Evaluatie subsidierelatie ministerie van EZK en ECP

Eindrapport

KWINK GROEP

Evaluatie subsidierelatie ministerie van EZK en ECP

Eindrapport

Den Haag, 2 oktober 2023

Auteur: Fritzi Reijerman
Pauline Modderman
Bill van Mil
Maria Gayed

KWINK GROEP

1. Inleiding

1.1. Aanleiding van het onderzoek

In deze evaluatie staat de subsidierelatie tussen het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: het ministerie van EZK) en Stichting ECP (hierna: ECP) centraal.

ECP is een Platform voor de InformatieSamenleving. De stichting is opgericht in 1997 door VNO-NCW en het ministerie van Economische Zaken als nationale denktank. De overtuiging was dat publiek-private samenwerking essentieel was om te komen tot afspraken en technische standaarden voor elektronisch zakendoen. In de loop der jaren is de functie van ECP verbreed naar een platform waar naar de ontwikkeling van technologie en de maatschappelijke betekenis van digitalisering wordt gekeken.[1]

Sinds ruim 15 jaar kent het ministerie van EZK een subsidierelatie met ECP. De subsidie wordt verleend voor de uitvoering van de jaarplannen 'Missiegedreven Innovatiebeleid', 'Digitale Veiligheid' en 'Strategische Innovatie Initiatieven' als onderdeel van de Kaderwet EZ-subsidies (artikel 2, lid 1b). Dit betreft een incidentele subsidiebeschikking met een wettelijke grondslag.

De subsidierelatie tussen het ministerie van EZK en ECP is nog niet eerder geëvalueerd. Het doel van deze evaluatie is om de subsidiebeschikkingen en de onderliggende samenwerking van de afgelopen jaren te evalueren. Het onderzoek zal worden gebruikt om de subsidierelatie waar nodig te herijken en/of de voorwaarden in de subsidiebeschikking te herzien of aan te vullen.

1.2. Onderzoeksvragen

In deze evaluatie staan twee onderzoeksvragen centraal:

1. Zijn de gestelde voorwaarden nog afdoende om de werkzaamheden naar verwachting te kunnen uitvoeren of moeten deze worden herijkt?
2. Hoe krijgen we maximale synergie tussen EZK-beleid en de rol van ECP? Wat gaat goed en wat zijn verbeterpunten en oplossingen?

1.3. Onderzoeksmethoden

Om de centrale onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, hebben we de volgende onderzoeksmethoden uitgevoerd:

- **Documentanalyse**. We hebben documenten bestudeerd rondom de subsidiecyclus, verantwoordingsdocumenten van ECP, beleidsdocumenten van het ministerie van EZK en KvK-uittreksels.
- **Verkennende gesprekken met het ministerie van EZK en ECP.** Reeds aan het begin van de evaluatie hebben we gesprekken gevoerd met beide partijen om van hen te horen welke onderwerpen volgens hen aandacht verdienen in de evaluatie en wat hun percepties zijn over de subsidierelatie (zie ook de lijst met gesprekspartners in Bijlage 1).
- **Presentatie eerste beelden.** In een bijeenkomst met het ministerie van EZK en ECP gezamenlijk hebben we onze eerste beelden op basis van de documentanalyse en verkennende gesprekken getoetst.

[1] Zie: https://ecp.nl/over-ecp/wat-doet-ecp/.

- **Verdiepende interviews binnen het ministerie van EZK en ECP.** Om de eerste beelden verder te onderzoeken, hebben we verdiepende gesprekken gevoerd met betrokkenen bij de subsidierelatie, zoals dossierhouders van het ministerie van EZK, medewerkers van het ministerie van EZK die vanuit juridische of financiële hoek betrokken zijn bij de subsidierelatie, het bestuur van ECP en dossierhouders bij ECP (zie ook de lijst met gesprekspartners in Bijlage 1).
- **Aanvullende documentanalyse.** Op enkele punten was na de eerste beeldenpresentatie behoefte aan een aanvullende of verdiepende documentanalyse, bijvoorbeeld rondom de financiële cijfers, de achtergrond van de subsidievoorwaarden en de inhuur van personeel door ECP.

1.4. Leeswijzer

In de hoofdstukken hierna leest u onze conclusies ten aanzien van de subsidierelatie en de centrale onderzoeksvragen. We starten in hoofdstuk 2 met onze overkoepelende conclusies en reflecties ten aanzien van de subsidierelatie. Tijdens de evaluatie zijn een aantal overkoepelende aspecten naar voren gekomen, die we belangrijk vinden om te benoemen en meer algemeen van aard zijn dan de directe antwoorden op de twee centrale onderzoeksvragen. In de hoofdstukken 3 en 4 beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag (over de subsidievoorwaarden) respectievelijk de tweede onderzoeksvraag (over maximale synergie). De relevante feiten, percepties en conclusies voor de beantwoording van de onderzoeksvragen die in hoofdstuk 2 al genoemd zijn, hebben we niet opnieuw beschreven in hoofdstuk 3 en 4. We sluiten in hoofdstuk 5 af met onze aanbevelingen, die voortvloeien uit de conclusies van hoofdstuk 2, 3 en 4.

2. Overkoepelende conclusies en reflecties ten aanzien van de subsidierelatie

Voor deze evaluatie zijn onderzoeksvragen meegegeven over de subsidievoorwaarden en over het bereiken van maximale synergie tussen EZK-beleid en ECP. Gedurende de evaluatie zijn ook meer overkoepelende aspecten van de subsidierelatie naar voren gekomen, die wij te belangrijk vinden om niet te benoemen. Daarom starten we dit rapport met overkoepelende conclusies en reflecties ten aanzien van de subsidierelatie.

