

Aan: de leden van Provinciale Staten van Noord-Holland, Fryslan en Groningen
Van: het dagelijks bestuur Waddenfonds
Datum: 6 april 2020
Betreft: Notitie organisatiekosten Waddenfonds 2020-2023

Geachte leden van Provinciale Staten,

Deze notitie geeft een toelichting op de opbouw van de organisatiekosten van het Waddenfonds. Het voorstel is om deze organisatiekosten met € 0.35mln. te verhogen tot € 2.6 mln. voor de begroting van 2020 tot en met 2023. Voor de begroting van 2020 is een begrotingswijziging nodig. In de huidige begroting is er ruimte voor 6.4% organisatiekosten. Het voorstel is om ruimte te creëren voor maximaal 7.4%. De reden hiervan is gelegen in de toegenomen omvang en complexiteit van het werk dat het Waddenfonds uitvoert.

Historie

In het uitvoeringsplan Waddenfonds 2014-2017 is een maximum van 4% organisatiekosten afgesproken. Dit was gebaseerd op zo'n 10 subsidieverleningsbeschikkingen voor de relatief grote themaprojecten en zo'n 10 beschikkingen voor de relatief kleinere projecten (Budget Lokale Innovaties) per jaar. Werkzaamheden die hierbij horen zijn het afstemmen over de subsidies met de aanvrager, het beoordelen, verlenen en beheren van de subsidies. In 2013 geeft de kwaliteitscommissie aan dat bij vergelijkbare fondsen de organisatiekosten tussen de 4% en 8% liggen¹.

In 2015 is het percentage verhoogd tot maximaal 5% (€ 1.75 mln.) vanwege een verdubbeling van de relatief grote themaprojecten en benodigde extra capaciteit voor het beheer van projecten, mede doordat projecten een relatief lange doorlooptijd hebben.

In het rapport "Het Waddenfonds gemonitord" van de Randstedelijke- en Noordelijke Rekenkamer uit 2018 is onderstaande aanbeveling opgenomen:

Heroverweeg eerdere besluitvorming over de organisatiekosten naar rato van het Waddenfondsbudget (in casu de 5%-norm). Ga bij de aankomende besluitvorming over de organisatiekosten van het Waddenfonds uit van de benodigde taken en de hierbij behorende werkzaamheden. Bepaal vervolgens welke competenties nodig zijn om deze taken op een goede wijze uit te voeren. Het is dus niet wenselijk om vooraf de organisatiekosten te maximeren op een bepaald percentage, maar om een taken-middelen discussie leidend te laten zijn in het streven om het Waddenfonds toe te rusten voor een doelmatige uitvoering van haar verantwoordelijkheden.

In haar advies over de jaarstukken 2018 schrijft de Kwaliteitscommissie: "Het Waddenfonds moet voldoende aansluiting (blijven) houden bij de in par. 2 van dit advies genoemde beleidsmatige en operationele ontwikkelingen in het Waddengebied. Subsidieprojecten, met name die ten behoeve van het Investeringskader Waddengebied, zijn over het algemeen ingewikkeld en vragen het nodige van de ambtelijke dienst en de Beheerorganisatie. Het monitoren en evalueren van projecten is een substantiële nieuwe activiteit, die niet even in de marge van de ambtelijke organisatie kan worden uitgevoerd. De Commissie hecht er aan dat het uitvoeringsproces voldoende robuust is, met een kwaliteitsniveau waarmee zowel rechtmatigheid als doelmatigheid is gewaarborgd." De Kwaliteitscommissie legt hier ook een link met het Rekenkamersrapport.

¹ Tweede advies van de Kwaliteitscommissie, 5 juli 2013. Paragraaf 10.3.

Uit een brief aan de Tweede Kamer van minister Hoekstra blijkt dat de uitvoeringskosten van Nederlandse overheden voor de uitvoering van de EU-begroting gemiddeld tussen de 10%-13% liggen.²

Voor 2018 en 2019 is de begroting incidenteel gewijzigd en is er € 0,5 mln. extra beschikbaar gesteld voor de organisatiekosten. Het percentage mocht hierdoor stijgen tot maximaal 6.4%. In 2018 steeg het tot 5,62% en in 2019 tot 6,21%. Er waren meerdere redenen voor deze extra kosten. Het Waddenfonds had toen te maken met langdurige ziekte, waardoor extra kosten voor inhuur gemaakt moesten worden. Daarnaast kwam het Investeringskader Waddengebied (IKW) in 2018 echt op stoom. Dit IKW legt een grote belasting op de organisatiekosten. Het vraagt namelijk een heel eigen specialistische toetsing en uitvoeringsregime, waarvoor zeer specifieke kwaliteiten en capaciteiten voor benodigd zijn.

