

Aanbevelingen N&R-rekenkamers t.a.v. DB/AB Waddenfonds	Reactie bestuur Waddenfonds in brief aan N&R-rekenkamers 12 december 2017 (opgenomen in rapportage N&R-rekenkamers)	Realisatie per november 2018
<p>Aanbeveling 2</p> <p>Stel als kader voor het Waddenfonds dat op de inhoud van voortgangsrapportages van subsidieontvangers moet worden gereageerd. Voorts is het wenselijk dat vertegenwoordigers van het Waddenfonds frequent in contact treden met de subsidieontvangers en de gesubsidieerde projecten bezoeken. In beide gevallen dienen gemaakte afspraken te worden vastgelegd en gearchiveerd, zodat daar later op kan worden teruggekomen.</p>	<p>Het algemeen bestuur van het Waddenfonds heeft in 2014 besloten om aan te sluiten bij het zgn. Rijkssubsidiekader. Een belangrijk uitgangspunt in dat kader is verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie. Aan dit vertrouwensprincipe wordt in de dagelijkse praktijk vormgegeven door subsidieontvangers niet in alle gevallen te belasten met verantwoordingen, rapportages en controles. Deze lijn is verankerd in de door het algemeen bestuur vastgestelde Algemene subsidieverordening van het Waddenfonds.</p> <p>We onderschrijven uw aanbeveling dat het wenselijk is dat vertegenwoordigers van het Waddenfonds frequent contact onderhouden met subsidieontvangers en projecten bezoeken. Daarnaast moeten we vaststellen dat de personele capaciteit van de Uitvoeringsorganisatie zijn beperkingen kent en er dus keuzes moeten worden gemaakt.</p> <p>Op dit moment wordt een door ons bestuur vast te stellen beleidslijn Toezicht en handhaving voorbereid, waarin die keuzes (meer) inzichtelijk worden gemaakt. De aanbeveling over dossiervorming met betrekking tot toezicht en handhaving nemen we graag ter harte, waarbij tevens zal worden geregeld dat te allen tijde wordt gereageerd op voortgangsrapportages.</p>	<p>In de Algemene Subsidieverordening Waddenfonds 2017 (hierna: ASV) is aangesloten bij het zgn. Rijkssubsidiekader. Met dat kader is een vereenvoudiging in de verantwoording van subsidies bewerkstelligd. Het subsidiekader is voor een belangrijk deel gebaseerd op het werken vanuit vertrouwen in plaats van wantrouwen. Aan dit vertrouwensprincipe is vormgegeven door niet meer alle subsidieontvangers in alle gevallen te belasten met verantwoording, rapportages en controles.</p> <p>Het complement van verantwoord vertrouwen is adequaat toezicht en een strikte en consequente handhaving. In lijn hiermee is in de ASV bepaald dat het dagelijks bestuur een actief en consistent toezichts- en handhavingbeleid voert. De beleidsregel Voorbereiding, toezicht en handhaving subsidievertrekking Waddenfonds geeft hier invulling aan en is van toepassing op alle door het dagelijks bestuur te verstrekken subsidies. Ten aanzien van subsidievertrekking waarop mede Europeesrechtelijke voorschriften van toepassing zijn, is deze beleidsregel van toepassing, voor zover zij niet strijdig is met deze voorschriften. De beleidsregel is op 29 juni 2018 door het Algemeen Bestuur van het Waddenfonds vastgesteld.</p> <p>De administratieve organisatie is inmiddels geactualiseerd met onder andere aandacht voor onderhavig proces en rapportages in het bijzonder.</p>
<p>Aanbeveling 3</p> <p>Neem het besluit dat voor 1 mei 2018 er een monitoring- en evaluatiesysteem moet zijn vastgesteld, dat inzicht geeft in de mate waarin gesubsidieerde projecten (zowel majeure als thematische projecten) bijdragen aan de Waddenfondsdoelen. Het ligt dan voor de hand dat AB en DB van het Waddenfonds de opdracht aan de Waddenacademie verstrekken om zo'n monitoring- en evaluatiesysteem te ontwikkelen en te onderhouden. In de subsidieafspraken dient dit te worden opgenomen.