Zowel het ministerie van EZK als ECP zijn overwegend positief over de relatie en de rolverdeling tussen beide partijen. De meeste (maar niet alle) gesprekspartners van beide partijen beschrijven de relatie als constructief, open en begripvol. De goede relatie is volgens hen te danken aan het langdurige wederzijdse vertrouwen en het contact dat zij doorlopend en regelmatig met elkaar hebben op de verschillende dossiers. Specifiek benoemen gesprekspartners van het ministerie van EZK bijvoorbeeld dat ze ECP zien als een stabiele, professionele partner met belangrijke expertise die van betekenis is voor het ministerie van EZK bij het uitvoeren van activiteiten die bijdragen aan het behalen van de beleidsdoelen. Gesprekspartners van ECP benoemen bijvoorbeeld dat ze het als prettig ervaren dat het ministerie van EZK goed begrijpt wat de rol en taak van ECP is, met nuttige en constructieve overleggen tot gevolg.

Deze positieve geluiden hebben voor een belangrijk deel betrekking op de ‘relationele’ kant van de subsidierelatie. Deze relationele kant van de relatie tussen subsidieverstrekker en subsidieontvanger lijkt relatief goed ontwikkeld te zijn en dat lijkt positief bij te dragen aan het bereiken van de met de subsidie gestelde doelen. Er is immers veel ruimte voor constructief en inhoudelijk overleg.

Echter, waar het gaat over de ontwikkeling van de ‘zakelijke kant’ van de subsidierelatie tussen het ministerie van EZK en ECP, zijn wij kritischer. Onze kritiek ziet **(A) op de beperkt kritische houding van het ministerie van EZK op het gekozen instrument**. Het ministerie van EZK heeft zich de afgelopen jaren wat ons betreft te weinig indringend de vraag gesteld of het instrument subsidie past bij alle activiteiten die ECP uitvoert en of een meerjarige subsidie (in plaats van een incidentele jaarlijkse subsidie) niet beter zou passen bij de relatie tussen het ministerie van EZK en ECP. Daarnaast zit onze kritiek **(B) op de beperkte reflectie van het ministerie van EZK ten aanzien van de besteding van subsidiebudget en dan met name de gekozen inkoopconstructie**. We lichten A en B hierna nader toe.

A. De beperkt kritische houding ten aanzien van het instrument ‘subsidie’

We constateren een beperkt kritische houding van het ministerie van EZK en een vanzelfsprekendheid rondom de keuze voor het instrument ‘subsidie’ (in plaats van een ‘opdracht’). Ook constateren we dat het ministerie van EZK meer zou kunnen aansturen op een meerjarige subsidie (in plaats van een incidentele jaarlijkse subsidie). De huidige, beperkt kritische en niet-expliciete afwegingen leiden tot de volgende nadelen of risico’s.

Ten eerste zouden sommige activiteiten van ECP mogelijk beter passen binnen een opdrachtrelatie.

ECP organiseert publiek-private samenwerking, waarbinnen het ministerie van EZK zowel de rol van deelnemer als die van subsidieverstrekker vervult. Mede hierdoor ontstaat soms de complexe situatie dat het ministerie van EZK zowel betrokken is als subsidieverstrekker, als ook als samenwerkingspartner in de uitvoering. Op het moment dat een subsidieverstrekker zeggenschap heeft over de invulling van de prestatie en er minder sprake is van een 'eigen activiteit' van de subsidieontvanger, is een subsidie niet meer het passende instrument.[2] Het instrument subsidies is bedoeld voor activiteiten die maatschappelijk of economisch gewenst zijn, maar die zonder de subsidie niet of niet zo snel zouden plaatsvinden.[3]

Het ministerie van EZK heeft aangegeven te reflecteren op de vraag of voor de activiteiten van ECP een subsidie of opdracht passend is. Desalniettemin concluderen wij dat sommige activiteiten van ECP mogelijk beter passen binnen een opdrachtrelatie. Veel activiteiten van ECP zijn door henzelf geïnitieerde projecten die voortvloeien uit de specifieke kennis en expertise van ECP. Dit zijn activiteiten waarvoor subsidie een passend instrument kan zijn. ECP voert echter ook activiteiten uit voor het ministerie van EZK waarvoor zij mogelijk niet de enige gekwalificeerde partij is. Het duidelijkste voorbeeld hiervan is de ONE Conference. ECP heeft een ondersteunende en facilitaire rol bij de organisatie van deze conferentie, maar het initiatief en de verantwoordelijkheid voor zaken als de keuze van sprekers, ligt voornamelijk bij andere partijen (de ministeries van EZK en JenV en de gemeente Den Haag). Het op deze wijze 'uitvoerend' organiseren van een conferentie is een activiteit die mogelijk ook door andere (markt)partijen kan worden uitgevoerd. Door meerdere gesprekspartners is daarnaast het signaal gedeeld dat het ministerie van EZK bij meerdere activiteiten die ECP uitvoert, stuurt op de uitvoering en daarmee relatief weinig afstand bewaart (die wel gepast is binnen een subsidierelatie, want naarmate de subsidieverstrekker meer zeggenschap over de invulling van de prestatie heeft, zal er eerder sprake zijn van opdracht). Men ervaart dat hier intern te weinig kritisch een gesprek over gevoerd wordt.

Ten tweede heeft het ministerie van EZK beperkt aangestuurd op een meerjarige subsidie.

In de leidraad incidentele subsidies van de ministeries van EZK en LNV is beschreven dat binnen de ministeries van EZK en LNV subsidies bij voorkeur worden verstrekt op basis van een (meerjarige) subsidieregeling (in plaats van een incidentele jaarlijkse subsidie). In de leidraad is ook beschreven dat het gebruik maken van een (meerjarige) subsidieregeling belangrijke voordelen heeft ten opzichte van incidentele subsidies.