Vanuit het Waddenfonds is in 2018 berekend dat er voor het IKW 5 extra subsidiespecialisten nodig zijn voor onder andere business cases analyse en advies over subsidie technische zaken. Ook was er 1 fte geraamd voor juridische zaken. Dit zou komen bovenop het 'reguliere' beheer dat door 5 fte werd uitgevoerd. Destijds was de verwachting dat er efficiencywinst geboekt kon worden waardoor volstaan kon worden met een uitbreiding van 3 fte. Vanwege de extra werkzaamheden is ook besloten om de regiefunctie uit te breiden met 2 fte. voor de jaren 2020 tot en met 2022. In de begroting 2020 is dit vertaald naar toevoeging van € 0.5 mln. aan de organisatiekosten voor de jaren 2020-2022.

Het Waddenfonds voorziet om haar werk kwalitatief voldoende uit te kunnen voeren dat er in ieder geval tot en met 2023 extra personeel nodig is. Dit betekent een uitbreiding van de € 0.5 mln. voor het jaar 2023. Daarnaast was de conclusie van uit 2018 dat er efficiencywinst geboekt kon worden niet reëel gebleken. Om goed beheer te voeren op de subsidies zijn de 2 extra subsidiespecialisten en 1 fte. voor juridische zaken wel noodzakelijk met daarnaast ruimte voor inhuur voor specialistische kennis en dat maakt de stijging van € 0.35 mln. gewenst.

De financiële vertaling van de organisatiekosten.

Jaar	Organisatiekosten	Percentage
2023	2.600.000	7.4%
2022	2.600.000	7.4%
2021	2.600.000	7.4%
2020	2.600.000	7.4%
2019	2.180.000	6.2%
2018	1.975.000	5.6%
2017	1.559.991	4.4%
2016	1.609.799	4.6%

Productie en omvang verstrekte subsidies

Het Waddenfonds kent de afgelopen jaren een forse stijging van aanvragen. Dat maakt dat zowel aan de regie kant als aan de beheer kant extra inspanning nodig is om het werk op een kwalitatief hoogwaardige manier uit te kunnen voeren. Het Waddenfonds krijgt per jaar gemiddeld 70 aanvragen voor subsidie binnen. Deze aanvragen zijn onder te verdelen in drie subsidie categorieën.

1. Budget lokale innovaties (BLI) aanvragen tot € 50.000, -

² Kamerbrief nr. 2018-0000117147 van 13 juli 2018 reactie op Motie van het Lid Hijink inzake uitvoeringskosten Nederlandse overheden voor de uitvoering van de EU-begroting

De subsidieregeling BLI levert jaarlijks ongeveer 30 aanvragen op. De helft van deze aanvragen wijst het Waddenfonds af om diverse redenen. Dat maakt dat er 15 aanvragen worden beschikt. Er is voor een klein deel van deze subsidies twee jaar beheer werk nodig o.a. vanwege gerichte controle op de projecten.

2. Thematische openstelling aanvragen tot € 500.000, -

Bij de thematische openstelling worden naar verwachting jaarlijks 36 aanvragen ingediend. Het Waddenfonds zorgt voor een eerste check of de aanvraag volledig en voldoende is. De ervaring leert dat er dan al vaak een derde van de projecten afvalt. Vervolgens worden de projecten aan de deskundigencommissie voorgelegd. De beoordeling van de commissie betekent in de regel ook dat er wederom een derde van het totaal aantal ingediende projecten afvalt. In de regel worden er dus per openstelling twaalf projecten beschikt. De beheer doorlooptijd van deze projecten is gemiddeld drie jaar.

Voor de uitvoering van de BLI en thematische openstellingen is de komende jaren nog € 57 mln. beschikbaar.