</p>	<p>In reactie tot uw aanbeveling 3 kunnen wij u melden dat wij voor de zomer van 2018 een besluit willen nemen tot vaststelling van het monitorings- en evaluatiesysteem. Ter toelichting hierop merken wij op dat in de afgelopen jaren is gewerkt aan vergroting van de inzichtelijkheid van de voortgang van projecten en de daarvoor gereserveerde en daaraan bestede middelen, in relatie tot het realiseren van de hoofddoelen en themadoelen (monitoring).</p> <p>Ten aanzien van de evaluatie van de 'outcome' heeft het bestuur geconstateerd dat voor het kunnen inschatten van de effectiviteit van de WF-projecten in afstemming met diverse partijen meetreeksen en modellen moeten worden bepaald en gegeneerd en dat metingen moeten worden verricht (gebiedsmonitoring). Dit sluit aan bij uw constatering dat het tot stand brengen van tussentijdse evaluaties over de doelrealisatie van het Waddenfonds gebaseerd moet zijn op het in beeld hebben van de trends en ontwikkelingen in het Waddengebied om de effectiviteit van interventies zichtbaar te maken. Het tot stand brengen van gebiedsmonitoring voor meerdere doeleinden is een bredere taak dan de opdracht om de effectiviteit van Waddenfondsprojecten te evalueren. Derhalve heeft het Waddenfondsbestuur de Waddenprovincies verzocht hier een rol in te nemen.</p> <p>De Waddenprovincies nemen deel aan het programmeren van de 'basismonitoring' voor beheer en beleid. Ook de Waddenacademie is aangesloten bij die programmering opdat met – wetenschappelijk verantwoord – beleidsmatig relevante indicatoren periodieke rapportages van de stand van het waddengebied kunnen worden gegeneerd (Stand van het Wad en Waddenbarometer). Een dergelijk project is complex en veelomvattend en behoeft derhalve tijd. De Waddenprovincies en het Waddenfonds zetten zich in om de Basismonitoring en de daaruit af te leiden (effect)rapportages tot een succes te maken.</p>	<p>Bij brief van 19 juli 2018 heeft het dagelijks bestuur van het Waddenfonds het algemeen bestuur nader geïnformeerd over de realisatie met betrekking tot een monitorings- en evaluatiesysteem. Het dagelijks bestuur Waddenfonds had namelijk al eerder een taskforce ingesteld om uitwerking te geven aan een systeem van monitoring en evaluatie. Dit systeem moet het mogelijk maken te bepalen in welke mate de projecten bijdragen aan de Waddenfondsdoelen. Het dagelijks bestuur Waddenfonds liep met het instellen van de taskforce feitelijk vooruit op de aanbeveling van de Rekenkamers.</p> <p>Voor de zomer heeft de taskforce het monitorings- en evaluatiesysteem aan het dagelijks bestuur gepresenteerd. Het systeem maakt het mogelijk de resultaten en effecten van de projecten die door het Waddenfonds gesubsidieerd worden, gestructureerd te monitoren en periodiek te evalueren. Op 7 september 2018 heeft het algemeen bestuur ingestemd met het nieuwe systeem. Inmiddels is de implementatie ervan ter hand genomen.</p>
<p>Aanbeveling 4</p> <p>Neem het besluit dat subsidieaanvragen die bijdragen aan de Waddenfondsdoelen op gelijke wijze dienen te worden behandeld. Het verschil in beoordelingsregime tussen de zogenoemde majeure projecten uit het Investeringskader van de provincies en de aanvragen van thematische projecten van derden en gemeenten dient te verdwijnen.</p>	<p>Het beoordelingsregime van subsidieaanvragen ligt vast in de Algemene Subsidieverordening Waddenfonds 2017 dat voorziet in gelijke beoordeling van alle aanvragen. Er is geen verschil in beoordeling van majeure projecten (die tevens bijdragen aan het realiseren van het Investeringskader Waddengebied) en subsidieaanvragen van thematische projecten. De inhoudelijke grondslag voor de toets op doeltreffendheid en de toepassing van uitgangspunten ligt in het Investeringskader 2017-2026. Dit kader is eveneens identiek voor de beoordeling van aanvragen van majeure als van thematische projecten. Ook hierover treden wij graag met u in overleg om te onderzoeken waar de discrepantie ligt tussen uw conclusie en aanbeveling op dit punt en onze waarneming.