



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

Onderzoeksrapport naar de oorzaken van termijnoverschrijdingen van subsidieverstrekking op basis van het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij

Colofon

Titel	Oorzakenanalyse naar Onderzoeksrapport naar de oorzaken van termijnoverschrijdingen van subsidieverstrekking op basis van het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij
Uitgebracht aan	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit - Directoraat Generaal Natuur en Visserij
Datum	10 oktober 2024
Kenmerk	2024-0000457815
Referentienummer	2023-LNV-016

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

MANAGEMENTSAMENVATTING.....	4	
1	INLEIDING	7
1.1	Aanleiding onderzoek en opdrachtgever	7
1.2	Doelstelling en onderzoeksvraag.....	7
1.3	Afbakening	7
1.4	Leeswijzer	8
2	HET EFMZV EN DE SPELERS	9
2.1	Het EFMZV	9
2.2	De spelers binnen het EFMZV	9
2.2.1	Rolhouders binnen het Operationele Programma EFMZV	9
2.2.2	De overlegstructuur voor EFMZV	11
2.3	De spelers binnen de driehoek Eigenaar–Opdrachtgever–Opdrachtnemer	11
3	OORZAKEN VAN TERMIJNOVERSCHRIJDINGEN	13
3.1	Interventieniveau 1 Prioriteiten, Doelen en Targets	13
3.1.1	Politiek/bestuurlijke doelen gingen boven uitvoerbaarheid	14
3.1.2	De naleving van de termijnen had in de praktijk een lage prioriteit	14
3.2	Interventieniveau 2 Data en Informatievoorziening	14
3.2.1	Suboptimale performance van ondersteunende IT	14
3.2.2	Ontbreken van data en informatie over naleving termijnen	15
3.3	Interventieniveau 3 Rollen, Taken en Verantwoordelijkheden.....	15
3.3.1	Geen gedeeld probleemeigenaarschap van termijnoverschrijdingen.....	15
3.4	Interventieniveau 4 Systeem-/Procesinrichting	16
3.4.1	Veelheid en complexiteit van subsidieregelingen.....	16
3.4.2	Hoge controlelast.....	16
3.4.3	Complexe overlegstructuur	17
3.5	Interventieniveau 5 Externe Factoren en Risico's	17
3.5.1	COVID-19 zorgde voor extra regelingen en bemoeilijkte de uitvoering	17
3.5.2	Geen adequate opvolging van risico van termijnoverschrijdingen	18
3.6	Interventieniveau 6 Sturing en Beheersing.....	18
3.6.1	Bepaalde sturing op en beheersing van naleving van termijnen.....	18

3.7	Interventieniveau 7 Capaciteit en resources.....	19
3.7.1	Gebrek aan personele capaciteit	19
3.7.2	Herstelwerkzaamheden voor het EVF leidde tot een extra beslag op de capaciteit van het behandelteam van EFMZV.....	19
3.7.3	Hoog personeelsverloop.....	20
3.7.4	Deskundigheid sloot onvoldoende aan op de complexiteit van het werk	20
3.7.5	Beperkte beschikbaarheid van benodigde IT-ontwikkelcapaciteit.....	20
4	ONDERLIGGENDE PATRONEN	21
4.1	Onderliggende patronen.....	21
4.1.1	Fouten voorkomen.....	21
4.1.2	Snelheid boven alles	21
4.1.3	Elkaar liever niet aanspreken.....	22
4.1.4	Loyaal aan de top	22
4.1.5	Eigen onderdeel gaat voor	23
5	AANBEVELINGEN	24
6	VERANTWOORDING.....	25
6.1	Werkzaamheden en afbakening	25
6.2	Beperkingen onderzoek.....	25
6.3	Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging	26
6.4	Verspreiding rapport	26
7	ONDERTEKENING	27
BIJLAGE 1	Beslistermijnen Subsidies EFMZV	28
BIJLAGE 2	Ongeschreven regels.....	29
BIJLAGE 3	Managementreactie opdrachtgever	30

MANAGEMENTSAMENVATTING

Doel, aanleiding en vraagstelling van het onderzoek

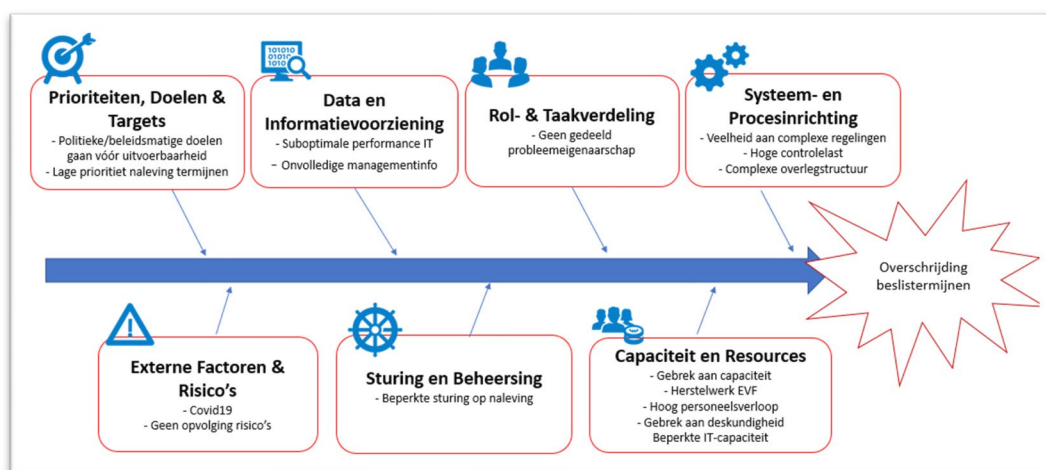
De Directeur-Generaal Natuur en Visserij (DG NV) van het ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft – in zijn hoedanigheid van opdrachtgever en Management Autoriteit (MA) - de Auditdienst Rijk (ADR) verzocht een onderzoek uit te voeren naar de oorzaken van de (structurele) termijnoverschrijdingen bij subsidieverstrekingen door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) in het kader van het Operationele Programma van het Europese Fonds Maritieme Zaken en Visserij. Het Operationeel Programma EFMZV is inmiddels afgerond, waarmee dit onderzoek er vooral op was gericht om het proces van subsidieverlening (en de sturing en beheersing) te verbeteren voor toekomstige subsidieprogramma's.

Op basis van deze doelstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- *Wat zijn de mogelijke oorzaken van het feit dat de beslistermijnen voor subsidieverlening op basis van het EFMZV door RVO worden overschreden?*
- *Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om deze termijnoverschrijdingen in de toekomst te voorkomen?*

Oorzaken van de termijnoverschrijdingen

Uit het onderzoek komt naar voren dat er sprake is geweest van een complex van onderling samenhangende en – in sommige gevallen - elkaar versterkende oorzaken die hebben geleid tot de termijnoverschrijdingen. Daarbij hebben wij de volgende oorzaken – onderverdeeld naar de door ons onderscheiden interventieniveaus - geïdentificeerd:



Figuur 1: Visgraatmodel oorzaken termijnoverschrijdingen EFMZV

Onderliggende patronen

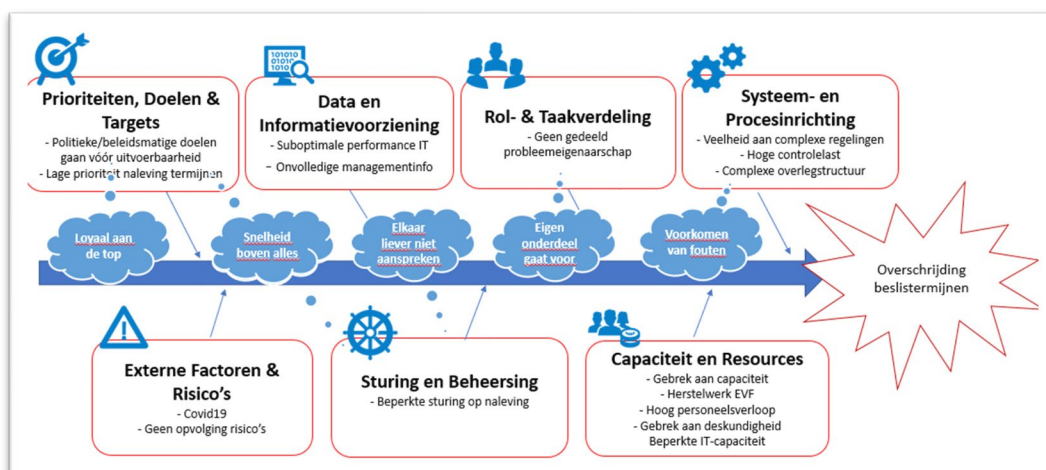
Naast de – specifiek op het EFMZV betrekking hebbende – oorzaken, hebben we ook onderzocht welke generieke onderliggende patronen (mede) ten grondslag hebben gelegen aan deze oorzaken en deze hebben versterkt, of op zijn minst in stand hebben gehouden. Deze onderliggende patronen¹ - ook wel 'ongeschreven regels' genoemd -

¹ Voor de indeling van deze onderliggende patronen hebben wij ons gebaseerd op een eerder door de ADR uitgevoerd onderzoek naar 'ongeschreven regels' binnen de rijksoverheid. Zie ook Bijlage 2.

vinden hun oorsprong in de organisatiecultuur en (inter)menselijke verhoudingen (de human factor). Uit ons onderzoek kwamen de volgende onderliggende patronen naar voren, waarbij we de van toepassing zijnde ongeschreven regel in blauwe tekst hebben weergegeven:

- Gerichtheid op het 'voorkomen van fouten' leidde enerzijds tot hoge controlelast en bovendien tot het (te) laat melden en aanpakken van het probleem;
- Het patroon dat 'snelheid boven alles' gaat leidde ertoe dat onvoldoende is gereflecteerd en geleerd en de urgentie van het probleem van de termijnoverschrijdingen pas laat in het proces prioriteit kreeg en men is gaan nadenken over structurele oplossingen;
- Het mechanisme van 'elkaar liever niet aanspreken' zorgde voor een gebrek aan zakelijkheid in de relatie tussen het departement en RVO hetgeen erin heeft geresulteerd dat het probleem van de termijnoverschrijdingen te lang op een te laag niveau is blijven hangen;
- De ongeschreven regel van 'loyaal aan de top' leidde op departementaal niveau tot een stapeling van beleid en daarmee tot een veelheid aan moeilijk uitvoerbare (complexe) subsidie-regelingen en anderzijds tot een houding van "u vraagt, wij draaien" aan de kant van RVO die deze regelingen vervolgens moest gaan uitvoeren;
- De regel 'eigen onderdeel gaat voor' heeft ertoe geleid dat het probleem van de termijnoverschrijding lange tijd als exclusief operationeel probleem van RVO is gezien en niet als gezamenlijk probleem (gedeeld probleemeigenaarschap). Dit speelt eveneens tussen de uitvoerende afdeling van EFMZV en de overige ketenpartners binnen RVO.