In het geval van ECP kiest het ministerie van EZK al ruim 15 jaar voor incidentele subsidies. Daardoor blijven de voordelen van een meerjarige subsidieregeling onbenut. Zoals de mogelijkheid om meerjarig over effecten te verantwoorden en daarop aan te sturen en efficiëntiewinst, doordat het proces van subsidieverstrekking niet jaarlijks doorlopen hoeft te worden. Gesprekspartners van ECP hebben aangegeven dat zij voorkeur hebben voor de jaarlijkse incidentele subsidie, omdat dit ECP flexibiliteit en autonomie biedt binnen een werkveld dat zich snel ontwikkelt.

Wij constateren dat de subsidievoorwaarden, de activiteiten en de werkwijze van de afgelopen jaren veel gelijkenis en consistentie vertonen. Dat roept de vraag op of de zorg dat (inhoudelijke) flexibiliteit of autonomie verloren zou gaan binnen een meerjarige subsidieregeling, terecht is. Bovendien is het ook binnen een

[2] https://www.pianoo.nl/nl/over-pianoo/vakgroepen/vakgroep-aanbestedingsrecht/visie-subsidie-of-overheidsopdracht/vijf-vragen-bij-achterhalen-van

[3] Leidraad incidentele subsidies van het ministerie van EZK (versie 22-10-2020).

meerjarige subsidieregeling goed mogelijk om inhoudelijke flexibiliteit te borgen. Gesprekspartners bij het ministerie van EZK en ECP hebben aangegeven wel open te staan voor de mogelijkheden en voordelen van een meerjarige subsidierelatie.

B. De beperkte reflectie op de besteding van het subsidiebudget en dan met name de gekozen inkoopconstructie.

De tweede overkoepelende constatering die we doen is gericht op de besteding van het subsidiebudget door ECP. Stichting ECP heeft gekozen voor een bepaalde constructie in de manier waarop personeel wordt ingekocht. Stichting ECP koopt jaarlijks voor een relatief groot bedrag personeel in bij één bedrijf (tot en met 2020 ProSec B.V. en vanaf 2021 LunaVia B.V.), dat in mede-eigendom is van de directeur en plaatsvervangend directeur van Stichting ECP. LunaVia B.V. stelt, volgens het jaarverslag van ECP, op grond daarvan 'personeel ter beschikking voor de daadwerkelijke uitvoering van de werkzaamheden alsmede levering van kantoorfaciliteiten en alle middelen noodzakelijk voor een efficiënte uitvoering van de te verrichten zaken'. In 2021 ontving Stichting ECP bijvoorbeeld ongeveer 7,0 miljoen euro subsidie (inclusief ophogingen) van het ministerie van EZK. De totale inkomsten van ECP bestonden in dat jaar uit ongeveer 11,1 miljoen euro en daarvan heeft ECP voor zo'n 4,9 miljoen euro aan diensten ingekocht bij LunaVia B.V. ten behoeve van personeel.

Het personeel van LunaVia B.V. (en daarvoor het personeel van ProSec B.V.) wordt door het bestuur van ECP ingekocht zonder aanbesteding of concurrentie te organiseren. Deze inkoopconstructie is als rechtmatig beoordeeld, omdat het volgens juridisch experts in overeenstemming is met de Aanbestedingswet 2012. Dat is meest recent in 2022 vastgesteld door advocatenkantoor Van Doorne. Eerder liet ECP deze constructie al door andere advocatenkantoren beoordelen. Van Doorne acht het goed verdedigbaar dat de overeenkomst met LunaVia B.V. en de doorgevoerde wijzigingen verenigbaar zijn met de Aanbestedingsweg 2012. Dat komt – kort gezegd – omdat de overeenkomst al in 1999 is gesloten, toen ECP geen aanbestedende dienst was. Sindsdien hebben volgens Van Doorne geen wezenlijke wijzigingen plaatsgevonden in deze overeenkomst. Toen ECP later wel een aanbestedende dienst werd (omdat meer dan de helft van de inkomsten van ECP bestaan uit subsidies van de Rijksoverheid), hadden zij niet de verplichting om de lopende overeenkomst te beëindigen en alsnog aan te besteden.

Er zijn diverse waarborgen die bijdragen aan een doelmatige besteding door ECP van de door het ministerie van EZK verstrekte subsidie. Er wordt bijvoorbeeld een accountantscontrole uitgevoerd op de uitgaven van Stichting ECP en ECP levert jaarlijks een financieel jaarverslag op. Er wordt door het ministerie van EZK gecontroleerd of de uurtarieven die ECP hanteert, marktconform zijn. Ook voert het ministerie van EZK een staatssteuntoets uit en is in de subsidievoorwaarden vastgelegd dat ECP als aanbestedende dienst fungeert. Tot slot is de directeur van de directie Digitale Economie van het ministerie van EZK waarnemend lid van het bestuur van ECP. Ook volgens ECP is er aandacht voor doelmatigheid in de inkoopconstructie. LunaVia B.V wordt namelijk betaald op basis van aantal uren maal uurtarief, waarbij de uren worden gecontroleerd en waarbij de gehanteerde uurtarieven jaarlijks worden getoetst aan een benchmark met vergelijkbare dienstverleners.

Samenvattend: de wijze van inkopen door ECP bij LunaVia B.V. is historisch ontstaan, is als rechtmatig beoordeeld en is gericht op doelmatigheid. Maar het voorgaande betekent volgens ons niet vanzelfsprekend dat deze constructie ook de meest logische en wenselijke constructie voor de toekomst is. We zouden daarom indringender reflectie op deze constructie hebben verwacht en zouden het wenselijk vinden als de transparantie over de constructie uitgebreider zou zijn. We lichten deze punten hierna toe.

Ten eerste zouden we indringender reflectie hebben verwacht op de wijze van inkopen.

