke mate op aan, met uitzondering van de toevoeging van de activiteiten voor de (begeleiding van de) controle van de jaarrekening en KDC beheer verantwoording.

3.3 Proces van aanvraag, toekennen en afrekenen subsidie

Wij hebben op basis van beschikbare informatie de procesgang van de aanvraag tot en met de afrekening van de subsidie over de jaren 2018 tot en met 2022 in kaart gebracht. Voor de financiële detaillering van de jaarlijkse aanvragen en vaststelling wordt verwezen naar § 2.3. In deze paragraaf wordt met name gefocust op de werkzaamheden die in samenloop tussen het ministerie van IenW en KDC worden uitgevoerd en welke (inhoudelijk) activiteiten door het ministerie van IenW worden uitgevoerd op de verzoeken van KDC.

Uit een beoordeling van de documenten en de toelichting daarop door het ministerie van IenW blijkt dat de procesgang over de jaren 2018 tot en met 2022 op hoofdlijnen gelijk is en de volgende stappen bevat:

- Jaarlijks wordt in het eerste kwartaal van het boekjaar door KDC de subsidieaanvraag ingediend. Deze subsidieaanvraag bestaat uit een Plan van Aanpak, waarin achtergrond, doelstellingen, activiteiten en een kostenraming is opgenomen. Voor de kostenraming en bijbehorende in kind financiering verwijzen wij naar § 2.3. Het Plan van Aanpak bevat een grove opgave van de te verrichten werkzaamheden en daarmee samenhangende kosten.
- Door het ministerie van IenW is aangegeven dat het Plan van aanpak en de kostenraming beperkt inhoudelijk en financieel worden beoordeeld. Belangrijke controle is dat de aangevraagde subsidie past binnen het kader van de Tijdelijke subsidieregeling (zie § 3.2). Het ministerie van IenW stelt, met verwijzing naar de subsidieaanvraag en bijbehorend Plan van Aanpak, een beschikking op, waarin het aangevraagde bedrag wordt toegekend en beschikt. In de subsidieperiode is totaal € 184.543 toegekend.
- Door KDC wordt in het eerste kwartaal van het boekjaar volgend op het subsidiejaar een verzoek tot subsidievaststelling ingediend. Dit verzoek is voorzien van een gedetailleerd kostenoverzicht, inclusief een controleverklaring met goedkeurende strekking. Door het ministerie van IenW (en KDC) is aangegeven dat tussen het moment van toekennen en vaststelling over de tijdelijke subsidieregeling geen overleg plaatsvindt, danwel dat de uitgevoerde werkzaamheden inhoudelijk worden gemonitord. De uitkomsten van de werkzaamheden worden daarentegen wel ervaren door het ministerie van IenW doordat maandelijks MT-overleggen plaatsvinden, waarin voortgangsrapportages worden samengevat en gedeeld. Daarnaast wordt geconstateerd dat de website wordt bijgehouden.
- Door het ministerie van IenW wordt met verwijzing naar het verzoek tot subsidievaststelling de subsidie vastgesteld en wordt een eventueel lager bedrag aan subsidiabele kosten teruggevorderd.

Uit bovenstaande beschrijving blijkt dat het proces dat het ministerie van IenW en KDC in de jaren 2018 tot en met 2022 volgen niet aansluit op het proces zoals opgenomen in de subsidieregeling en de subsidiebeschikking (zie § 3.2). Niet bekend is waarom van de methodiek, zoals opgenomen in de Tijdelijke subsidieregeling KDC, wordt afgeweken. Uit § 2.3 blijkt dat de (externe) kosten samenhangend met bovenstaand proces ten opzichte van de jaarlijkse subsidie relatief hoog zijn; 14% van het subsidiebedrag, exclusief in kind financiering door funderende partners. Als gevolg hiervan worden de beschikbare middelen op dit gebied niet zondermeer doelmatig besteed; de subsidiemiddelen worden ingezet voor activiteiten die niet bijdragen aan het in de Tijdelijke Subsidieregeling KDC beschreven doel. Hierbij wordt opgemerkt dat deze activiteiten niet zijn opgenomen als subsidiabele activiteiten in de subsidieregeling, echter dat deze activiteiten en daarmee samenhangende kosten wel expliciet zijn opgenomen in het Plan van Aanpak dat aan de jaarlijkse subsidietoekenning ten grondslag ligt. Door KDC is toegelicht dat de uitgevoerde controlewerkzaamheden het sluitstuk vormen op het beheer van de stichting en daarmee zondermeer wenselijk zijn.