Indien de onderliggende patronen worden geïntegreerd in het visgraatmodel levert dit het volgende beeld op:



Figuur 2: Visgraatmodel oorzaak termijnoverschrijdingen EFMZV inclusief de onderliggende patronen

Aanbevelingen

Op grond van het bovenstaande komen wij - onderverdeeld naar de betreffende interventieniveaus - tot de volgende aanbevelingen:



Aanbeveling 1 | Prioriteiten, Doelen en Targets

Betrek RVO meer aan de voorkant bij de inrichting van programma's zoals het EFMZV, zodat niet alleen politiek/beleidsmatige overwegingen, maar ook implicaties voor de uitvoerbaarheid hier nadrukkelijk in worden meegenomen.



Aanbeveling 2 | Data en Informatievoorziening

Ontwikkel in overleg met RVO een rapportageformat die een adequate sturing en monitoring op de naleving van de beslistermijnen mogelijk maakt.



Aanbeveling 3 | Systeem/procesinrichting

Zet (verder) in op innovatieve oplossingen die zijn gericht op het verminderen van de controlelast, zoals vereenvoudigde kostenopties. Zorg dat hiervoor de benodigde ontwikkelcapaciteit wordt vrijgemaakt want dit verdient zich op de (middel)lange termijn terug.



Aanbeveling 4 | Sturing en Beheersing

Hanteer voor programma's zoals het EFMZV een meerjarenplanning over de gehele looptijd van het programma en actualiseer deze planning in het kader van de jaarlijkse opdrachtverlening. Zorg dat de inzet van IT-capaciteit hier nadrukkelijk door RVO in wordt meegenomen. Bezie daarnaast de mogelijkheid van clustering van regelingen om zodoende de planning (en daarmee de uitvoering) beheersbaar te houden.



Aanbeveling 5 | Capaciteit en Resources

Maak bij de inrichting van programma's zoals het EFMZV aan de voorkant niet alleen een reële inschatting van de benodigde capaciteit maar ook een gedegen analyse van de benodigde kennis en vaardigheden van de uitvoerende medewerkers. Zorg er daarbij ook voor dat de wensen en ambities van de medewerkers voldoende aansluiten bij de aard en de inhoud van de werkzaamheden.

Aanbeveling 6 | Onderliggende patronen

Creëer binnen langjarige programma's zoals het EFMZV, ruimte om als opdrachtgever en opdrachtnemer met elkaar het gesprek aan te gaan over de onderliggende samenwerking en de patronen die deze samenwerking eventueel belemmeren, om zodoende maximaal te kunnen leren en waar nodig verbeterafspraken met elkaar te maken. De jaarlijkse evaluatie – zoals ingericht voor EFMZV - zou hiervoor een geëigend moment zijn geweest, maar dergelijke gesprekken kunnen uiteraard ook los hiervan worden georganiseerd.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding onderzoek en opdrachtgever

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is als Managementautoriteit (MA) eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het operationele programma van het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV). Deze verantwoordelijkheid is binnen het departement gemandateerd aan de directeur-generaal Natuur en Visserij (DG NV). Voor de uitvoering van het operationele programma EFMZV is de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) vanuit het programma aangewezen als Intermediaire Instantie (II). Binnen de driehoek Eigenaar-Opdrachtgever-Opdrachtnemer voert RVO deze taak daarnaast uit als opdracht-nemer in opdracht van de DG NV (opdrachtgever).

Gedurende de looptijd van het programma is gebleken dat met name bij complexe dossiers, de beslistermijnen die gelden voor de verschillende subsidie-besluiten niet worden gehaald. Dit heeft niet alleen nadelige gevolgen voor de subsidieontvangers maar heeft ook nadelige financiële gevolgen voor het ministerie.

De DG NV heeft de Auditdienst Rijk (ADR) verzocht een onderzoek uit te voeren naar de oorzaken van de termijnoverschrijdingen van de beslistermijnen om daarmee inzicht te krijgen in de mechanismen die ervoor zorgen dat dit al langer bestaande probleem niet (afdoende) wordt opgelost teneinde de leerpunten en aanbevelingen uit dit onderzoek te gebruiken voor toekomstige subsidietrajecten.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

Het doel van dit onderzoek is om de (onderliggende) oorzaken van de termijnoverschrijdingen in het subsidieproces te achterhalen met als doel om het proces te kunnen verbeteren ten behoeve van toekomstige (Europese) subsidietrajecten.

Om aan deze doelstelling te voldoen geeft dit onderzoek antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- *Wat zijn de mogelijke oorzaken van het feit dat de beslistermijnen voor subsidieverlening op basis van het EFMZV door RVO worden overschreden?*
- *Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om deze termijnoverschrijdingen in de toekomst te voorkomen?*

De eerste onderzoeksvraag moet daarbij breed worden geïnterpreteerd, waarbij niet alleen oorzaken die rechtstreeks zijn gerelateerd aan het proces van subsidieverlening, maar ook oorzaken die betrekking hebben op de opdrachtverlening en de sturing en beheersing van dit proces, in kaart zijn gebracht.

1.3 Afbakening

Dit onderzoek was gericht op het proces van subsidieverlening in het kader van het EFMZV waarbij specifiek is ingezoomd op de sturing en beheersing op (het behalen van) de beslistermijnen. Daarbij zijn alle (f)actoren die binnen de governance van het operationele programma EFMZV en in de opdrachtgever - opdrachtnemersrelatie een rol spelen bij de subsidieverlening meegenomen.

De geldende Europese en nationale wet- en regelgeving van toepassing op de uitvoering van deze subsidietaak gold daarbij als uitgangspunt en vormde daarmee geen onderdeel van dit onderzoek.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

In hoofdstuk 2 hebben we allereerst de context van de subsidieverlening in het kader van het EFMZV beschreven, waarbij we naast een korte beschrijving van het fonds tevens uiteen hebben gezet welke actoren en overlegstructuren hierbij een rol speelden.

In het daaropvolgende hoofdstuk (3) hebben we de door ons geïdentificeerde oorzaken beschreven, waarbij we de oorzaken hebben gegroepeerd naar een zevental interventieniveaus. Daarbij zijn de oorzaken in hun onderlinge verband beschreven en schematisch gevisualiseerd.

In hoofdstuk 4 hebben we vervolgens de onderliggende patronen (ongeschreven regels) beschreven die mede ten grondslag hebben gelegen aan de problematiek van de termijnoverschrijdingen.

In hoofdstuk 5 zijn een aantal aanbevelingen gedaan die naar ons oordeel resulteren in een betere sturing en beheersing op de naleving van termijnen voor soortgelijke programma's in de toekomst.

Deze rapportage wordt tenslotte afgesloten met een verantwoording (hoofdstuk 6) en de ondertekening (hoofdstuk 7).

2 HET EFMZV EN DE SPELERS

Voor een goed begrip van onze bevindingen is het allereerst van belang om in te gaan op de context waarbinnen de subsidieverlening in het kader van EFMZV heeft plaatsgevonden en welke actoren binnen dit proces een rol speelden. In dit hoofdstuk beschrijven we in het kort deze context.

2.1 Het EFMZV

De Europese Unie heeft via het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) geld beschikbaar gesteld aan de EU-lidstaten (waaronder Nederland). Dit geld was bestemd om het Europees Geïntegreerd Maritiem Beleid (GMB) en het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) uit te voeren. Het vanuit Europa aan Nederland toegewezen budget voor het EFMZV-programma bedroeg € 101,5 miljoen², terwijl het restant (circa € 30 miljoen) van het budget ten laste van de eigen (LNV) begroting kwam.

Nederland heeft de invulling van het EFMZV vastgelegd in een Operationeel Programma³. Dit programma kende drie hoofdthema's: het invoeren van de aanlandplicht, het verder verduurzamen van de visserij- en aquacultuur en het verbeteren van de rendementen in de visserij- en aquacultuurketen. Deze thema's zijn nader uitgewerkt in subsidieregelingen⁴ en investeringen in de vorm van overheidsopdrachten voor onderzoeksprojecten, gericht op het realiseren van deze doelstellingen.

Op basis van de subsidieregelingen konden tussen 2015 en 2021 subsidies worden aangevraagd. Begin 2021 sloot de termijn voor nieuwe aanvragen en op 31 oktober 2023 verstreek de termijn voor het aanvragen van de definitieve subsidie-beschikkingen (vaststellingsbesluiten). Voor vaststellingsbesluiten gold een beslistermijn van maximaal 90 dagen. Voor een overzicht van alle relevante beslistermijnen die golden voor subsidiebesluiten in het kader van het EFMZV wordt verwezen naar *Bijlage 1*.

De uiterste termijn voor indiening van de slotdeclaratie door LNV aan de Europese Commissie voor verstrekte subsidies verstrijkt op 31 juli 2024. Dit betekent dat uitkeringen die zijn verstrekt op basis van vaststellingen van na deze datum, voor rekening van LNV komen. Dit risico van decommitting houdt concreet in dat, indien de subsidiabele kosten niet binnen twee jaar (N+2) bij Europa zijn gedeclareerd, deze kosten wordt teruggevorderd door de Europese Commissie (EC). Het gaat daarbij om de daadwerkelijk gemaakte, gecontroleerde en uitgekeerde subsidiabele kosten.

Het EFMZV is inmiddels opgevolgd door een ander fonds, te weten het European Maritime Fisheries and Aquaculture Fund (EMFAF).

2.2 De spelers binnen het EFMZV

2.2.1 Rolhouders binnen het Operationele Programma EFMZV

Aan het Operationele Programma EFMZV waren diverse partijen met de volgende (onderscheiden) rollen verbonden:

² [Toelichting openbaarmaking EFMZV \(rvo.nl\)](#).

³ [Duurzaam vissen voor de markt -Operationeel Programma EFMZV \(rvo.nl\)](#).

⁴ Voor een volledig overzicht van regelingen zie: www.rvo.nl/onderwerpen/efmzv/overzicht-subsidies.

Managementautoriteit (MA)

De MA droeg de volledige verantwoordelijkheid voor de juiste uitvoering van het EFMZV. Deze rol berustte bij de minister van LNV en was gemandateerd aan de directeur-generaal Natuur en Visserij (DG NV) (tot 2022 DG Natuur, Visserij en Landelijk Gebied). De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) was als onafhankelijke controlerende instantie verbonden aan de rol van de MA en trad op als uitvoerder van de controles ter plaatse.

Intermediaire Instantie (II)

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) was door de MA aangewezen om als Intermediaire Instantie (II) bepaalde taken voor EFMZV uit te voeren, w.o. de uitvoering van de subsidieregelingen, het indienen van declaraties bij de Europese Commissie (EC) en het rapporteren hieromtrent aan de EC. Het subsidieproces omvatte onder meer het verstrekken van informatie aan (potentiële) begunstigen, het verlenen van subsidie, het eventueel doorvoeren van wijzigingen en het vaststellen en uitbetalen van de subsidies. Ook beheerde RVO de IT-systemen die nodig waren voor dit proces en de bijbehorende controles.