Wij zouden hebben verwacht dat het ministerie van EZK als subsidieverstrekker indringender intern zou hebben gereflecteerd op de inkoopconstructie bij de

subsidieontvanger en vervolgens ook indringender en explicieter met ECP het gesprek zou zijn aangegaan over de wenselijkheid en uitlegbaarheid van de constructie. Voor deze verwachting zien wij twee redenen, ondanks dat wij ons ook realiseren dat het ministerie 'slechts' een subsidieverstrekker van ECP is en daarmee ook gepaste afstand dient te houden tot de bedrijfsvoering van de subsidieontvanger en daarmee ook het inkoopbeleid van ECP.

De eerste reden: De aanbestedingsregels bestaan zodat overheden integer inkopen, zodat ze de beste kwaliteit voor een zo goed mogelijke prijs krijgen en zodat ondernemers een eerlijke kans krijgen om een overheidsopdracht te winnen.[4] ECP hoeft weliswaar de inkoop van personeel bij LunaVia B.V. niet aan te besteden (de constructie is beoordeeld als rechtmatig), maar toch is wat ons betreft de vraag of de constructie vanuit het ministerie van EZK gezien voldoende wenselijk en uitlegbaar is. Want, de historisch gegroeide situatie die nu ontstaan is, is dat een als aanbestedende dienst aangemerkte organisatie voor een groot bedrag (deels bestaande uit subsidiegeld) diensten inkoopt, zonder dat de daarvoor bedoelde aanbestedingsregels gevolgd hoeven te worden.

De tweede reden: In de huidige situatie koopt ECP zowel de uitvoering van de directiefunctie (of: de directeuren) áls de uitvoering van tal van andere taken in bij één en dezelfde partij. Dit is historisch zo gegroeid, maar ook hiervoor geldt dat het de vraag is of het wenselijk is dat te continueren. Immers, het gevolg is dat de ECP-directeuren vanuit hun ECP-pet kritisch moeten reflecteren op kwaliteit van de uitvoering van de taken, maar tegelijkertijd een belang hebben vanuit hun rol als eigenaar van LunaVia B.V. (een onderneming met winstdoelstelling). Deze belangen zijn vaak gelijk, maar kunnen ook uit elkaar lopen. Een ander gevolg van de gekozen constructie is dat deze continuïteitsrisico's met zich mee kan brengen en kan leiden tot ingewikkelde situaties, die vermijdbaar zijn door een andere constructie te kiezen. Bijvoorbeeld in het geval er een conflict of verschil van visie zou ontstaan tussen bestuur van ECP enerzijds en directeuren van ECP anderzijds. Als dat zou leiden tot het nemen van afscheid of het op non-actief stellen van een (plaatsvervangend) directeur, dan is vervolgens de vraag wat dit betekent voor de continuïteit van de taakuitvoering door het overige personeel dat via het bedrijf LunaVia B.V. voor ECP werkt.

Wij bevelen EZK aan om over onze voorgaande observaties explicieter het gesprek aan te gaan met ECP en de wenselijkheid en noodzakelijkheid van de huidige inkoopconstructie onderling te bespreken.

Ten tweede kan de transparantie over de inkoopconstructie worden uitgebreid zodat hierover geen verkeerde beelden kunnen ontstaan.

Het ministerie van EZK en ECP hebben in de evaluatie aangegeven dat het ministerie van EZK op de hoogte is van de inkoopconstructie, en dat ECP hierover openheid en transparantie betracht, bijvoorbeeld via de bestuursvergaderingen waar de directeur Digitale Economie van het ministerie van EZK als waarnemend bestuurslid bij aanwezig is. Wij zien die transparantie ook terug in het jaarverslag van ECP, in de zin dat wordt vermeld voor welk bedrag via LunaVia B.V. personeel wordt ingehuurd.

Hoewel er richting het ministerie van EZK als subsidieverstrekker dus transparantie is over de inkoopconstructie, is dat richting de buitenwereld niet volledig het geval. De informatie over de constructie in de jaarverslagen van ECP is niet helemaal duidelijk en volledig, en heeft bij ons dan ook aanvankelijk vooral vragen opgeroepen. Dit zijn vragen die ook in de buitenwereld zouden kunnen ontstaan. Zo zou bijvoorbeeld het onterechte en schadelijke beeld kunnen ontstaan dat de directie van ECP jaarlijks LunaVia B.V inhuurt, waarbij nader

[4] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanbesteden/aanbestedingsregels#:~:text=Ondernemers%20krijgen%20door%20de%20regels,en%20beter%20kunnen%20worden%20opgelost. (geraadpleegd op 14-8-2023).

onderzoek laat zien dat LunaVia B.V. een onderneming is in (mede)eigendom van deze directie. De werkelijke situatie is: het bestuur huurt jaarlijks LunaVia B.V. in en LunaVia B.V. levert het facilitair bureau inclusief de directie.

Om die reden bevelen we ECP (en het ministerie van EZK) aan om de transparantie over de constructie naar de buitenwereld te vergroten, door in ieder geval duidelijker te vermelden dat ook de diensten van de directeuren via LunaVia B.V. worden ingekocht (samen met andere facilitaire taken) en dat LunaVia B.V. hun eigen onderneming is.

3. De subsidievoorwaarden

3.1. Inleiding

Het ministerie van EZK heeft twee onderzoeksvragen centraal gezet in deze evaluatie. De eerste onderzoeksvraag luidt: *Zijn de gestelde voorwaarden nog afdoende om de werkzaamheden naar verwachting te kunnen uitvoeren of moeten deze worden herijkt?*

In dit hoofdstuk beantwoorden we deze onderzoeksvraag. We starten in de paragraaf hieronder met onze conclusie. De onderbouwing van de conclusie (de verzamelde feiten en percepties) volgt daarna.