4. Conclusie en aanbevelingen

Hierna is, aansluitend op de onderzoeksvragen in vijf thema's (zie § 1.2), antwoord gegeven. In de tekst is verwezen naar de vindplaats van de informatie op basis waarvan tot beantwoording van de onderzoeksvragen is gekomen.

Algemeen

Deze subsidieregeling KDC (zie § 3.2) is op 26 februari 2018 met nummer IENW/BSK-2018/36474 opgesteld (**onderzoeksvraag 1**). Deze subsidieregeling is een doorrol van de voorgaande subsidieregeling, welke eveneens is geëvalueerd. De doelstelling van de subsidie sluit nauw aan op de oprichtingsdoelstelling van KDC, namelijk het creëren van een tafel voor de aangesloten partijen bij de luchthaven Schiphol om meer omspannende doelen te realiseren. Uit gesprekken met KDC en het ministerie van IenW (zie § 2.4 en § 3.3) blijkt dat de behoefte aan het functioneren van KDC nog onveranderd van toepassing is. KDC biedt voor het ministerie van IenW een platform om projecten aansluitend op de beleidsdoelen uit te laten voeren (**onderzoeksvraag 2**).

Het budget voor de Tijdelijke subsidieregeling bedraagt € 190.000 (zie § 3.2) voor een periode van vijf jaar; effectief een gelijkblijvend bedrag van € 38.000 per jaar. Dit is een gefixeerd budget dat jaarlijks door KDC kan worden aangevraagd, waaraan een Plan van Aanpak op hoofdlijnen (inclusief begroting) ten grondslag ligt (zie § 2.3 en § 3.3). Het Plan van Aanpak en onderliggende begroting wordt beperkt getoetst door het ministerie van IenW; primair wordt vastgesteld of de aangevraagde subsidie binnen het budgettaire kader past (**onderzoeksvraag 3**).

De activiteiten die met de subsidieregeling worden gefinancierd zijn ondersteunend aan de uitvoering van projecten die door het ministerie van IenW vanuit een raamovereenkomst worden gefinancierd (zie § 2.3 en § 3.2). De activiteiten gefinancierd vanuit de subsidieregeling leiden dan ook niet tot een concrete uitkomst, anders dan het faciliteren van het beheer van de lopende projecten en het beheer van de website. Deze activiteiten worden vanuit een partnerschap tussen het ministerie van IenW en de funderende partners (LVLN, KLM en Schiphol; zie § 2.1) uitgevoerd en gefinancierd. De funderende partners brengen (in kind) mensuren in voor het management en de bedrijfsvoering van KDC. De geraamde in kind financiering door de funderende partners is hoger dan de subsidie vanuit de subsidieregeling (zie § 2.3). Het ministerie van IenW is vertegenwoordigd in het Managementteam van KDC, waarin (maandelijks) wordt besloten over het al dan niet uitvoeren van opdrachten en het bespreken van de voortgang en inhoud van lopende opdrachten. De voorbereiding en inhoud van deze bijeenkomsten wordt gefinancierd vanuit de subsidie. Er is geen of beperkt overleg tussen het ministerie van IenW en KDC over sec deze subsidieregeling; communicatie beperkt zich tot het proces van aanvraag en vaststelling (zie § 3.3) (**onderzoeksvraag 4 en onderzoeksvraag 8**).

Uitvoering van activiteiten

In de Toelichting op de tijdelijke subsidieregeling (zie § 3.2) zijn de administratieve lasten geraamd op 3,42% (€ 6.503), welke onderliggende activiteiten toezien op het opstellen en onderhouden van het Plan van aanpak en de aanvraag en verantwoording van de subsidie. Deze administratieve lasten worden, conform het Plan van Aanpak, gefinancierd door de funderende partijen en betreft een inschatting op basis van te besteden uren (jaarlijks circa 24 uur).