</p>	<p>In het gesprek dat het dagelijks bestuur van het Waddenfonds met het bestuur van de Rekenkamers heeft gevoerd op 18 mei jl. is duidelijk geworden dat de tabel op pag. 9 van het Uitvoeringskader Waddenfonds 2017-2026 aanleiding heeft gegeven tot deze aanbeveling. Deze tabel geeft indicatief weer welke verschillen er kunnen zijn in projectaanvragen. Aangezien bij majeure projecten / programma's er voor meerdere jaren aanspraak wordt gemaakt, kan het zijn dat er voor de eerste jaren een concrete beschikking kan worden afgegeven maar voor de latere jaren nog een uitwerking moet plaatsvinden, terwijl er wel voor het geheel een toezegging (reservering) aan de orde is.</p> <p>In het gesprek op 18 mei bleek er overeenstemming te zijn dat er geen verschil is in beoordelingsregime (in alle gevallen wordt bij het afgeven van beschikkingen getoelst aan de bepalingen van de Algemene Subsidieverordening).</p> <p>De Rekenkamers hebben gevraagd hoe bij majeure projecten kan worden geborgd dat de bijdrage aan Waddenfondsdoelen (output/outcome) bij majeure projecten wordt gerealiseerd. Het Waddenfondsbestuur heeft enerzijds verwezen naar de monitoringssystematiek en anderzijds aangegeven dat er bij majeure projecten – na een toezegging over het gehele meerjarige programma/project – de werkwijze met beschikkingen voor onderdelen van het majeure project borgt dat de output/outcome bepalend is voor het verstrekken van de subsidie 'tijdens' de rit.</p>
<p>Aanbeveling 5</p> <p>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. *)</p> <p>*) De Rekenkamers hebben in het onderhavige onderzoek vastgesteld dat organisatiekosten sterk afhankelijk zijn van het type organisatie en de uit te voeren taken en werkzaamheden. Daarmee is het maatwerk. Een vooraf gesteld maximumpercentage, zoals eerder aanbevolen (aanbeveling 3) in de beleidsbrief van 1 augustus 2012, is bij nader inzien daarom geen goed uitgangspunt om tot een professionele uitvoeringsorganisatie te komen.</p>	<p>Wij onderschrijven deze aanbeveling. De directeur zal uitwerking geven aan de benodigde functies en taken voor een doelmatige uitvoering van onze verantwoordelijkheden.</p>	<p>Inmiddels heeft het Waddenfonds mede vanwege intensivering van werkzaamheden met betrekking tot onder meer de realisatie van het Investeringskader Waddengebied de procedure in gang gezet voor een wijziging van de begroting 2018 en 2019 tot tijdelijke verhoging van de organisatiekosten. Anticiperend daarop zijn tijdelijk 4 fte extra aangetrokken. In het voorjaar van 2019 zal de organisatie in beeld gebracht hebben in hoeverre de taken binnen de huidige norm van 5% kunnen worden gerealiseerd.</p>
<p>Aanbeveling 6</p> <p>Volg de (onder)uitputting van de Waddenfondsmiddelen en start uiterlijk in 2024 interprovinciaal overleg over de periode na 2026. In dat overleg dient rekening te worden gehouden met een structurele onderuitputting van het Waddenfonds en met de investeringsbehoefte van het gebied. Entameer daarover tijdig overleg met de betrokken minister(s).</p>	<p>Het Waddenfondsbestuur hecht er aan alleen subsidie te verlenen aan zorgvuldig uitgewerkte en doeltreffende projecten. Reservevorming is een bewuste keuze om – mede in verband met aanstaande majeure projecten – in toekomstige financieringsbehoefte te kunnen voorzien.</p> <p>Wij verwachten dat rond de aangekondigde midterm-review in 2021 zicht zal zijn op een forse aanwending van de gevormde reserves.</p> <p>De in 2021 nog beschikbare reserves kunnen in de midterm-review aanleiding geven tot voorstellen over een wijziging van inzet van middelen; zowel qua tempo en aard (majeur en thematisch).</p>	<p>Mede met het oog op de intensivering van werkzaamheden rondom het realiseren van het Investeringskader Waddengebied, hebben de staten inmiddels hun zienswijze gegeven op de wijziging van de begroting 2018 om € 30 miljoen uit de algemene reserve beschikbaar te hebben voor majeure projecten (overheveling naar bestemmingsreserve voor majeure projecten). Het Algemeen Bestuur heeft in haar vergadering van 29 juni besloten tot begrotingswijziging 2018 Waddenfonds mutatie reserves.</p>