Certificeringsautoriteit (CA)

RVO vervulde tevens de rol van certificeringsautoriteit. Deze rol werd door een andere afdeling uitgevoerd om zodoende functiescheiding te borgen. De CA stelde betalingsaanvragen op en diende deze bij de Europese Commissie in. De CA stelde de rekeningen op, en certificeerde dat deze volledig, juist en waarheidsgetrouw waren.

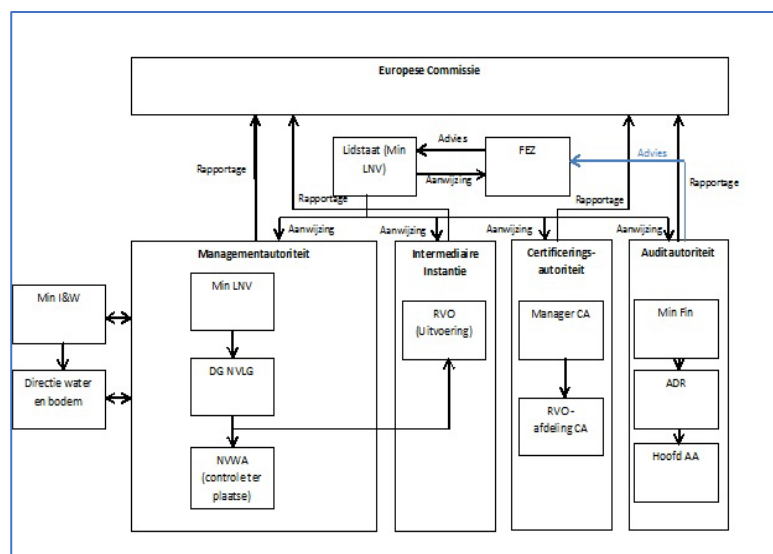
Auditautoriteit (AA)

De Auditdienst Rijk (ADR) (sector EU) was aangewezen als de Auditautoriteit (AA) voor het EFMZV. De ADR gaf jaarlijks een auditoordeel en controleverklaring af, zodat deze, tezamen met de gecertificeerde jaarrekening (opgesteld en gecertificeerd door de CA), en de beheerverklaring en jaarlijkse samenvatting (opgesteld door de MA), uiterlijk op 15 februari bij de Europese Commissie ingediend konden worden.

Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) LNV

De directie FEZ van LNV hield als concerncontroller toezicht op en adviseerde over het EFMZV. FEZ adviseerde de minister over de aanwijzing van de MA en de CA en hield in die zin toezicht op de MA.

De hierboven beschreven actoren en rollen zijn in onderstaande figuur schematisch weergegeven:



Figuur 3: Governance-structuur van het EFMZV ⁵

⁵ Inrichting Administratieve Organisatie (AO); Beschrijving management- en controlesysteem voor het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV).

2.2.2 De overlegstructuur voor EFMZV

De overlegstructuur van het EFMZV omvatte volgens de AO-beschrijving⁶ in opzet verschillende niveaus en organen die een effectieve werking van het fonds en het toezicht hierop dienden te waarborgen.

Comité van Toezicht

Was verantwoordelijk voor het monitoren van de voortgang en de naleving van de doelstellingen van het fonds. Het Comité onderzocht de activiteiten en outputs met betrekking tot het evaluatieplan van het programma en adviseerde de MA over de uitvoering van het OP.

Stuurgroep EFMZV

Fungeerde als een strategisch adviesorgaan dat de ambtelijke en politieke leiding adviseerde betreffende de EU-(non-)conformiteit. Het hoger management van zowel RVO als LNV was hierin vertegenwoordigd. Het secretariaat van de Stuurgroep EFMZV werd gevoerd door DG NV.

Begeleidingsteam (B-team)

Waarborgde de EU-conforme uitvoering van de subsidieregelingen in Nederland. Het team besprak uitvoerings- en controle gerelateerde onderwerpen, stemde risicoanalyses en interpretatiekwesties af, en adviseerde over Europese subsidieregelingen voor LNV. Indien de betrokkenen niet tot overeenstemming kwamen, dan werden de vraagstukken voorgelegd aan de EC en/of aan de Stuurgroep. Het B-team coördineerde ook de afhandeling van probleemdoSSIERS en bevindingen uit audits.

MT-afstemmingsoverleg

Vond tweemaandelijks plaats tussen het verantwoordelijk MT-lid van DG NV en de MT-leden van de afdelingen IMM (Informatiemanagement en Proces) en UB (Uitvoeringsbeleid) van RVO. Tijdens dit overleg werden beslis- en bespreekpunten behandeld die uit het Afstemmingsoverleg waren voortgekomen. Bij een gebrek aan overeenstemming over bepaalde vraagstukken werden ze voorgelegd aan de Stuurgroep.

Afstemmingsoverleg

Vond tienmaal per jaar plaats waarin de operationele uitvoering van de regelingen werd besproken. DG NV was voorzitter en voerde het secretariaat. Bij gebrek aan overeenstemming werden kwesties voorgelegd aan het B-team, het MT-afstemmingsoverleg of de Stuurgroep, afhankelijk van de aard van het vraagstuk.

Aanwijzingsoverleg

Behandelde de formele aanwijzing en certificering van management- en controle autoriteiten. Het overleg betrof zaken met betrekking tot het oplossen van gesignaleerde tekortkomingen in de controle- en beheerstructuur. Het overleg vond tweemaal per jaar plaatst en werd georganiseerd door de MA.

2.3 De spelers binnen de driehoek Eigenaar–Opdrachtgever–Opdrachtnemer

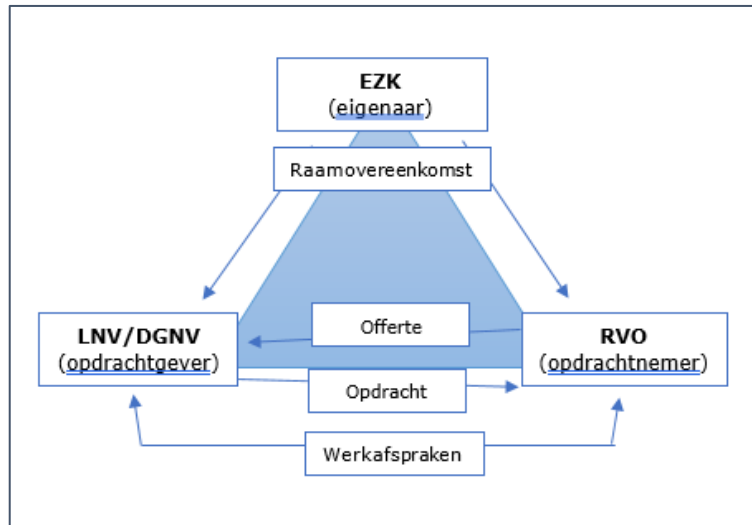
RVO is een uitvoeringsorganisatie (agentschap) ressorterend onder het departement van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en vervulde - naast de rol van Intermediaire Instantie voor EFMZV - binnen de driehoek Eigenaar-Opdrachtgever–Opdrachtnemer tevens de rol van *opdrachtnemer* voor de uitvoering van het Operationele Programma.

RVO voerde dit programma uit in opdracht van de DG Natuur en Visserij van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Deze opdracht werd vastgelegd in een jaarlijkse opdrachtbrief van de opdrachtgever die op basis van de offerte van RVO werd verstrekt. De regels die gelden in de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer

⁶ Inrichting Administratieve Organisatie (AO); Beschrijving management- en controlesysteem voor het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV).

zijn vastgelegd in werkafspraken tussen de opdrachtgevende DG's en de algemeen directeur RVO.⁷

De rol van *eigenaar* van RVO berust bij de pSG van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. De algemene kaders en uitgangspunten die gelden voor de uitvoering van de aan RVO opgedragen wettelijke taken en de in dat kader verstrekte opdrachten, alsmede de wijze waarop toezicht wordt gehouden op de taakuitoefening door RVO zijn vastgelegd in een kaderovereenkomst.⁸



Figuur 4: Driehoek Eigenaar (EZK)–Opdrachtgever (LNV)–Opdrachtnemer (RVO)

⁷ "Werkafspraken tussen de opdrachtgevers van het Ministerie van LNV en de algemeen directeur RVO ten behoeve van de aansturing van de uitvoering van beleid" (2019) in 2022 vervangen door de "Samenwerkingsovereenkomst met werkafspraken LNV/RVO tussen het Ministerie van LNV (beleidsmaker en opdrachtgever) en de RVO (publieke dienstverlener, opdrachtnemer)".

⁸ Kaderovereenkomst tussen de Eigenaar en Algemeen Directeur RVO van 24 juli 2019.

3 OORZAKEN VAN TERMIJNOVERSCHRIJDINGEN

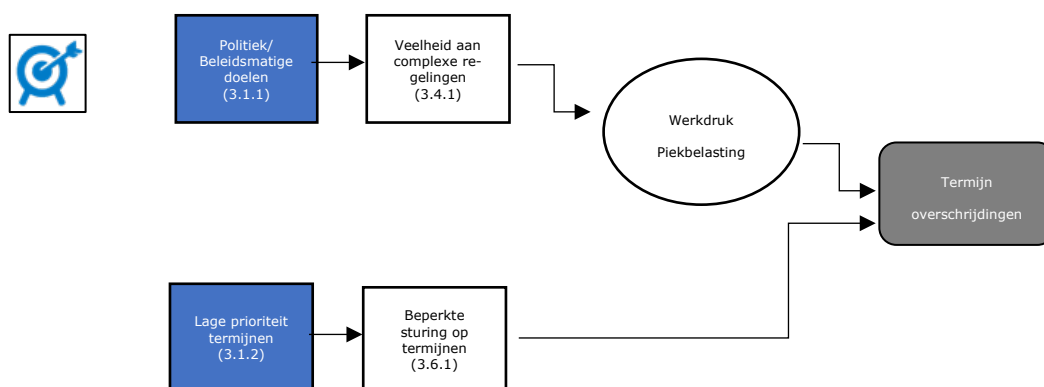
In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit het onderzoek naar de oorzaken van de termijnoverschrijdingen beschreven, waarbij de door ons geïdentificeerde oorzaken zijn verdeeld over de volgende interventieniveaus.⁹

	Prioriteiten, Doelen en Targets
	Data en Informatievoorziening
	Rollen, Taken en Verantwoordelijkheden
	Systeem-/Procesinrichting
	Externe Factoren en Risico's
	Sturing en Beheersing
	Capaciteit en Resources

In sommige gevallen zijn oorzaken onder te brengen bij meerdere interventieniveaus. Voor de leesbaarheid hebben we er in dat geval voor gekozen om de betreffende oorzaak volgens het zwaartepuntprincipe te categoriseren onder het interventieniveau dat onzes inziens het meest van toepassing is.

Elke paragraaf begint met een schematische weergave van de oorzaak-gevolgrelaties die spelen binnen het betreffende interventieniveau. In de daaropvolgende sub-para-grafen worden de oorzaken nader toegelicht.