3. Majeure projecten

Voor deze projecten geldt dat er meerjarig wordt beschikt. De majeure projecten vragen veel tijd van beheer en regie. Het betekent dat in een jaar voordat een majeur project wordt ingediend er al volop aan wordt gewerkt om tot een goede aanvraag te komen want minimaal de eerste twee jaar van het project moet concreet uitgewerkt zijn. Gedurende de hele periode is er intensief contact over de vervolgperiode. De ervaring leert dat deze projecten meestal vertragen ten opzichte van de verwachte looptijd van vijf jaar. Het uitgangspunt is dat in 2023 het resterende budget van € 113 mln. is beschikt en er geen ruimte meer is voor nieuwe aanvragen. Het beheer van deze projecten zal tot 2028 doorlopen. De ervaring leert dat er vrijval in deze projecten ontstaat en dat vraagt opnieuw inzet richting de aanvragers en daarnaast biedt het ruimte voor nieuwe subsidie aanvragen.

Overzicht van de aanvragen bij het Waddenfonds.

Jaar	Majeur	Thematisch	BLI
2023	4	36	30
2022	4	36	30
2021	4	36	30
2020	5	36	30
2019	4	31	46
2018	14	37	18
2017	0	31	13
2016	3	26	15

Naast het ontwikkelen en beoordelen van aanvragen is een belangrijk onderdeel van het werk van het Waddenfonds het beheren van de projecten. Onder beheer valt onder andere het voeren van gesprekken met aanvragers over de voortgang. Het verlenen en beoordelen van voorschotten, het inschatten van risico's bij projecten, het beoordelen van wijzigingsverzoeken.

Overzicht van de projecten in beheer bij het Waddenfonds.

Jaar	Regulier beheer	Majeur beheer	Inschatting Waddenfonds majeure beheer
2023	78	20	30
2022	85	20	30
2021	103	29	29
2020	135	24	24
2019	137	21	17
2018	110	17	3
2017	107	3	3
2016	96	3	3

Toelichting

Majeur beheer: Deze tabel is gebaseerd op de vermelde einddatum van de majeure projecten.

Inschatting Waddenfonds majeure beheer: De huidige ervaring leert dat de majeure projecten vaak meer dan een jaar vertragen. In deze kolom is deze vertraging verwerkt. De vertraging heeft onder andere te maken met de vele samenwerkingspartners en de vergunning trajecten die vaak nodig zijn bij majeure projecten.

Omvang verstrekte subsidies

Het Waddenfonds verstrekt subsidies en deze worden deels meerjarig beheerd. Het Waddenfonds heeft inmiddels meer dan € 300 mln. aan subsidies verstrekt.

Inzet personeel

Het werk van de uitvoeringsorganisatie Waddenfonds bestaat uit drie onderdelen; de beheerorganisatie, regie en algehele ondersteuning.

De afgelopen jaren is het personeelsbestand als volgt ingericht.

Jaar	Totaal	Regie	Beheer	Ondersteuning	Directie
2020	20.05	4.8	10.7	2.55	2
2019	17.05-19.75	4.5	8-10.7	2,55	2
2018	14.45	3.7	6,2	2,55	2
2017	12.9	2.8	6	2,1	2
2016	11.9	2.6	6	1,3	2

Beheer

De werkzaamheden van de beheerorganisatie bestaan o.a. uit het afhandelen van de subsidie aanvragen, het controleren van de jaarplannen, beoordelen van wijzigingsvoorstellen en het onderhouden van vele contacten met de aanvragers over voorkomende zaken. De prognose voor 2020 tot en met 2023 vraagt aan de beheerkant de volgende formatie inzet.

- | | | |
|--------------------------|-----------|---|
| a. BLI | 0.32 fte. | 30 aanvragen per jaar. |
| b. Brede openstelling | 1.51 fte | 36 aanvragen per openstelling. |
| c. Regulier beheer | 3.48 fte. | 80 projecten. |
| d. Majeure projecten | 3.28 fte | 25 projecten. |
| e. Overige werkzaamheden | 3.86 fte | o.a. coördinatie, juridische ondersteuning, advies. |

De totaal benodigde formatie is 12.45 fte. Door efficiency lukt het om het werk met 10,7 fte uit te voeren. De efficiency zit er grotendeels in het opdoen van routine van veel nieuwe medewerkers die in 2019 zijn gestart.