3.2. Conclusie

We concluderen allereerst dat de huidige voorwaarden van de subsidierelatie tussen het ministerie van EZK en ECP duidelijk en werkbaar zijn.

Tegelijkertijd concluderen we dat de manier waarop de inhoudelijke verantwoording momenteel plaatsvindt, ertoe leidt dat het ministerie van EZK weinig zicht heeft op de resultaten van de gesubsidieerde activiteiten en daarmee de bijdrage van de subsidie aan de beleidsdoelen van het ministerie van EZK.

In de verantwoording van ECP over de activiteiten is per dossier te lezen welke activiteiten zijn uitgevoerd, maar vaak niet wat deze activiteiten teweeg hebben gebracht en/of hoe de activiteiten en resultaten tussen dossiers samenhangen. Het is goed mogelijk dat individuele dossierhouders van het ministerie van EZK goed op de hoogte zijn van de toegevoegde waarde van de uitgevoerde activiteiten. Ook is in sommige gevallen onderzoek gedaan naar de effecten van een specifieke activiteit. Daarmee is echter nog geen overzicht ontstaan over de relatie tussen de uitgevoerde activiteiten enerzijds en het bereiken van de beleidsdoelen van het ministerie van EZK anderzijds. Daarvoor is het nodig dat het ministerie van EZK verduidelijkt wat de bijdrage van de subsidie van ECP aan de eigen beleidsdoelen zou moeten zijn.

De vraag is of meer zicht op de resultaten van de subsidie gerealiseerd kan worden door meer subsidievoorwaarden. Mogelijk kunnen het ministerie van EZK en ECP ook zoeken naar andere manieren of afspraken die leiden tot dit inzicht.

We benoemen tot slot dat het realistischer is om afspraken te maken over verantwoording van resultaten (die wellicht pas na enige tijd zichtbaar worden) binnen een meerjarige subsidierelatie. Daarbinnen bestaat immers de mogelijkheid om een meerjarige verandering te constateren en beschrijven. Een bijkomend voordeel van het omzetten van de huidige, jaarlijkse, incidentele subsidie naar een meerjarige subsidie (waarover we in het vorige hoofdstuk reeds hebben geschreven) is bovendien dat de zakelijke of financiële uitvoering van de subsidierelatie gemakkelijker bij een andere afdeling belegd kan worden dan het inhoudelijke of beleidsmatige contact met ECP. Door zo'n scheiding van verantwoordelijkheden wordt het gemakkelijker om kritisch te zijn rondom meer zakelijke vraagstukken, zonder het goede, doorlopende contact op inhoudelijke vraagstukken op het spel te zetten.