3.1 Interventieniveau 1 | Prioriteiten, Doelen en Targets



Figuur 5: oorzaken op het interventieniveau 'Prioriteiten, Doelen en Targets'

⁹ Naar: James C. Paterson - *Beyond the Five Whys Root Cause Analysis and Systems Thinking*, Wiley John & Sons 2023. De genoemde interventieniveaus betreffen processen en/of organisatiegebieden die van wezenlijke invloed zijn op het functioneren van een organisatie (of - zoals in dit geval - een programma) als geheel en waarop dient te worden geïntervenieerd indien men het functioneren wil verbeteren.

3.1.1

Politiek/bestuurlijke doelen gingen boven uitvoerbaarheid

Binnen het operationele programma EFMZV was sprake van een groot aantal op specifieke doelgroepen gerichte regelingen. Dit bleek vooral te zijn ingegeven vanuit de politiek-beleidsmatige wens om tegemoet te komen aan de positie en de belangen van de visserijsector in Nederland. De consequenties van deze keuzes bleken groot te zijn en aanzienlijke gevolgen te hebben voor de omvang en complexiteit van het operationele programma, waardoor een groot beslag werd gelegd op de schaarse capaciteit van het behandelteam binnen RVO. Dit heeft gevolgen gehad voor de werkdruk en doorlooptijden van de dossiers met termijnoverschrijdingen tot gevolg. Hoewel RVO tijdens de uitvoering betrokken is geweest bij de uitwerking van het programma in de verschillende subsidieregelingen, blijkt dat zij slechts in beperkte mate aan de voorkant betrokken is geweest bij de inrichting van het operationele programma. Daarmee werden de consequenties van de gemaakte keuzes voor de uitvoerbaarheid slechts in beperkte mate meegewogen bij de te maken keuzes.

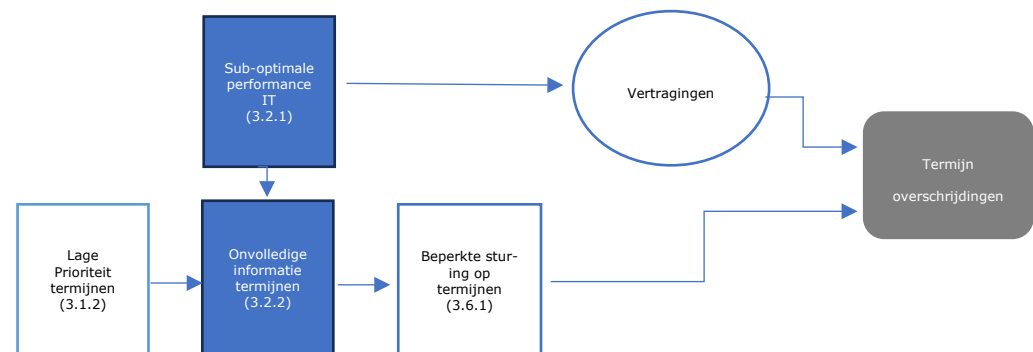
3.1.2

De naleving van de termijnen had in de praktijk een lage prioriteit

De naleving van de beslistermijnen voor subsidies had op alle betrokken niveaus van het programma een lage prioriteit. Het belang van de subsidieaanvragers bij tijdige besluitvorming (betrouwbare overheid) speelde hierbij nauwelijks een rol van betekenis. Dit is opmerkelijk aangezien er wel degelijk targets voor de naleving van de beslistermijnen waren opgenomen in de jaarlijkse opdrachten van LNV aan RVO voor het EFMZV. In de bij de jaaropdrachten behorende MERC's (Monitoring en Effectmeting Resultaatcirkels) werd als target zelfs als norm 100%- tijdigheid genoemd. Vanuit het departement werd echter nauwelijks gestuurd op de naleving van deze target. Pas tijdens de laatste paar jaren van het programma werd zichtbaar dat de doorlooptijden van de dossiers en het daarmee samenhangende risico van termijnoverschrijdingen prioriteit kregen in de sturing vanuit het departement, wat voornamelijk was ingegeven vanuit het dreigende risico van decommitting. Op dat moment was echter al sprake van de nodige achterstanden en was bijsturing – tegen aanzienlijke meerkosten- alleen nog te realiseren met behulp van verdergaande maatregelen zoals opgenomen in het Aanvalsplan.¹⁰

3.2

Interventieniveau 2 | Data en Informatievoorziening



Figuur 6: oorzaken op het interventieniveau 'Data- en Informatievoorziening'

3.2.1

Suboptimale performance van ondersteunende IT

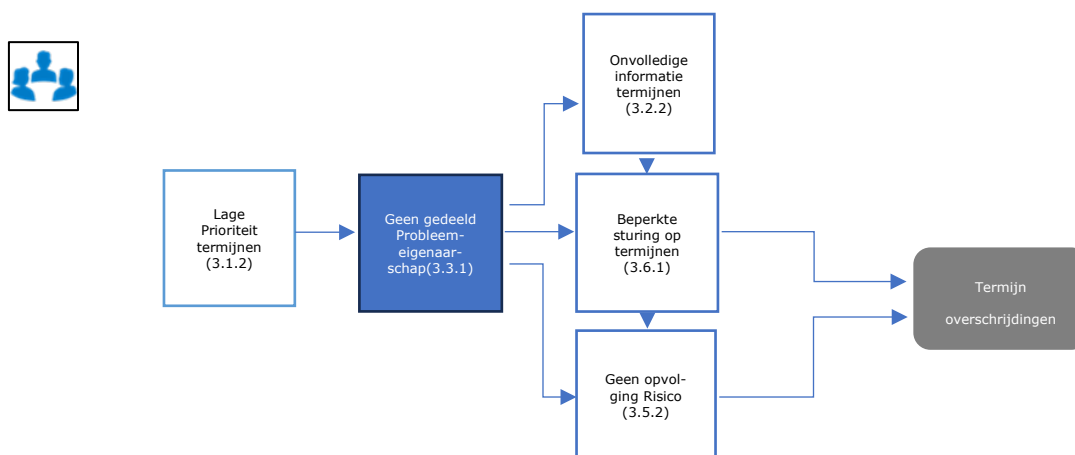
De performance van de IT-systemen binnen RVO bleek eveneens een vertragende factor te zijn in de afhandeling van subsidiedossiers. Het uitvoeringsplatform (UPEU) bleek vaak vast te lopen of 'uit de lucht' te zijn, waardoor behandelaars hun werk niet goed konden uitvoeren. Met enige regelmaat moest hierdoor tijdelijk worden teruggevallen op handmatige verwerkingen die dan op een later moment alsnog in de systemen moesten worden ingevoerd. Ook koppelingen met andere ondersteunende IT-systemen, zoals het financiële systeem (FINDOS), werkten niet altijd naar behoren; waardoor goedgekeurde voorschot- of betalingsaanvragen niet op tijd konden worden uitgekeerd.

¹⁰ Nota van RVO aan de Stuurgroep EFMZV van 23 mei 2023.

3.2.2 *Ontbreken van data en informatie over naleving termijnen*

Het uitvoeringsplatform bleek technisch niet in staat te zijn om de gewenste managementinformatie over de naleving van termijnen te genereren. Hierdoor diende deze managementinformatie handmatig te worden samengesteld hetgeen tijdrovend en foutgevoelig was. Omdat er ook geen rapportageformat bestond ten aanzien van de beslistermijnen, bleken de door RVO opgestelde handmatige overzichten niet te voorzien in de informatiebehoefte op het gewenste aggregatieniveau. Hierdoor kwam de aard en omvang van het probleem lange tijd onvoldoende duidelijk over het voetlicht.

3.3 Interventieniveau 3 | Rollen, Taken en Verantwoordelijkheden



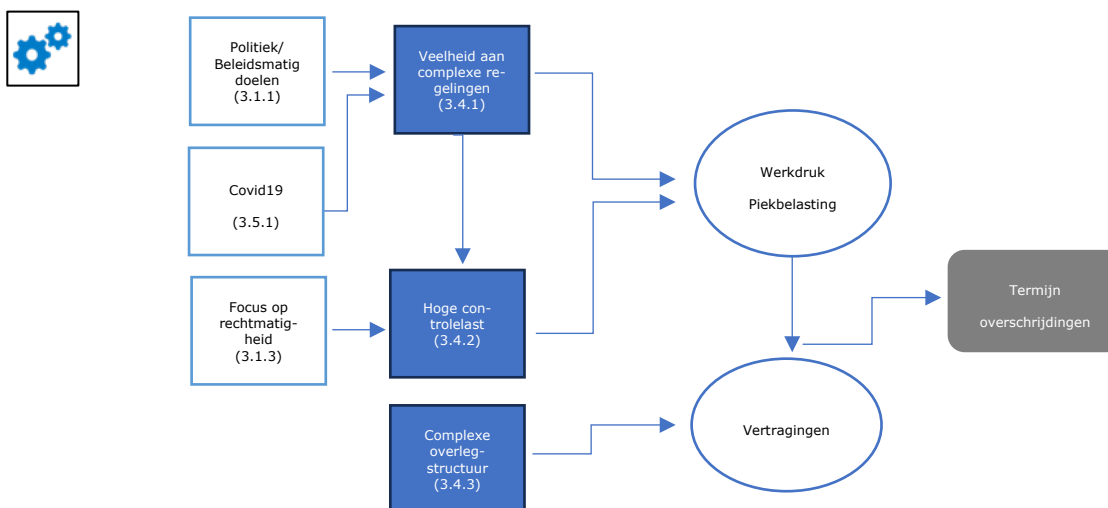
Figuur 7: oorzaken op het interventieniveau 'Rollen Taken en Verantwoordelijkheden'

3.3.1 *Geen gedeeld probleemeigenaarschap van termijnoverschrijdingen*

Hoewel de rollen, taken en verantwoordelijkheden in opzet duidelijk waren beschreven, werd het probleem van de termijnoverschrijdingen lange tijd als een uitsluitend operationeel probleem beschouwd dat 'op het bordje lag' van RVO als uitvoerende instantie voor het EFMZV. Daarmee werd onvoldoende onderkend dat hier sprake was van een gedeeld probleem met mogelijk grote (financiële) consequenties, niet alleen voor de opdrachtnemer maar ook voor de opdrachtgever. Het gevolg hiervan was dat niet tijdig werd geëscaleerd en het probleem (te) lang op het tactisch/operationele niveau van het Afstemmingsoverleg bleef hangen. Ook vanuit het Aanwijzingsoverleg – verantwoordelijk voor de monitoring van gesignaleerde risico's – werd dit probleem niet geëscaleerd toen bleek dat hier onvoldoende opvolging aan werd gegeven.