Geconstateerd is (zie § 3.2 en § 3.3) dat door het ministerie van IenW en KDC een ander proces wordt gevolgd dan beschreven in de Toelichting op de tijdelijke subsidieregeling. In plaats dat sprake is van een aanvraag en ambtshalve vaststelling, wordt een volledige financiële verantwoording door KDC opgesteld, door een externe accountant gecontroleerd en door het ministerie van IenW afgerekend. Niet bekend is waarom van de systematiek beschreven in de tijdelijke subsidieregeling is afgeweken. De financiële verantwoording bevat een volledige uiteenzetting van betaalde facturen naar kostensoort aansluitend op het Plan van Aanpak (zie § 2.3), bestaande uit kosten voor administratieve ondersteuning, controlekosten en website (**onderzoeksvraag 6 en onderzoeksvraag 8**). De controlekosten bedragen gemiddeld 14,3% (zie § 2.3 en § 3.3) van de subsidiabele kosten. Dit percentage is exclusief eerder genoemd percentage van 3,4% en de (aanvullende) inspanningen van de funderende partners voor de voorbereiding en begeleiding van de controle. Indien de begeleiding van de controle qua inspanning gelijk is aan die van de aanvraag, resulteert dit in percentage aan uitvoeringskosten van 21,1% (**onderzoeksvraag 5**).

Het controleren van de jaarrekening en de projectverantwoording (inclusief de voorbereiding hierop) en de daaraan verbonden kosten zijn expliciet opgenomen in het Plan van Aanpak en kwalificeren daarmee als subsidiabele kosten. Deze activiteiten en kosten dragen echter niet expliciet en zichtbaar bij aan de doelstelling van de tijdelijke subsidieregeling en zijn daarom qua aard en omvang niet zondermeer doelmatig. Het bedrag dat als controlekosten wordt betaald (realisatie 2022: € 6.776 exclusief BTW) had kunnen worden ingezet voor een uitbreiding danwel kwaliteitsslag van de administratieve ondersteuning (realisatie 2022: € 28.213) (**onderzoeksvraag 8**).

Jaarlijks wordt de door het ministerie van IenW beschikte subsidie afgerekend op basis van de aanvraag tot subsidievaststelling. De door KDC te ontvangen subsidiebijdragen is € 174.141 (zie § 2.3), hetgeen € 15.859 lager is dan het maximale budget uit de tijdelijke subsidieregeling (**onderzoeksvraag 7**).

Gebruikersoordeel

KDC ervaart de subsidie van het ministerie van IenW als een goede bijdrage in het partnerschap. De splitsing van financiering van de activiteiten van KDC in enerzijds losse opdrachten binnen een raamovereenkomst en subsidie voor de administratieve ondersteuning (zie § 2.4) wordt als wenselijk ervaren, omdat potentiële afrekenrisico's met de projecten worden voorkomen. Door de gekozen systematiek wordt de subsidie jaarlijks financieel afgewikkeld. Het verstrekken van bijdragen door het ministerie van KDC aan een onafhankelijk stichting wordt als waardevol ervaren, omdat de stichting voor de funderende partners als vehikel kan worden gebruikt voor samenwerking in het luchtvaartdomein, waarbij de verschillende belangen transparant bij elkaar samenkomen (**onderzoeksvraag 9 en onderzoeksvraag 10**).

Analyse doelmatigheid en doeltreffendheid

De funderende partners leveren een bijdrage in natura door het besturen van de stichting, het inrichten van een managementteam en overige administratieve ondersteuning. De subsidie van het ministerie van IenW wordt ingezet ter financiering voor de externe kosten van de begeleiding van de individuele opdrachten. Indien deze bijdragen niet zou worden gegeven, zouden deze werkzaamheden door inhoudelijke medewerkers moeten worden uitgevoerd, met als risico dat achterstanden ontstaan. De vraag kan niet worden beantwoord of deze activiteiten al dan niet zouden worden uitgevoerd, hetgeen namelijk mede afhankelijk is of de onderliggende opdrachten al dan niet worden gecontinueerd (**onderzoeksvraag 11**).