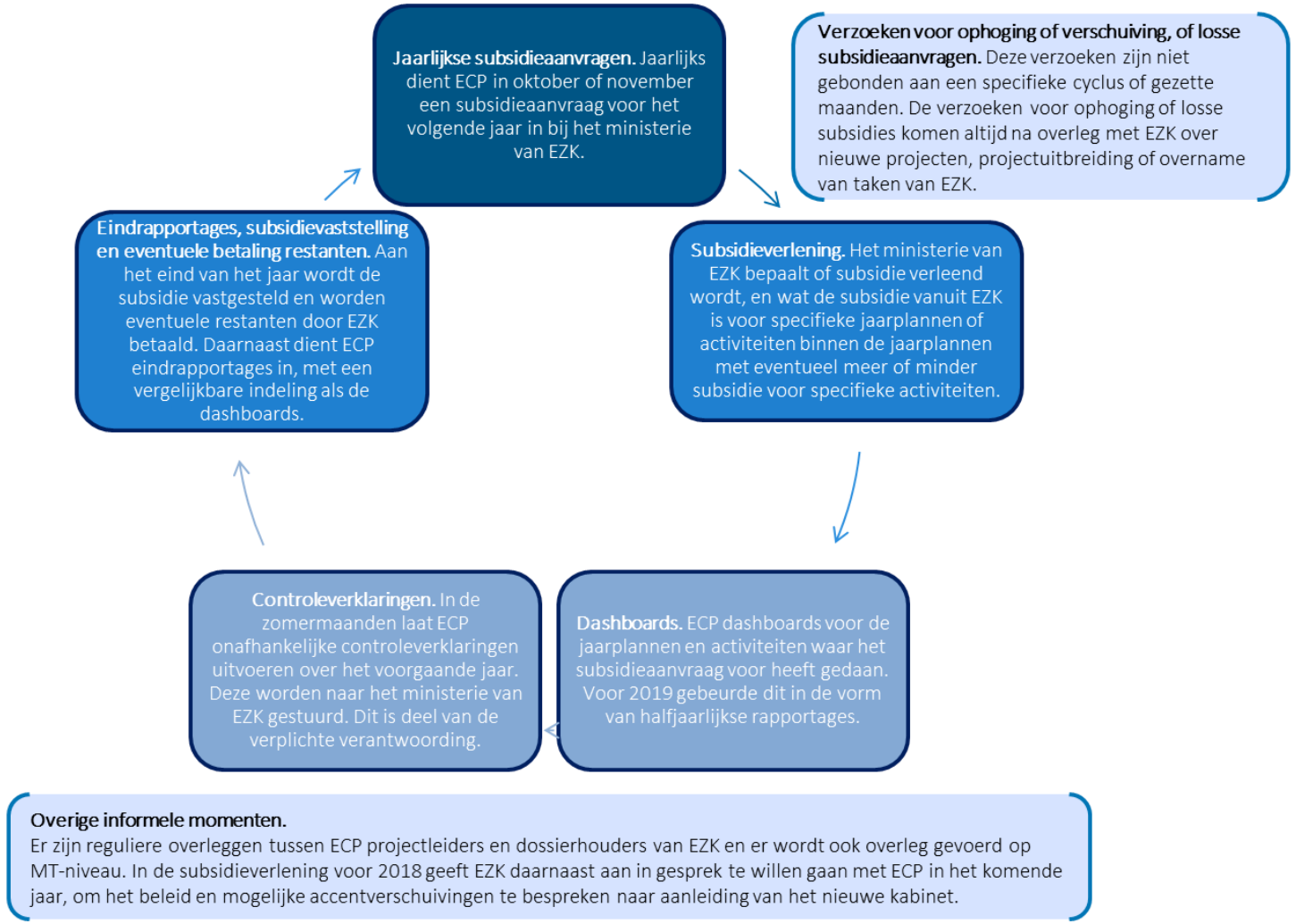
3.3. Onderbouwing

De voorwaarden en de jaarlijkse cyclus

Sinds 2019 heeft het ministerie van EZK jaarlijks min of meer dezelfde subsidievoorwaarden geformuleerd. Bij de subsidieverlening worden eisen gesteld rondom onderwerpen als overbesteding, wijzigingen in de plannen, inzicht in de voortgang, verantwoording, eventuele financiële problemen, de subsidievaststelling, opdrachten aan derden en het aanbestedingsrecht.

Met ingang van 2019 zijn enkele kleine wijzigingen doorgevoerd in de subsidievoorwaarden, bijvoorbeeld met betrekking tot de kosteloze toegankelijkheid van de kennis die voortvloeit uit de subsidiabele activiteiten of specifieke afspraken over situaties waarin wel/geen schriftelijke toestemming is vereist voor wijziging van kostenposten.

De subsidierelatie tussen EZK en ECP kent een jaarlijkse cyclus. Daarnaast wordt de subsidierelatie ingevuld door informele overleggen, bijvoorbeeld tussen dossierhouders op specifieke activiteiten of dossiers. In de figuur op de volgende pagina hebben we de jaarlijkse cyclus afgebeeld.



Figuur 1. De jaarlijkse subsidiecyclus.

Het subsidiebudget

Het ministerie van EZK financiert ECP door middel van de jaarlijkse subsidie binnen drie jaarplannen: (1) missiegedreven innovatiebeleid, (2) digitale veiligheid en vertrouwen en (3) strategische innovatie initiatieven. Een deel van de activiteiten binnen deze bundels worden mede gefinancierd door andere partijen (publiek of privaat). Het aandeel van EZK-subsidie ten opzichte van de totaalbegroting van ECP schommelt tussen de 49% en 63%. ECP voert ook activiteiten uit die niet (mede) door het ministerie van EZK, maar volledig door andere partijen gefinancierd worden, bijvoorbeeld rondom het thema zorg.

Het verstrekte subsidiebedrag is over de afgelopen jaren gegroeid, met name door een toename van activiteiten en/of bundels die ECP onder de subsidierelatie uitvoert. Het ministerie van EZK en ECP hebben contact met elkaar in de aanloop naar definitieve aanvragen, waardoor de aanvragen (inclusief de aangevraagde bedragen) voor het ministerie van EZK vaak al bekend zijn bij het officiële indienen van de aanvragen. Tussen 2018 en 2022 zijn de definitieve subsidieaanvragen van ECP altijd goedgekeurd door het ministerie van EZK. In 2018 wijzigde het ministerie van EZK wel de subsidiebedragen voor specifieke activiteiten binnen het jaarplan (bijvoorbeeld voor Netkids en veiliginternetten.nl). In de jaren 2019 tot en met 2022 heeft het ministerie van EZK geen wijzigingen aangebracht in de formeel ingediende aanvragen.

ECP heeft tussen 2019 en 2021 jaarlijks een ophoging van het subsidiebedrag aangevraagd. Deze formele ophogingsverzoeken komen tot stand na overleg met het ministerie van EZK en werden de afgelopen jaren na de formele aanvraag altijd toegekend door het ministerie van EZK. Ophogingen van het subsidiebedrag komen ook tot stand door aanvullingen van andere departementen voor additionele projecten. In de tabel hierna is weergegeven welke bedragen door ECP zijn aangevraagd en zijn toegekend, inclusief en exclusief de ophogingen.

Jaar	Aangevraagd en toegekend (exclusief ophoging)	Aangevraagd en toegekend (inclusief ophoging)
2019	3.544.313	4.402.655
2020	4.313.202	5.263.714
2021	6.439.492	7.020.403
2022	5.522.431	5.522.431

Tabel 1. Subsidiebedragen in euro's.

De subsidieverantwoording

De verantwoording door ECP bestaat uit voortgangsrapportages in de vorm van dashboards per kwartaal, waarop is beschreven welke activiteiten zijn uitgevoerd. Het ministerie van EZK en ECP hebben voor deze vorm gekozen, omdat het snel overzicht biedt over de uitgevoerde activiteiten. Eerdere, meer uitgebreide halfjaarlijkse rapportages, werden door het ministerie van EZK gezien als te omvangrijk. Daarnaast stelt ECP jaarlijks een inhoudelijke en financiële eindrapportage op, waarbij ook controleverklaringen van de accountant voor de uitgaven van Stichting ECP worden verstrekt.

Gesprekspartners benoemen aanvullend dat het ministerie van EZK naast de 'papieren verantwoording' vaak meer weet over de uitvoering van de activiteiten en de resultaten daarvan, dankzij het doorlopende contact tussen de dossierhouders van het ministerie van EZK en ECP en de deelname van het ministerie van EZK aan verschillende activiteiten van ECP.