De coördinerend opdrachtgever binnen LNV bleek eveneens niet expliciet op de hoogte te zijn gesteld van deze problematiek. Omdat de informatievoorziening richting de Eigenaar primair via de coördinerend opdrachtgever verliep, werd het probleem vervolgens ook niet ter kennis gebracht bij de Eigenaar (EZK). Of dit probleem zou zijn gemeld bij de Eigenaar indien de coördinerend opdrachtgever wel op de hoogte zou zijn geweest, valt moeilijk te zeggen maar dit had tot de mogelijkheden behoord aangezien hier sprake was van een structureel probleem dat raakte aan de performance van RVO als uitvoeringsorganisatie.¹¹

¹¹ Het algemene probleem van de structurele tekorten aan personele capaciteit is overigens wel een bekend probleem bij alle partijen binnen de driehoek. Hierop wordt inmiddels op strategisch niveau actie ondernomen.



Figuur 8: oorzaken op het interventieniveau 'Systeem-/Procesinrichting'

3.4.1 Veelheid en complexiteit van subsidieregelingen

Binnen het operationele programma EFMZV is sprake geweest van een groot aantal op specifieke doelgroepen gerichte regelingen. Eerder zagen we al dat dit vooral een politiek-beleidsmatige keuze is geweest. Deze keuze heeft evenwel tot gevolg gehad dat de uitvoering van het programma niet alleen omvangrijk maar ook complex werd. Deze complexiteit speelde niet alleen bij subsidies, maar ook (en vooral) bij overheidsopdrachten. Omdat beide door hetzelfde team binnen RVO werden behandeld, leidde stagnatie in de behandeling van overheidsopdrachten direct tot vertragingen in de afhandeling van de subsidiedossiers.

De omvang van het programma werd nog eens vergroot toen als gevolg van Covid19 aanvullende (stillig)regelingen opengesteld moesten worden. Daarnaast zorgde dit voor een groot aantal uitstel- en wijzigingsverzoeken. Gevoegd bij het feit dat voor een aantal regelingen de openstelling werd uitgesteld leidde dit alles tot een cumulatie van openstellingen aan het eind van het programma waardoor piekbelastingen optraden met vertragingen en termijnoverschrijdingen tot gevolg (zie verder 3.5.1).

3.4.2 Hoge controlelast

Een belangrijke factor die tot vertragingen leidde in de afhandeling van dossiers - en daarmee tot termijnoverschrijdingen - had te maken met de hoge controlelast. Voor een belangrijk deel vloeide deze controlelast voort uit eisen vanuit de bestaande Europese wet- en regelgeving, maar voor een deel blijkt dit ook een (nationale) invulling te zijn geweest.

Voor EFMZV is in eerste aanleg gekozen voor een 100%-controle waardoor alle gedeclareerde kosten moesten worden gecontroleerd. Dit heeft geresulteerd in een aanzienlijke controlelast bij het behandelteam. Toen het probleem van de lange doorlooptijden evident werd is - als onderdeel van het 'Aanvalsplan' - gekozen voor invoering van het Pareto-principe (80/20-regel). Dit heeft geleid tot een aanzienlijke vermindering van de controlelast. Volgens een aantal betrokkenen kunnen nog de nodige 'slagen worden gemaakt' ter vermindering van de controlelast, bijvoorbeeld door het hanteren van vereenvoudigde kostenopties. De kansen die dit soort innovaties bieden worden - hoofdzakelijk als gevolg van capaciteitsgebrek maar ook als gevolg van een primaire gerichtheid op rechtmatigheid - in hun ogen echter nog onvoldoende benut.

3.4.3

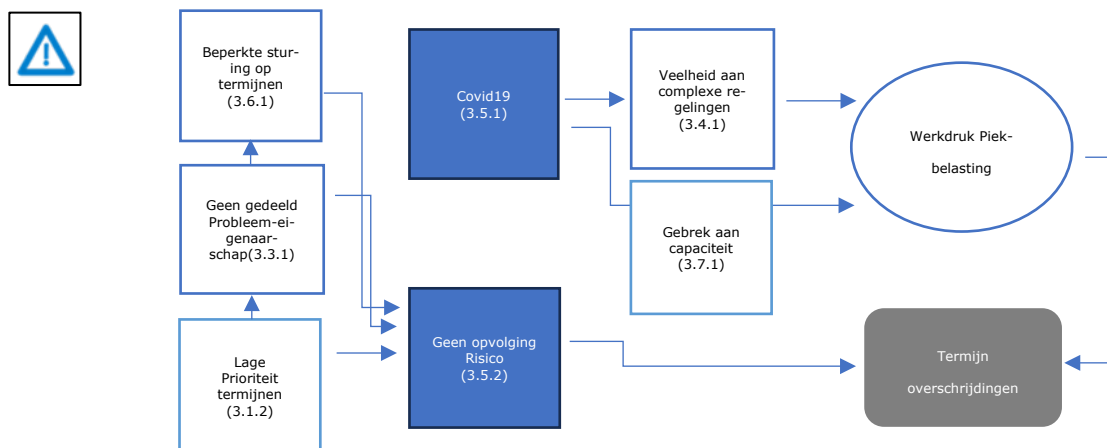
Complexe overlegstructuur

Voor de uitvoering van het operationele programma was een overlegstructuur ingericht, zoals beschreven in paragraaf 2.2.2. Daarnaast was op de opdracht voor de uitvoeringen van het operationeel programma de reguliere overlegstructuur tussen Opdrachtgever–Opdrachtnemer van toepassing. Niet beschreven, maar wel van invloed op de (voortgang van de) uitvoering van het programma was de interne ketenoverlegstructuur binnen RVO. Deze ketenoverlegstructuur is niet specifiek gericht op de uitvoering van individuele programma's zoals het EFMZV, maar heeft een bredere scope gericht op de verschillende sectoren (i.c. visserij). Door de bij dit onderzoek betrokken vertegenwoordigers van RVO is ten aanzien van deze interne overlegstructuur aangegeven dat specifieke issues ten aanzien van het programma hierdoor onvoldoende aan bod kwamen. Daarnaast wordt deze structuur door betrokkenen als weinig slagvaardig en daarmee vertragend ervaren omdat vaak onduidelijk is wie bevoegd is om prioriteiten te stellen en knopen door te hakken.

De stapeling van deze overlegstructuren resulteerde in de praktijk in een veelheid aan afstemmingsmomenten en dito discussies, waarbij voor betrokkenen niet altijd duidelijk was welk issue op welke tafel thuishoorde, wie bevoegd was tot het nemen van besluiten en wanneer bepaalde issues moeten worden geëscaleerd. Ook blijken overleggen soms lange tijd geen doorgang te hebben gevonden of lieten deelnemers zich vertegenwoordigen door plaatsvervaarders die niet altijd het mandaat hadden om besluiten te nemen. De in paragraaf 2.2.2 beschreven overlegstructuur bleek hierdoor in de praktijk minder goed te functioneren dan in opzet beschreven. Hierdoor bleven issues te lang liggen of werden acties niet opgepakt wat leidde tot het niet (tijdig) oppakken van knelpunten en tot vertragingen in de afhandeling van dossiers.

3.5

Interventieniveau 5 | Externe Factoren en Risico's



Figuur 9: oorzaken op het interventieniveau 'Externe Factoren en Risico's'

3.5.1

COVID-19 zorgde voor extra regelingen en bemoeilijkte de uitvoering

Het (externe) risico van de Coronapandemie - zoals die zich tijdens de uitvoering van het operationele programma heeft gemanifesteerd - heeft een aanzienlijke impact gehad op de planning en voortgang van het programma. Enerzijds zorgde Covid19 voor beperkingen in de beschikbaarheid van medewerkers binnen het behandelteam en in de mogelijkheden voor afstemming en samenwerking binnen het behandelteam en hun (keten)partners. Anderzijds heeft deze pandemie ook geresulteerd in een aantal (onvoorziene) aanvullende openstellingen en in veel wijzigingsverzoeken vanuit lopende subsidieprojecten bijvoorbeeld omdat testvaarten geen doorgang konden vinden en projecten daardoor vertraging opliepen. Dit heeft voor piekbelastingen in de uitvoering van het programma gezorgd die op hun beurt tot overschrijdingen van de beslistermijnen tot gevolg hebben gehad.

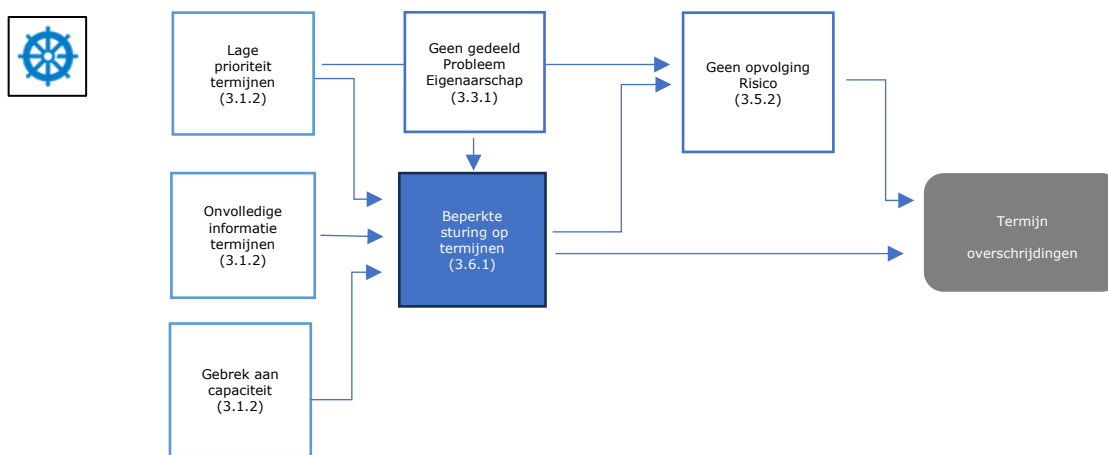
3.5.2

Geen adequate opvolging van risico van termijnoverschrijdingen

Al sinds het begin van het programma (2016) is in de jaarlijkse systeemaudits door de ADR gewezen op het risico van termijnoverschrijdingen. Ook in de periodieke rapportages en financiële dashboards wordt vanuit het programma gerapporteerd over de doorlooptijden en worden een aantal oorzaken hiervoor aangegeven. Het risico-overzicht van het programma maakt eveneens melding van dit risico. Het (jaarlijks) repeterende karakter van deze risicosignaleringen en rapportages zonder dat hier concrete acties of maatregelen voor worden aangegeven is opvallend. Het blijft met andere woorden bij signaleren en verklaren, zonder dat sprake is van opvolging in de vorm van concrete verbeteracties en zonder dat specifieke actie-houders worden benoemd. Dit duidt erop dat het systeem van risicobeheersing onvoldoende heeft gewerkt, waarschijnlijk omdat het probleem een lage prioriteit had en het niet werd gezien als een gezamenlijk probleem (zie hiervoor 3.1.2 en 3.3.1).

