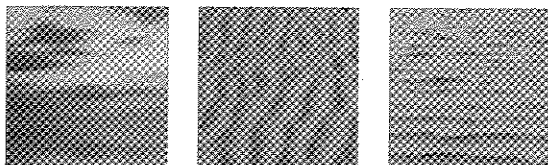


RAAD VOOR DE WADDEN



Mevrouw S.M. Dekker
Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

betreft

adviesaanvraag
Uitvoeringsplan
Waddenfonds

uw kenmerk

DGR/WAD/2006249369

ons kenmerk

FZ/034

datum

19 mei 2006

Geachte mevrouw Dekker,

In uw brief van 24 maart 2006 verzoekt u, als coördinerend Minister voor het Waddenzeebeleid, de Raad voor de Wadden een advies uit te brengen over het concept Uitvoeringsplan Waddenfonds van 21 maart 2006, dat aan het RCW ter vaststelling zal worden aangeboden. Met deze brief voldoet de Raad aan de adviesaanvraag, waarbij tevens van de gelegenheid gebruik wordt gemaakt enkele opvattingen te geven over de stand van zaken medio mei 2006 aangaande het Waddenfonds in het algemeen.

Stand van zaken

In 2003 heeft het kabinet de Adviesgroep Waddenzeebeleid (AGW) geïnstalleerd met als opdracht een oplossing te vinden voor de stagnatie in het Waddenzeebeleid. Het kabinet heeft met deze opdracht het Waddenzeebeleid weer volop op de politieke agenda geplaatst. De AGW constateerde dat het nodig is extra geld en energie te steken in het herstel en de ontwikkeling van de Waddenzee en het Waddengebied en stelde daarom voor om een Waddenfonds op te richten. Al in zijn eerste reactie onderschrijft het kabinet¹ de noodzaak om een Waddenfonds op te richten. Op dit moment zijn het Investeringsplan Waddenfonds en het wetsvoorstel in concept klaar. De ministeriële regeling en de beleidsregels Waddenfonds zijn nog niet beschikbaar en er bestaat nog geen duidelijkheid over de rol van de regio bij (de beoordeling en uitvoering van) het Waddenfonds vanwege het ontbreken van het advies dat is gevraagd aan de heren In 't Veld en Scheltema. De Raad merkt op dat het concept uitvoeringsplan tot op dit moment een vastgesteld fundament ontbeert.

De aanpak van het kabinet heeft ertoe geleid dat de verschillende belangengroeperingen² meer en beter met elkaar samenwerken, dan wel een positieve houding hebben met betrekking tot het benutten van de mogelijkheden voor samenwerking. Het belang van deze samenwerking is zo groot, dat het voor het kabinet de moeite waard is, en moet blijven, om de verschillende belangengroeperingen te betrekken bij de voorbereiding en de uitvoering van uitvoeringsplannen.

¹ 28 juni 2004, kamerstuk 29684 nr. 1

² Het betreft met name de volgende belangen: natuur, milieu, toerisme, landbouw, visserij, (industriële) bedrijvigheid en wetenschap

De betrokken ministeries en de regionale overheden praten tot op heden met name over procedures en over de vraag wie welke rol speelt in de zeggenschap over de besteding van het Waddenfonds. Het voorbereiden van voorstellen over de aard en het type maatregelen en projecten doet iedere overheid tot nu toe afzonderlijk. De Raad wijst erop dat het van groot belang is dat de doelen van het Waddenfonds (het vergroten en versterken van de natuur- en landschapswaarden van het Waddengebied, het verminderen of wegnemen van externe bedreigingen, duurzame economische ontwikkeling, een substantiële transitie naar een duurzame energiehuishouding, en kennisvermeerdering) in die discussies voorop blijven staan en dat ook de overheden blijven participeren in de samenwerking met stakeholders om tot gezamenlijke projecten en programma's te komen. De Raad wijst erop dat het voorgaande niet alleen op nationale schaal van belang is, maar ook trilateraal. Wat dit laatste betreft ligt het voortbouwen op de resultaten van het Wadden Sea Forum voor de hand.