Percepties over de voorwaarden en verantwoording

De meeste gesprekspartners van het ministerie van EZK en ECP geven aan tevreden te zijn over de subsidievoorwaarden. Ze vinden de voorwaarden logisch

en benoemen dat de voorwaarden de afgelopen jaren niet of nauwelijks tot onduidelijkheid of problemen hebben geleid, op één geschil in de nasleep van een ONE Conference na. Sommige gesprekspartners hebben juist aangegeven dat er (te) weinig gesprek heeft plaatsgevonden over de vraag of de voorwaarden nog passend zijn binnen de huidige context van de subsidierelatie, bijvoorbeeld vanwege het gegroeide takenpakket of vanwege de beweging binnen het ministerie van EZK om zoveel mogelijk subsidies in te richten door middel van een meerjarige subsidieregeling.

Veel gesprekspartners binnen het ministerie van EZK hebben aangegeven dat zij zoekende zijn naar manieren om meer zicht te krijgen op de effecten van de gesubsidieerde activiteiten; zij benoemen dat de dashboards onvoldoende inzicht geven in de samenhang en effecten van de gesubsidieerde activiteiten. Volgens hen zou ECP hier meer inzicht in kunnen geven. Meerdere gesprekspartners, zowel binnen ECP als het ministerie van EZK, benadrukken dat hier een belangrijke rol voor het ministerie van EZK zelf ligt. Het ministerie van EZK heeft momenteel niet expliciet uitgewerkt hoe de activiteiten van ECP bijdragen aan de beleidsdoelen van het ministerie van EZK. Het leggen van een expliciete link tussen de beleidsdoelen en activiteiten van ECP, is primair een verantwoordelijkheid van het ministerie van EZK.

4. Maximale synergie

4.1. Inleiding

Het ministerie van EZK heeft twee onderzoeksvragen centraal gezet in deze evaluatie. De tweede onderzoeksvraag luidt: *Hoe krijgen we maximale synergie tussen EZK-beleid en de rol van ECP? Wat gaat goed en wat zijn verbeterpunten en oplossingen?*

In dit hoofdstuk beantwoorden we deze onderzoeksvraag. We starten in de paragraaf hieronder met onze conclusie. De onderbouwing van de conclusie (de verzamelde feiten en percepties) volgt daarna.

4.2. Conclusie

Het ministerie van EZK en ECP hebben in de loop der jaren een goede relatie en samenwerking opgebouwd die ook inhoudelijke synergie teweegbrengt. De rolverdeling en werkwijze is voor beide partijen duidelijk. De synergie tussen het ministerie van EZK en ECP kan nog verder worden vergroot door de verantwoording over de resultaten van de subsidie te verbeteren. Hiervoor is het belangrijk dat het ministerie van EZK verduidelijkt aan welke beleidsdoelen de ECP-subsidie bijdraagt (en op welke manier), zodat ECP hier in de verantwoording op kan teruggrijpen. Ook is het belangrijk dat het ministerie van EZK zicht houdt op de samenhang tussen de verschillende activiteiten die ECP met EZK-subsidie uitvoert.

Daarnaast constateren we, ook in het verlengde van de punten die we benoemd hebben in hoofdstuk 2, dat binnen de huidige jarenlange subsidierelatie, waarin inhoudelijk intensief wordt samengewerkt, het risico bestaat dat de ruimte om kritisch te zijn, klein is. Alhoewel de meeste betrokkenen hebben aangegeven dat er sprake is van een constructief-kritische houding binnen de subsidierelatie, zijn er ook signalen dat relevante kritische punten niet leiden tot een verbetering. Een verklaring hiervoor is dat het op die momenten belangrijk wordt gevonden om de relatie in harmonie voort te zetten. Voor maximale synergie tussen EZK-beleid en de rol van ECP, is het van belang dat er ruimte blijft bestaan om (over en weer) kritisch te zijn.

4.3. Onderbouwing

Werkwijze en verwachtingen

De subsidierelatie tussen het ministerie van EZK en ECP kent een vaste en formele jaarlijkse cyclus en wordt nader ingevuld door informele overleggen. Er zijn (naast de subsidievoorwaarden) geen aanvullende afspraken of verwachtingen over de relatie op papier gezet. Tegelijkertijd zien we dat er wel degelijk een impliciete ‘way of working’ is ontstaan. Het ministerie van EZK en ECP weten bijvoorbeeld welke informatie ze van elkaar kunnen verwachten, weten over het algemeen wie hun aanspreekpunt is en weten of/hoe ze met elkaar overleggen over nieuwe plannen of het ophogen van het subsidiebedrag. Medewerkers van het ministerie van EZK en medewerkers van ECP overleggen op verschillende dossiers intensief met elkaar, waardoor de verwachtingen over en weer meestal duidelijk zijn.

Rolverdeling

De rolverdeling tussen het ministerie van EZK en ECP wordt door gesprekspartners als volgt beschreven:

- ECP heeft primair een verbindende rol (publiek-private samenwerking). Deze rol wordt ingevuld door het faciliteren van overleggen en het organiseren van activiteiten om specifieke onderwerpen met verschillende organisaties uit te diepen en samenwerking van de grond te laten komen.
- Het ministerie van EZK maakt deze verbindende rol op meerdere thema's financieel (mede) mogelijk en neemt tevens deel aan deze overleggen en evenementen. In een enkel geval is het ministerie van EZK ook formeel de organisator van evenementen, zoals bij de ONE Conference.

Percepties over synergie

De meeste gesprekspartners vanuit het ministerie van EZK en ECP zijn positief over de relatie en geven aan dat er de afgelopen jaren weinig incidenten geweest zijn. Deze gesprekspartners ervaren het contact als prettig, transparant, constructief, warm. Gesprekspartners zijn in het bijzonder positief over het wederzijds begrip dat bestaat over elkaars werkzaamheden en de mogelijkheden en grenzen daarvan. Deze goede relatie is (mede) te danken aan de langdurige samenwerking en het doorlopende contact.