<p>Aanbeveling 7</p> <p>Laat vastleggen op welke momenten de Staten inhoudelijk worden geïnformeerd over de voortgang van projecten (output) en de realisatie van de Waddenfondsdoelen (outcome). Dit laatste kan bijvoorbeeld door te bepalen dat vanaf 1 januari 2019 inhoudelijke tussentijdse evaluaties van de bijdrage van gesubsidieerde projecten aan de Waddenfondsdoelen zullen plaatsvinden. Stel de Staten op de hoogte van samenvattingen en overzichten van deze inhoudelijke evaluaties.</p>	<p>Naar aanleiding van uw aanbeveling constateren wij dat in de Jaarstukken (Jaarrekening/Jaarverslag) jaarlijks openbaar inzicht wordt gegeven in de voortgang van projecten (ex art. 18 van het Bestuursakkoord).</p>	<p>Via de website maar ook in het Jaarverslag zal hierover inzicht volgen. Het inmiddels vastgestelde monitorings- en evaluatiesysteem is hiervoor een belangrijke bron van gegevens.</p>
<p>Aanbeveling 8</p> <p>Voorts geeft het rekenkameronderzoek aanleiding tot de volgende verbeterpunten:</p> <p>a. Zorg ervoor dat uiterlijk 1 maart 2018 het sanctiebeleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidie is vastgesteld.**)</p> <p>b. Laat in de Jaarverslagen voor zowel de geweigerde subsidieaanvragen als voor projecten die niet tot uitvoering komen aangeven, wat de reden van afwijzing was en welk (type) projecten het betreft, zodat dit inzicht kan bijdragen aan betere subsidieverzoeken.</p> <p>c. Indien de Staten een motie aannemen over het functioneren van het Waddenfonds die ook de beide andere provincie betreft, adresseer in die motie dan ook expliciet het AB van het Waddenfonds.</p> <p>**De Rekenkamers hebben naar aanleiding van het onderhavige onderzoek voortschrijdend inzicht bij hun eerdere aanbeveling 2 uit de beleidsbrief van 1 augustus 2012 waarin nog sanctiebeleid om verwijfbare vertraging tegen te gaan werd aanbevolen. De Rekenkamers verwachten dat het vaker in contact treden met de subsidieontvangers een maatregel zal zijn die positiever en effectiever zal uitpakken dan het opleggen van sancties (zie aanbeveling 2 van dit rapport).</p>	<p>In aanbeveling 8a wordt in dat licht gesproken over sanctiebeleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidie. We willen erop wijzen dat het Waddenfonds met regelmaat handhavend optreedt, door bijvoorbeeld de subsidieverlening in te trekken of de subsidie lager vast te stellen. De Algemene wet bestuursrecht biedt hiervoor het instrumentarium.</p> <p>We zullen voormelde beleidslijn zo spoedig mogelijk vaststellen.</p> <p>Wij zullen nagaan in hoeverre in de Jaarverslagen een meer gedetailleerd beeld mogelijk is van de weigeringsgronden van subsidieaanvragen en van de projecten die niet tot uitvoering komen.</p>	<p>Hiervoor is inmiddels een beleidsregel vastgesteld door het algemeen bestuur; zie ad 2.</p> <p>In Jaarverslag 2017 is een meer gedetailleerd beeld gegeven van weigeringsgronden.</p> <p>Daarnaast is bij de subsidieregeling 2018/02 (voor acht thema's) een subsidiemogelijkheid geïntroduceerd waarmee aanvragers zich kunnen laten bij staan door een professioneel adviseur bij het opstellen van subsidieaanvragen en projectplannen. Inmiddels blijkt dat 37 potentiële subsidieaanvragers bij de komende zogenoemde brede openstelling hiervan gebruik willen maken. Deze openstelling kent een subsidieplafond van € 8 miljoen.</p> <p>Uiteindelijk zullen de ingediende projecten door een commissie van deskundigen beoordeeld en gerangschikt worden.</p>