3.6

Interventieniveau 6 | Sturing en Beheersing



Figuur 10: oorzaken op het interventieniveau 'Sturing en Beheersing'

3.6.1

Beperkte sturing op en beheersing van naleving van termijnen

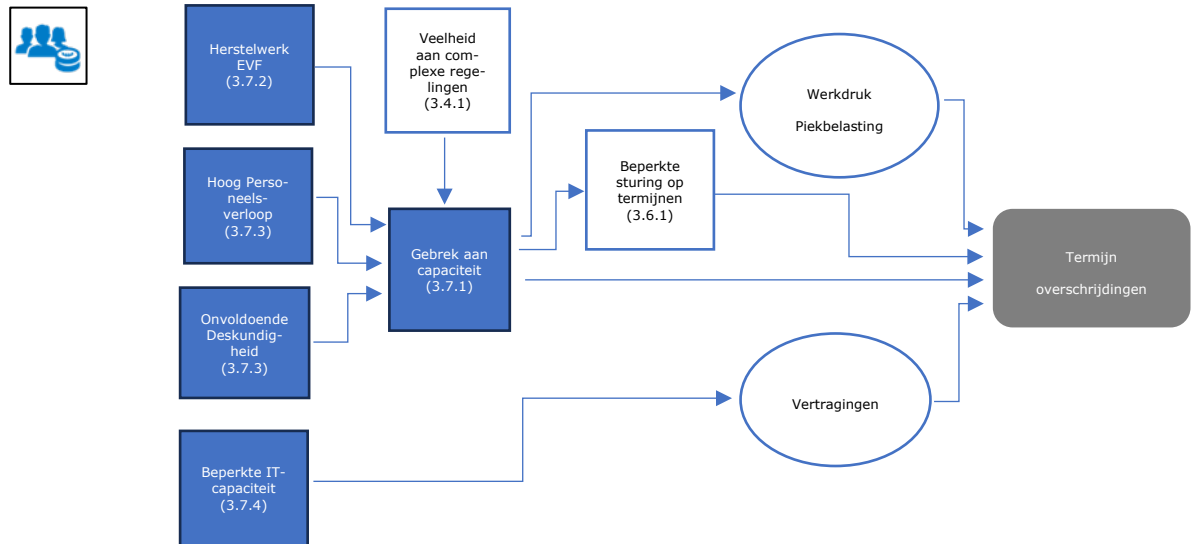
De monitoring en sturing vanuit LNV op de uitvoering van het programma door RVO vond op operationeel niveau plaats in het maandelijkse Afstemmingsoverleg. In dit overleg werd LNV in haar rol van Management Autoriteit geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van het programma en over eventuele issues die hierbij speelden. Als eerste escalatieniveau gold het MT-Afstemmingsoverleg dat eens in de twee maanden bijeen kwam. Daarnaast werden zaken met betrekking tot het oplossen van door de Audit Autoriteit gesignaleerde tekortkomingen in de controle- en beheerstructuur besproken in het Aanwijzingsoverleg dat tweemaal per jaar bijeenkwam.

De monitoring en sturing vanuit LNV op de naleving van de beslistermijnen vond in opzet plaats op het niveau van het Afstemmingsoverleg. Ook op dit niveau blijkt de naleving van de beslistermijnen in eerste instantie weinig prioriteit te hebben gehad en lag de focus zeker in de beginfase van het programma op andere onderwerpen. Het probleem van de termijnoverschrijdingen is in eerste instantie (te) lang op deze 'tafel' blijven liggen voordat daadwerkelijk werd geëscaleerd en concrete actie werd ondernomen. Ook hier lijkt het probleem vooral te zijn beschouwd als een uitvoeringsprobleem en niet als een gedeeld probleem. Dit wordt pas anders op het moment dat tegen het eind van het programma decommitting dreigt. Op dat moment wordt juist sterk gestuurd op de doorlooptijden en de naleving van de termijnen maar is nog slechts beperkte bijsturing mogelijk gezien de inmiddels opgelopen achterstanden.

Naast een gebrek aan prioriteit speelde ook het gebrek aan de juiste managementinformatie over de naleving van beslistermijnen (zie paragraaf 3.2.2) hierbij een rol. Er is betrekkelijk veel tijd gemoed geweest met het opstellen en op orde krijgen van de gewenste voortgangsoverzichten vanuit RVO, die ook nog eens handmatig

moesten worden opgesteld. Daarnaast speelde ook een gebrek aan capaciteit binnen de afdeling die de uitvoering van het operationele programma namens de Management Autoriteit moest aansturen een rol. Dit knelpunt is in de loop van het programma uiteindelijk opgelost maar heeft zeker in de beginfase van het programma voor de nodige vertragingen gezorgd waardoor bepaalde actiepunten niet of te laat zijn opgepakt.

3.7 Interventieniveau 7 | Capaciteit en resources



Figuur 11: oorzaken op het interventieniveau 'Capaciteit en Resources'

3.7.1 Gebrek aan personele capaciteit

Gebrek aan benodigde capaciteit bij het behandelteam bij RVO is de meest genoemde oorzaak in zowel de rapportages als in de door ons gevoerde gesprekken met betrokkenen. Gedurende vrijwel de gehele looptijd van het programma is sprake geweest van een structurele onderbezetting van het behandelteam met alle vertragingen tot gevolg. Door de veelheid aan regelingen en een cumulatie van openstellingen in de planning, bleek het (jaarlijks) inschatten van de benodigde personele capaciteit een uitdaging te zijn. De raming van de personele capaciteit in het kader van het jaarlijkse offertetraject vanuit RVO lijkt daarbij – mede gelet op alle factoren die daarbij een rol speelden – aan de lage kant te zijn geweest. Het tekort aan capaciteit werd nog eens versterkt door het hoge personeelsverloop (zie paragraaf 3.7.3) en het – als gevolg van de krapte op de arbeidsmarkt – moeilijk kunnen vervullen van openstaande vacatures, waardoor de achterstanden in de werkvoorraad nog verder opliepen.

Overigens speelde capaciteitsgebrek niet alleen een rol binnen het behandelteam van RVO maar was – zoals aangegeven in paragraaf 3.6.1 – ook sprake van een tekort aan capaciteit aan de kant van de Management Autoriteit, wat (tijdelijk) heeft bijgedragen aan een gebrek aan adequate sturing op het programma vanuit het departement van LNV.

3.7.2 Herstelwerkzaamheden voor het EVF leidde tot een extra beslag op de capaciteit van het behandelteam van EFMZV

Een andere factor die heeft bijgedragen aan het knelpunt met betrekking tot de capaciteit betreft de (herstel)werkzaamheden voor de afronding van het voorgaande fonds (EVF). Deze herstelwerkzaamheden hebben aan het begin van het EFMZV nog veel tijd en capaciteit in beslag genomen zowel aan de kant van LNV als bij RVO. Hierdoor ontstond een knelpunt aan het begin van het programma waardoor minder capaciteit kon worden besteed aan de EFMZV-openstellingen. Als gevolg hiervan schoof de initiële planning naar achteren waardoor regelingen later dan voorzien

werden opengesteld. Ook dit heeft bijgedragen aan de cumulatie van openstellingen met piekbelastingen als gevolg. Dit risico dreigt overigens volgens sommige betrokkenen opnieuw voor de opvolger van het EFMZV; het EMFAF. Of zoals één van de geïnterviewden het treffend stelde: “we lenen capaciteit van de toekomst”

3.7.3 *Hoog personeelsverloop*

Het personeelsverloop binnen het behandelteam bij RVO was relatief hoog. Hoewel objectieve gegevens hierover ontbreken komt uit ons onderzoek wel naar voren dat dit waarschijnlijk is te verklaren door de combinatie van de hoge werkdruk en de aard en complexiteit van het uitvoerende werk. Voor een aantal medewerkers lijkt de aard van het werk - waarbij hoge eisen werden gesteld aan nauwkeurigheid en registratie van uitgevoerde controlewerkzaamheden - niet te hebben aangesloten bij de verwachtingen en ambities die zij hadden terwijl anderen onvoldoende bleken te beschikken over de kennis en vaardigheden die waren afgestemd op de complexiteit van het werk (zie hiervoor de volgende paragraaf). Als gevolg van de krapte op de arbeidsmarkt bleek het bovendien buitengewoon lastig te zijn om goed vervangend personeel te vinden. Vervolgens moest relatief veel tijd en effort worden gestoken in het opleiden en begeleiden van nieuwkomers, waardoor de meer ervaren medewerkers minder tijd beschikbaar hadden voor de afwikkeling van de meer complexe dossiers.

3.7.4 *Deskundigheid sloot onvoldoende aan op de complexiteit van het werk*

Gedurende de uitvoering van het operationele programma bleek dat de behandelaars niet in alle gevallen beschikten over de benodigde kennis en vaardigheden. Dit had (mede) te maken met de complexiteit van het operationele programma, dat niet alleen bestond uit een verscheidenheid aan subsidieregelingen (zie paragraaf 3.4.1) maar ook uit overheidsopdrachten. Met name deze laatste categorie stelde hoge(re) eisen aan kennis en professionele oordeelsvorming dan vooraf was ingeschat. Dit zorgde er in de praktijk voor dat meer tijd en capaciteit ging zitten in de coaching en begeleiding van behandelaars dan aanvankelijk was voorzien en dat interpretatievraagstukken veelal moesten worden besproken in team- en/of ketenoverleggen binnen RVO. Een van de maatregelen uit het Aanvalsplan bestond uit het (tijdelijk) inhuren van registeraccountants die wel over de vereiste kennis en competenties bleken te beschikken (maar wel relatief duur waren). Uit dit alles blijkt dat er voor de uitvoering van het operationele programma geen gedegen inschatting is gemaakt van de benodigde kennis en vaardigheden van het behandelteam.

3.7.5 *Beperkte beschikbaarheid van benodigde IT-ontwikkelcapaciteit*

Voor de ontwikkeling en implementatie van de IT-modules voor de diverse openstellingen op het uitvoeringsplatform moest een beroep worden gedaan op de ontwikkelcapaciteit binnen de afdeling IMP (Informatiemanagement en Proces) van RVO. Voor elke nieuwe openstelling dienden nieuwe of aangepaste modules binnen het platform te worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Het inplannen van de hiervoor benodigde ontwikkelcapaciteit bleek een ‘bottleneck’ te zijn. In een enkel geval bleek een nieuwe subsidieregeling zelfs te zijn opengesteld nog voordat de hiervoor benodigde IT-modules waren geïmplementeerd. De inzet en prioritering van de ontwikkelcapaciteit moest worden geregeld in overleg tussen de afdeling IMM – als verantwoordelijke afdeling voor de afhandeling van de subsidiebeschikkingen in het kader van het EFMZV – en IMP. IMM had daarbij in beperkte mate invloed op de planning en prioritering van de openstellingen en de ontwikkeling van modules voor het EFMZV bleek – gezien de relatief geringe omvang van dit fonds - daarbij niet altijd prioriteit te krijgen. Hierdoor liep de uitvoering van het programma vertraging op wat uiteindelijk van invloed is geweest op de doorlooptijden en de termijnoverschrijdingen van de subsidiedossiers.