Regie

De werkzaamheden van de regisseurs bestaan o.a. begeleiden en mede ontwikkelen van projectaanvragen, ontwikkelen van beleid, toetsen van aanvragen beleidsmatig en inhoudelijk. Het team regie bestaat nu uit 4.8 fte. De werkzaamheden van regie zijn onder te verdelen in de volgende onderdelen:

- | | |
|---|---------|
| a. Majeure projecten | 2,1 fte |
| b. BLI | 0,3 fte |
| c. Tender | 1,4 fte |
| d. Monitoring | 0,2 fte |
| e. Beleidsontwikkeling, bezwaar en beroepsprocedures, communicatie e.v. | 0.8 fte |

Om de projecten goed te ontwikkelen is tot en met 2023 de huidige omvang van regie nodig. De komende periode zal er naar verwachting meer inzet nodig zijn bij de uitvoering van projecten en voor het monitoren van projecten.

Ondersteuning en directie

Er is 2.55 fte voor de algehele project-, administratieve- en secretariële ondersteuning hiervan wordt 0.25 fte ingezet voor het Omgevingsberaad, hiervoor ontvangt het Waddenfonds inkomsten. Bijzonderheid is dat de afgelopen een en driekwart jaar er 0.6 fte. uitgevallen was vanwege ziekte. De directie bestaat uit 1 fte voor de controller en 1 fte voor de directeur. Voorbeelden van werkzaamheden zijn:

- 0.25 fte wordt ingezet voor ondersteuning van het Omgevingsberaad, voorheen RCW.
- Alle voorbereidingen voor het Algemeen- en Dagelijks Bestuur.
- Financiële administratie.
- Facilitaire werkzaamheden.
- Ondersteuning deskundigen- en kwaliteitscommissie.
- Alle control werkzaamheden.
- Representatieve en netwerkwerkzaamheden.

Om de projecten goed te ondersteunen en er sturing aan te kunnen geven is tot en met 2023 de huidige omvang van ondersteuning en directie nodig.

Scenario's in geval van het niet verhogen van de organisatiekosten

Mocht ervoor gekozen worden om de organisatiekosten niet te verhogen dan zal het Waddenfonds haar bedrijfsvoering moeten aanpassen. Er zal dan gekeken worden naar onderstaande scenario's:

- Het temporiseren van subsidiemogelijkheden door bijvoorbeeld geen of minder frequent de tender en BLI-subsidieregelingen open te stellen. Het effect hiervan is dat er minder projecten worden uitgevoerd, de ontstane dynamiek in het Waddengebied weg zal vallen en daarmee de realisatie van de vier hoofddoelen minder of niet tot stand komen.
- Er zal minder capaciteit beschikbaar zijn voor het begeleiden en ontwikkelen van majeure projecten die vallen onder het IKW. Voor het beoordelen van aanvragen is minder tijd om de inhoud goed te doorgronden. Het gevolg kan zijn dat er tijdens de uitvoering van het project discussie ontstaat over de subsidiabiliteit van kosten. Dit kan leiden tot meer bezwaren.
- De IKW-projecten vertragen in de ontwikkeling en uiteindelijk ook uitvoering. Dit heeft een doorwerking in het beschikbaar stellen van subsidies vanuit het Waddenfonds.

Waardoor bij het sluiten van de gemeenschappelijke regeling van het Waddenfonds financiële middelen over kunnen zijn. De vraag is of deze middelen voor het Waddenfonds behouden blijven.

4. Er zal minder beheer plaatsvinden op de projecten die in de uitvoering zijn. Het effect zal zijn dat aanvragers minder snel goedkeuring krijgen op hun jaarplannen en daardoor vertraging oplopen in projecten. Het betekent ook dat de voortgang van projecten minder goed bewaakt kan worden. Er zal minder contact met de aanvragers zijn waardoor afwijkingen minder snel worden gesignaleerd en niet tijdig bij gestuurd kan worden. De zorgvuldigheid van beheer zal ook teruglopen waardoor er wellicht onterecht subsidie wordt toegekend en de mogelijkheid tot het ontdekken van fouten of fraude niet of minder snel wordt opgemerkt.