Wanneer we gesprekspartners vragen hoe 'maximale synergie' in de subsidierelatie bereikt kan worden, dan bleven concrete antwoorden of aanbevelingen meestal uit. Sommige gesprekspartners benoemen dat er reeds sprake is van goede synergie, die onder andere blijkt uit een constructief-kritische houding jegens elkaar. Zijn vinden het belangrijk dat het ministerie van EZK en ECP ook in de toekomst constructief-kritisch naar elkaar blijven. Sommige gesprekspartners van het ministerie van EZK geven aan dat er vooral meer synergie bereikt kan worden wanneer er meer samenhang wordt aangebracht tussen de verschillende activiteiten die ECP uitvoert.

Door gesprekspartners bij het ministerie van EZK is veel genoemd dat zij weinig grip of samenhang ervaren tussen de verschillende activiteiten die ECP met EZK-subsidie uitvoert. Zij vrezen dat er daarom onvoldoende integraliteit of samenhang gezocht is tussen de verschillende activiteiten.

Percepties over de relatie

Veel gesprekspartners hebben aangegeven dat er sprake is van een constructief kritische houding jegens elkaar en dat zij deze houding waarderen. Er zou steeds een goed gesprek mogelijk zijn, zodat de plannen of activiteiten nog verder verbeterd kunnen worden. De voorbeelden die deze gesprekspartners noemen, hebben vooral betrekking op een kritische houding rondom de inhoud (de plannen of uitvoering door ECP). ECP en het ministerie van EZK zitten met elkaar in een samenwerkingscultuur, waarin steeds medewerking wordt gezocht, waarin projecten worden voortgezet en waarin op zeer regelmatige basis met elkaar wordt overlegd.

We hebben ook signalen dat er in sommige situaties minder ruimte is voor een constructieve dialoog, bijvoorbeeld in situaties die raken aan een wijziging van voorwaarden, taken of verantwoording. Dat brengt het ministerie van EZK soms in een lastig parket, omdat de vraag dan rijst: in hoeverre bestaat het risico dat ECP onder nieuwe voorwaarden dezelfde activiteiten wil blijven uitvoeren, binnen de huidige harmonieuze relatie?

Sommige gesprekspartners binnen het ministerie van EZK hebben mede daarom benoemd dat er behoefte is aan een meer kritische houding jegens ECP en een kritischer houding intern, zowel rondom de zakelijke kant van de subsidierelatie (is de huidige incidentele subsidie een goed instrument?) als rondom inhoudelijke vraagstukken (zijn we tevreden met de kwaliteit van de verantwoording door ECP?).

5. Aanbevelingen

Op grond van de conclusies uit de vorige hoofdstukken bevelen we **het ministerie van EZK** het volgende aan:

- Weeg periodiek explicieter af of subsidie het aangewezen en meest logische instrument is voor elk van de activiteiten die ECP kan uitvoeren en zo ja, of dit niet beter een meerjarige subsidie kan zijn dan een incidentele subsidie.
- Ga met ECP explicieter het gesprek aan over de wenselijkheid en noodzakelijkheid van de huidige inkoopconstructie, zowel de keuze om niet aan te besteden als de keuze om de uitvoering van directietaken en tal van ondersteunende en uitvoerende taken bij één en dezelfde partij in te kopen.
- Formuleer een duidelijke link tussen de beleidsdoelen van het ministerie van EZK en de onder de subsidie uit te voeren activiteiten van ECP, zodat ECP in het vervolg gerichter kan rapporteren over de resultaten van de activiteiten (aanvullend op de verantwoording over de uitvoering van die activiteiten). Dus: van activiteitenverantwoording meer opschuiven naar resultatenverantwoording en effectverantwoording. Zoek samen met ECP naar manieren om die verantwoording realistisch, haalbaar én inzichtelijk te maken.

Aan **ECP en het ministerie van EZK** gezamenlijk bevelen we aan:

- Vergroot de transparantie over de inkoopconstructie bij LunaVia B.V. naar de buitenwereld, door in ieder geval duidelijker te vermelden dat ook de diensten van de directeuren via LunaVia B.V. worden ingekocht (samen met andere taken) en dat LunaVia B.V. de eigen onderneming van de directeuren is.

Bijlage 1: Gesprekspartners

Functie en organisatie
Verkennende gesprekken
Directeur ECP
Plaatsvervangend directeur ECP
Financieel management en projectmanager ECP
Directeur Digitale Economie ministerie van EZK
Beleidsmedewerker Digitale Economie ministerie van EZK
Beleidsmedewerker Digitale Economie ministerie van EZK
Verdiepende gesprekken
Voorzitter ECP
Penningmeester ECP
Financieel management en projectmanager ECP
Managementteam ECP
Managementteam ECP
Medewerker missiegedreven innovatie ECP
Managementteam ECP en medewerker Strategische Innovatieprojecten ECP
Managementteam ECP en medewerker Strategische Innovatieprojecten ECP
Medewerker Veiligheid en Vertrouwen ECP
Medewerker Financiën beleidsdirectie Digitale Economie ministerie van EZK
Medewerker afdeling WJZ ministerie van EZK
Medewerker afdeling FEZ ministerie van EZK
Beleidsmedewerker Digitale Economie ministerie van EZK
Beleidsmedewerker Digitale Economie ministerie van EZK
Beleidsmedewerker Digitale Economie ministerie van EZK
Beleidsmedewerker Digitale Economie ministerie van EZK
Beleidsmedewerker Digitale Economie ministerie van EZK
Beleidsmedewerker Digitale Economie ministerie van EZK
Beleidsmedewerker Digitale Economie ministerie van EZK
Beleidsmedewerker Digitale Economie ministerie van EZK

KWINK GROEP

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

Intern gebruik