4 ONDERLIGGENDE PATRONEN

4.1 Onderliggende patronen

In het voorgaande hoofdstuk zijn de oorzaken aangegeven die hebben geleid tot termijnoverschrijdingen of die hebben geleid tot het niet effectief aanpakken van dit probleem gedurende de looptijd van het programma. In dit hoofdstuk gaan we een slag dieper door de onderliggende patronen te benoemen die (mede) ten grondslag hebben gelegen aan het optreden van deze oorzaken en hun oorsprong hebben in de bestaande cultuur en (groeps)gedrag. De door ons gehanteerde onderverdeling is gebaseerd op een door de ADR uitgevoerd onderzoek naar ongeschreven regels binnen de rijksoverheid. In *Bijlage 2* is de bij dit onderzoek behorende 'praatplaat' opgenomen waarin deze ongeschreven regels worden beschreven.

4.1.1 *Fouten voorkomen*



Het voorkomen van fouten blijkt een belangrijke rol te hebben gespeeld in de uitvoering van het operationele programma EFMZV. Bij de besteding van Europese gelden worden hoge eisen gesteld aan EU-conformiteit en rechtmatigheid waardoor sprake is van een hoge verantwoordings- en controlelast. Het voorkomen van het optreden van decommitting speelt daarbij een belangrijke rol. Zoals we hebben gezien speelde dit ook een belangrijke rol bij dit programma.

Voor het EFMZV is gekozen voor een systeem van 100%-controles primair voortkomend uit negatieve ervaringen met de voorganger van het EFMZV; het Europese Visserijfonds (EVF). Hier is een patroon zichtbaar dat typerend is voor deze ongeschreven regel; indien 'fouten' worden geconstateerd bestaande uit het overtreden van bepaalde regels dan worden deze fouten voor de toekomst 'opgelost' met het stellen van nog meer regels (in dit geval het verhogen van de controlelast). Tegen het einde van het programma zijn overigens wel degelijk stappen gezet om de controlelast te verminderen maar dit heeft volgens betrokkenen wel de heel wat voeten in aarde gehad alvorens alle partijen hiermee instemden.

Het bovenstaande heeft niet alleen geleid tot een hoge controlelast maar ook tot een cultuur binnen het behandelteam die voornamelijk gericht was op het voorkomen van fouten door middel van het uitvoeren van (meervoudige) controles en door extra aandacht voor zorgvuldige en consistente vastleggingen in het dossier om auditbevindingen te voorkomen. Het positieve gevolg hiervan is geweest dat er nauwelijks issues zijn geweest ten aanzien van de rechtmatigheid, maar omgekeerd ging dit ten koste van de doorlooptijden van de dossiers wat uiteindelijk heeft geleid tot forse termijnoverschrijdingen. De hoge controlelast is volgens een aantal geïnterviewden ook mede de oorzaak geweest van het hoge personeelsverloop, waardoor de behandelcapaciteit onder druk kwam te staan met nog meer termijnoverschrijdingen tot gevolg.

4.1.2 *Snelheid boven alles*



Het moge duidelijk zijn dat de - voor dit onderzoek - enigszins misleidende titel van deze ongeschreven regel geen betrekking heeft op de naleving van de beslistermijnen. Deze regel ziet op het verschijnsel dat binnen overheidsorganisaties de focus over het algemeen is gericht op het behalen van de korte termijn doelen - waarbij de 'waan van de dag regeert' - en er weinig tijd wordt genomen voor reflectie en leren.

Ook bij het operationeel programma EFMZV was dit patroon zichtbaar. Mede als gevolg van een structureel gebrek aan capaciteit (zowel in de uitvoering als aan de kant van de opdrachtgever) en de politiek/beleidsmatige prioriteiten was de focus vooral gericht op de (tijdige) openstelling van de verschillende regelingen en minder op de tijdigheid van de uitvoering. Hierdoor was weinig tijd voor reflectie en werden issues

niet structureel maar incidenteel aangepakt (brandjes blussen). Knelpunten met betrekking tot de capaciteit werden opgelost met meerwerkclaims. Pas aan het eind van het programma is men – door middel van het doorlopen van een (LSS) verbetertraject en uiteindelijk door het formuleren van verbetermaatregelen in het Aanvalsplan – meer structureel gaan nadenken over (innovatieve) oplossingen om de controlelast te verminderen en de capaciteit te verhogen. Volgens sommigen zouden hier nog extra verbeterlagen in kunnen worden gemaakt maar ontbreekt het aan de benodigde tijd en capaciteit om hier (aan de voorkant) goed over te kunnen nadenken. Ook hier regeert de waan van de dag.

In het operationeel programma is weliswaar voorzien in een jaarlijks evaluatiemoment met als doel om lering te trekken uit opgedane ervaringen, maar uit de evaluatieverslagen blijkt dat hier de nadruk primair heeft gelegen op operationele zaken en in veel mindere mate op de vraag: '*doen we de goede dingen en doen we de dingen goed?*'. De problematiek van de termijnoverschrijdingen is in deze evaluaties in het geheel niet aan de orde geweest.

4.1.3

Elkaar liever niet aanspreken



Deze ongeschreven regel zien we veel terug in samenwerkingsrelaties waarbij men sterk van elkaar afhankelijk is en die een meer bestendig karakter hebben. Men spreekt elkaar in deze gevallen minder makkelijk aan om de relatie goed te houden en handelt veelal vanuit begrip voor elkaars situatie. Ook de verhouding tussen de medewerkers van RVO en LNV die betrokken waren bij het programma EFMZV wordt gekenmerkt door een dergelijke sterke onderlinge verbondenheid (ook wel aangeduid als *familiecultuur*). Een versterkende factor daarbij was dat een aantal medewerkers van het departement een arbeidsverleden hadden bij RVO.

Hoewel deze verhoudingen ontegenzeggelijk ook bijdragen aan een goede samenwerking, is de keerzijde dat daarmee de zakelijkheid die de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer kenschetst af en toe heeft ontbroken. Hierdoor heeft men elkaar niet altijd aangesproken op momenten waarop dit wel had gemoeten ('*zacht op de relatie en zacht op de inhoud*') of heeft men elkaar wel aangesproken maar zijn hier geen consequenties aan verbonden. Hierdoor is het probleem van de termijnoverschrijdingen te lang op het uitvoerende niveau blijven hangen en is niet tijdig geëscaleerd.

4.1.4

Loyaal aan de top



De ongeschreven regel van loyaliteit aan de top was binnen het operationele programma EFMZV herkenbaar op twee niveaus. Allereerst op departementaal niveau richting de politieke en ambtelijke top waarbij tegemoet is gekomen aan de wens voor specifieke regelingen voor uiteenlopende doelgroepen binnen de visserijsector, wat heeft geresulteerd in een veelheid aan openstellingen. Als gevolg van deze stapeling van beleid kwam de uitvoerbaarheid van het programma onder druk te staan en werd de planning en uitvoering complex, met alle gevolgen voor de doorlooptijden en naleving van de termijnen van dien. Naar de mening van betrokken zou een keuze voor een bredere, meer generieke insteek van het programma (met minder regelingen) tot minder knelpunten in de planning en uitvoering hebben geleid en daarmee tot minder vertragingen.

Het mechanisme van loyaliteit aan de top heeft daarnaast ook meegespeeld in de relatie tussen RVO als opdrachtnemer en het departement als opdrachtgever. RVO wordt door betrokkenen gekenschetst als een deskundige en professionele organisatie met een sterk verantwoordelijkheidsgevoel en loyaliteit richting haar opdrachtgevers. De keerzijde hiervan is dat RVO moeilijk NEE kan verkopen wat uitmondt in een houding van "*u vraagt, wij draaien*". Dit lijkt ook het geval te zijn geweest bij het operationeel programma EFMZV waar RVO klaarblijkelijk de uitvoerbaarheid van het programma binnen de daarvoor gestelde kaders en termijnen niet goed heeft ingeschat. Dit heeft ook bijgedragen aan het feit dat RVO de knelpunten die als gevolg hiervan zijn ontstaan lang zelf heeft willen oplossen en deze pas laat in het proces richting de opdrachtgever heeft geëscaleerd.

4.1.5



Eigen onderdeel gaat voor

Deze ongeschreven regel ziet op het verschijnsel dat betrokkenen in een proces zich in hun handelen (en nalaten) beperken tot datgene wat behoort tot hun expliciete verantwoordelijkheid oftewel; "*de eigen stoeptegel schoonhouden*". Met name in processen waarbij de samenwerking tussen verschillende partijen een essentiële voorwaarde is voor het bereiken van een gezamenlijk doel vormt dit een belemmerde factor.

Binnen het operationele programma EFMZV is dit ook zichtbaar doordat de problematiek van de termijnoverschrijdingen lange tijd niet is opgepakt vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid (gedeeld eigenaarschap) van alle betrokken partijen maar als zijnde een operationeel probleem, op het bordje van RVO is blijven liggen.

Deze ongeschreven regel zien we ook terug in de keten(overleg)structuur binnen RVO waarbij de ketenpartners ieder vanuit hun eigen taak en rol standpunten en posities innamen maar niet altijd vanuit een gezamenlijk belang naar oplossingen heeft gezocht. Hierdoor bleven bepaalde issues vaak te lang liggen en werden knopen niet op tijd doorgehakt met vertragingen van dien.

5 AANBEVELINGEN

Op grond van de bevindingen uit ons onderzoek hebben wij de onderstaande aanbevelingen geformuleerd waarvan wij denken dat ze een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de sturing en beheersing op de naleving van de beslistermijnen in toekomstige (Europese) subsidieprogramma's.



Aanbeveling 1 | Prioriteiten, Doelen en Targets

Betrek RVO meer aan de voorkant bij de inrichting van programma's zoals het EFMZV, zodat niet alleen politiek/beleidsmatige overwegingen, maar ook implicaties voor de uitvoerbaarheid hier nadrukkelijk in worden meegenomen.



Aanbeveling 2 | Data en Informatievoorziening

Ontwikkel in overleg met RVO een rapportageformat die een adequate sturing en monitoring op de naleving van de beslistermijnen mogelijk maakt.



Aanbeveling 3 | Systeem/procesinrichting

Zet (verder) in op innovatieve oplossingen die zijn gericht op het verminderen van de controlelast, zoals vereenvoudigde kostenopties. Zorg dat hiervoor de benodigde ontwikkelcapaciteit wordt vrijgemaakt want dit verdient zich op de (middel)lange termijn terug.



Aanbeveling 4 | Sturing en Beheersing

Hanteer voor programma's zoals het EFMZV een meerjarenplanning over de gehele looptijd van het programma en actualiseer deze planning in het kader van de jaarlijkse opdrachtverlening. Zorg dat de inzet van IT-capaciteit hier nadrukkelijk in wordt meegenomen. Bezie daarnaast de mogelijkheid van clustering van regelingen om zodoende de planning (en daarmee de uitvoering) beheersbaar te houden.



Aanbeveling 5 | Capaciteit en Resources

Maak bij de inrichting van programma's zoals het EFMZV aan de voorkant niet alleen een reële inschatting van de benodigde capaciteit maar ook een gedegen analyse van de benodigde kennis en vaardigheden van de uitvoerende medewerkers. Zorg er daarbij ook voor dat de wensen en ambities van de medewerkers voldoende aansluiten bij de aard en de inhoud van de werkzaamheden.