Het bedrag dat vanuit de tijdelijke subsidieregeling ter beschikking wordt gesteld kan niet eenduidig worden vergeleken met de activiteiten die hiervoor dienen te worden verricht. Jaarlijks wordt een Plan van Aanpak op hoofdlijnen opgesteld met daarin activiteiten en de subsidiabele kosten. Deze activiteiten samenhangend met deze kosten hebben betrekking op de ondersteuning van gefinancierde projecten. Uit de beschikbare gecontroleerde jaarrekeningen (zie § 2.2) blijkt dat de subsidie vanuit de regeling circa 5% bedraagt van de kosten die samenhangen met uitgevoerd opdrachten. Hierbij wordt opgemerkt dat in het bedrag van kosten (zie § 2.2) de tijdsbesteding van de funderende partners niet is opgenomen. Indien rekening wordt gehouden met de tijdsbesteding van de funderende partners zou dit percentage dalen (**onderzoeksvraag 12**).

Uit gesprekken met het ministerie van IenW en KDC blijkt dat meerdere overleggen (bestuur, MT en leveranciers) plaatsvinden, welke overleggen zijn voorbereid en worden gedocumenteerd. Deze werkzaamheden vinden plaats door de ingehuurd medewerker (zie § 2.3), die wordt gefinancierd vanuit de tijdelijke subsidieregeling. Door het ministerie van IenW is aangegeven dat deze wijze van samenwerking als constructief wordt beschouwd. Hieruit blijkt dat de activiteiten beschreven in de tijdelijke subsidieregeling daadwerkelijk worden uitgevoerd, waarmee het doel van de subsidieregeling is gerealiseerd en dat daarmee de subsidieregeling doeltreffend is (**onderzoeksvraag 13 en onderzoeksvraag 15**).

Zoals hiervoor is aangegeven financiert het ministerie van IenW KDC met een subsidie (onderwerp van deze subsidieregeling) en separate opdrachten binnen een raamovereenkomst (zie § 2.4). Dit zijn bijdragen die specifiek voor KDC zijn, waar vandaan transparant opdrachten worden verstrekt aan de funderende partners. Deze partners hebben wisselende belang, maar werken in KDC-verband nauw samen, hetgeen een belangrijk positief bijeffect is van deze subsidieregeling én de separate opdrachten. Op deze wijze is een tafel georganiseerd waaraan de verschillende partners elkaar vinden (**onderzoeksvraag 14**).

Aanbevelingen (**onderzoeksvraag 16 en 17**)

Wij hebben de tijdelijke subsidieregeling geëvalueerd, waarvan de activiteiten toezien op de administratieve ondersteuning van opdrachten, separaat gefinancierd door het ministerie van IenW, die qua aard aansluiten op de beleidsdoelstellingen van het ministerie van IenW. Er is derhalve sprake van twee aparte financiële stromen die apart worden afgerekend. De geldstroom in de vorm van opdrachten valt buiten de scope van deze subsidie-evaluatie. Voor beide financiële stromen dragen de funderende partners substantieel bij middels een investering in natura (in kind) en financiering (in cash) van de BTW over externe kosten.

Hierna zijn een aantal adviezen opgenomen die kunnen bijdragen aan een verbetering van de samenwerking tussen het ministerie van IenW en KDC en daarmee aan de doeltreffendheid van de subsidieregeling -in samenloop met de opdrachten- verder kan verhogen:

- Het door het ministerie van IenW uitwerken van een strategisch integraal programma, waarin de te financieren activiteiten van KDC (alsook de wijze waarop) eenduidig worden vastgelegd.
- Het opstellen van meer gedetailleerde subsidiedoelstellingen, waarbij activiteiten en doelstellingen eenduidiger (SMART) zijn geformuleerd en begroot, aansluitend op de behoefte van het ministerie van IenW. Een helder inhoudelijk plan met bijbehorende begroting vormt een belangrijk kader voor periodieke monitoring en sturing en draagt bij aan een doeltreffende en doelmatige besteding.
- Het eenduidig vastleggen van subsidiabele kosten en daar waar mogelijk het beperken van administratieve lasten en externe kosten, opdat de (beperkt) beschikbare middelen zo doeltreffend en doelmatig kunnen worden ingezet.