Aanbeveling 6 | Onderliggende patronen

Creëer binnen langjarige programma's zoals het EFMZV, ruimte om als opdrachtgever en opdrachtnemer met elkaar het gesprek aan te gaan over de onderliggende samenwerking en de patronen die deze samenwerking eventueel belemmeren, om zodoende maximaal te kunnen leren en waar nodig verbeterafspraken met elkaar te maken. De jaarlijkse evaluatie – zoals ingericht voor EFMZV - zou hiervoor een geëigend moment zijn geweest, maar dergelijke gesprekken kunnen uiteraard ook los hiervan worden georganiseerd.

6 VERANTWOORDING

6.1 Werkzaamheden en afbakening

Dit onderzoek was gericht op het achterhalen van de oorzaken van termijnoverschrijdingen bij de subsidieverlening in het kader van het EFMZV. Daarbij is een 'brede' scope gehanteerd waarbij alle (f)actoren bij de uitvoering en sturing op dit proces zijn betrokken. Daarbij is de geldende Europese en nationale wet- en regelgeving als vaststaand gegeven beschouwd; eventuele oorzaken die hier betrekking op hebben zijn daarom niet meegenomen in dit onderzoek.

De onderzoeksvragen die wij hebben onderzocht luiden:

- *Wat zijn de mogelijke oorzaken van het feit dat de beslistermijnen voor subsidieverlening op basis van het EFMZV door RVO worden overschreden?*
- *Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om deze termijnoverschrijdingen in de toekomst te voorkomen?*

Om de oorzaken in kaart te brengen is de methodiek van de oorzakenanalyse (Root Cause Analysis) gehanteerd; een methodiek waarbij op basis van onderzoek de grondoorzaken van bepaalde knelpunten of problemen worden geïdentificeerd.

Voor het identificeren van de oorzaken is gebruik gemaakt van documentaire bronnen en interviews, waarbij niet alleen naar de oorzaken van knelpunten is gezocht maar tevens naar eventuele 'good practices' die het optreden van knelpunten juist voorkomen.

Voor de interviews is een open interviewtechniek gehanteerd volgens het principe van de Five Why's. Dit is een iteratieve interviewtechniek naar oorzaak-gevolg-relaties om de onderliggende oorzaken van een probleem te kunnen achterhalen. De interviewbevindingen zijn vastgelegd in interviewverslagen die voor wederhoor zijn teruggelegd aan de geïnterviewden.

De op basis hiervan verzamelde oorzaken zijn vervolgens geanalyseerd en geclusterd en in hun onderlinge samenhang in kaart gebracht en gevisualiseerd. Aan de hand van deze clustering zijn tevens de onderlinge relaties tussen de verschillende oorzaken en de onderliggende mechanismen en patronen in kaart gebracht.

De resultaten van dit analyseproces zijn tenslotte gevalideerd in een *validatiesessie* waaraan door vertegenwoordigers uit de drie betrokken organisaties is deelgenomen. In deze sessie is getoetst of de geïdentificeerde oorzaken worden herkend en/of er nog mogelijke oorzaken worden gemist en zijn tevens de onderliggende patronen (ongeschreven regels) gevalideerd.

De resultaten van dit onderzoek en de aanbevelingen die hieruit zijn voortgekomen zijn neergelegd in dit onderzoeksrapport, waarvan de conceptversie voor wederhoor is voorgelegd aan de opdrachtgever. In de bijgevoegde managementreactie heeft de opdrachtgever zijn visie op de onderzoeksresultaten verwoord.

6.2 Beperkingen onderzoek

Tijdens ons onderzoek hebben zich geen significante beperkingen voorgedaan en hebben we eveneens geen aanpassingen hoeven plegen op de vraagstelling, scope of aanpak van dit onderzoek. Het onderzoek is daarmee geheel conform de opdrachtbevestiging uitgevoerd.

6.3 Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoeksopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht. Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden we wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksopdracht.

6.4 Verspreiding rapport

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.

7 ONDERTEKENING

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M.J.S.', written on a light-colored background. The signature is enclosed in a thin black rectangular border.

Den Haag, 10 oktober 2024

Projectleider

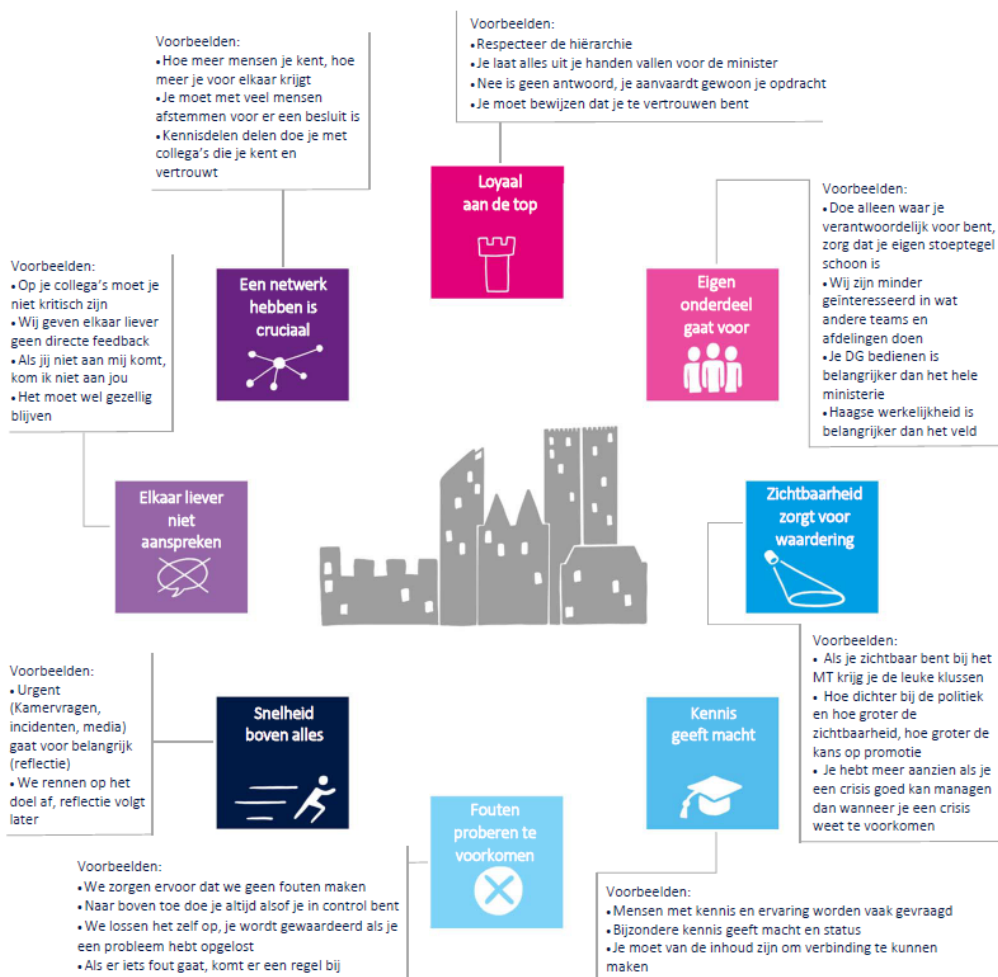
Auditdienst Rijk

BIJLAGE 1 Beslistermijnen Subsidies EFMZV

Soort verzoek	Grondslag verzoek nationaal	Grondslag termijn nationaal	Termijn nationaal	Grondslag termijn Europees	Termijn Europees	Opmerking
Verlenings-aanvraag	Artikel 2.9 REES	Artikel 2.12 lid 1 REES	22 weken	Niet geregeld	Niet geregeld	<i>Termijn exclusief termijn om aan te vullen door aanvrager</i>
Verlenings-aanvraag	Artikel 2.9 REES	Artikel 2.12 lid 2 REES	13 weken	Niet geregeld	Niet geregeld	<i>Termijn exclusief termijn om aan te vullen door aanvrager</i>
Wijzigings-verzoek	Artikel 2.16 REES	Artikel 4:13, lid 2 Awb	8 weken (termijn tussen aanvraag en beschikking)	Niet geregeld	Niet geregeld	<i>Termijn exclusief termijn om aan te vullen door aanvrager</i>
Voorschot-Verzoek	Artikel 2.14 REES	Artikel 4:13, lid 2 Awb Artikel 4:87 lid 1 Awb (betaling)	8 weken (termijn tussen aanvraag en beschikking) 6 weken (termijn tussen beschikking en betaling)	Artikel 132 lid 1 Verordening 1303/2013	90 dagen (termijn tussen aanvraag en betaling)	<i>Termijn exclusief termijn om aan te vullen door aanvrager</i>
Vaststellings-aanvraag	Artikel 2.20 REES	Artikel 2.22 lid 1 REES (besluit) Artikel 4:87 lid 1 Awb (betaling)	13 weken termijn tussen aanvraag en beschikking) (termijn tussen beschikking en betaling)	Artikel 132 lid 1 Verordening 1303/2013	90 dagen (termijn tussen aanvraag en betaling)	<i>Termijn exclusief termijn om aan te vullen door aanvrager</i>

BIJLAGE 2 Ongeschreven regels

8 gemeenschappelijke ongeschreven regels bij de Rijksoverheid



BIJLAGE 3 Managementreactie opdrachtgever



Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Managementreactie ADR onderzoek

Het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur kan zich vinden in de conclusies en aanbevelingen van het onderzoeksrapport. De oorzaken en onderliggende patronen die de Auditdienst Rijk schetst voor het niet halen van de doorlooptijden zijn herkenbaar. Er wordt op dit moment samen met RVO gewerkt aan de eerste afspraken om de aanbevelingen om te zetten in acties. Hierbij wordt er gekeken naar korte termijn acties, zoals het afspreken en vastleggen van KPI's, en lange termijn acties. Dankzij dit rapport is het mogelijk om gericht aan de slag te gaan met de uitdagingen.

Parallel aan dit onderzoek, is er ook een externe evaluatie uitgevoerd naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV). Dit fonds liep van 2014 tot 2021 en is inmiddels grotendeels afgerond. Het was daarom mogelijk om een uitgebreide ex-post evaluatie uit te voeren. Uit deze evaluatie komt naar voren dat alhoewel het fonds doeltreffend was, de doelmatigheid beter kan. De bevindingen uit deze evaluatie zijn complementair aan het ADR-onderzoek, dat wil zeggen dat ze elkaar niet tegenspreken.

Om de samenhang te bewaken zullen de bevindingen van de ex-post evaluatie en dit ADR-rapport integraal worden opgepakt. Dat traject zal een samenwerking zijn van het Ministerie van LVVN en RVO. Het doel is om toe te werken naar een doelmatig fonds, dat opereert binnen de wettelijke termijnen van het bestuursrecht.

Donné Slangen

Directeur-Generaal Natuur en Visserij

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00