Rol van het uitvoeringsplan

In het concept uitvoeringsplan 'De Wadden als broedplaats' geeft het kabinet aan dat "...om binnen de twintigjarige looptijd van het Waddenfonds accenten te kunnen leggen in de toekenning van middelen aan ingediende voorstellen, is het uitvoeringsplan als instrument geïntroduceerd." De accenten worden gelegd door voor elk van de vier doelen van het Waddenfonds prioritaire thema's voor de eerste periode van vijf jaar te noemen. Deze prioritaire thema's vormen daarmee volgens het kabinet de "'stepping stones' op weg naar het bereiken van het ontwikkelingsperspectief uit de Derde Nota Waddenzee en het Investeringsplan." Deze omschrijving geeft een vrij globale positionering van het instrument uitvoeringsplan binnen de context van het Waddenfonds. De Raad onderscheidt voor het uitvoeringsplan de volgende drie functies, en is van mening dat deze expliciet zouden moeten worden benoemd en uitgewerkt:

- 1) toetsen of aanvragen subsidiabel zijn;
- 2) vaststellen van de volgorde van prioriteit;
- 3) aanbrengen en bewaken van een samenhangende aanpak.

Ad 1) Door ingediende voorstellen achtereenvolgens te toetsen aan de vier doelstellingen van het Waddenfonds, zoals verwoord in paragraaf 1.2 van het concept uitvoeringsplan en aan de redeneerlijnen zoals verwoord in paragraaf 2.1, kan grotendeels worden vastgesteld of voorstellen in principe voldoen aan de eisen om voor een bijdrage uit het Waddenfonds in aanmerking te komen. Voor de overzichtelijkheid zou het overigens beter zijn als de criteria voor het beantwoorden van de vraag of aanvragen subsidiabel zijn (die deels ook genoemd worden in de Wet op het Waddenfonds en het Investeringsplan) eenduidig en consistent worden opgenomen in het uitvoeringsplan, en wel op zodanige wijze dat alle toelatingscriteria duidelijk tot uitdrukking komen. De belangrijkste punten die nog ontbreken aan het toetsingskader betreffen een nadere definiëring van het begrip additionaliteit, en de voorwaarde dat in te dienen projecten gestoeld moeten zijn op een goede kennisbasis, dan wel dat het verkrijgen hiervan deel uit maakt van het projectvoorstel. Hier zou nog aan toegevoegd moeten worden dat de meer algemene randvoorwaarden, zoals de vereiste cofinanciering en het op basis van andere regelgeving geoorloofd zijn van een bijdrage uit het Waddenfonds eveneens deel uitmaken van de toetsing. **De Raad adviseert de Minister om expliciet en overzichtelijk aan te geven aan welke toelatingscriteria aanvragen voor een bijdrage uit het Waddenfonds worden getoetst. Met betrekking tot deze criteria adviseert de Raad verder om het begrip additionaliteit nader te definiëren.**

Ad 2) Het ordenen van voorstellen in een volgorde van prioriteit vereist (indien mogelijk een gekwantificeerd) inzicht in zowel de doelen van het Waddenfonds c.q. het Waddenzeebeleid, alsook in de bijdrage die het betreffende voorstel levert aan de realisatie van de doelen. De redeneerlijnen noch het formuleren van prioritaire thema's bieden een toereikend handvat voor het toekennen van een volgorde van prioriteit aan voorstellen. Het is uit het concept uitvoeringsplan overigens ook niet duidelijk hoe de redeneerlijnen geleid hebben tot de formulering van de prioritaire thema's. Het lijkt alsof de prioritaire

thema's tot stand gekomen zijn middels uitvoerige consultatie van belanghebbenden (hetgeen de Raad overigens als een positief punt ziet) en als gevolg van politieke keuzen. Ook de relatie tussen de prioritaire thema's en het type projectvoorstel is niet overal even duidelijk.

In het bijzonder het – vooralsnog - ontbreken van een adequate methodiek om subsidiabele voorstellen te rangschikken op basis van prioriteit (of eventueel zelfs ten behoeve van een nadere selectie voor het wel of niet honoreren van aanvragen) kan gemakkelijk ongewenste gevolgen hebben. In de eerste plaats wordt het, in geval van onderuitputting van een jaarschijf van het fonds, moeilijker om voorstellen die wel aan de toetsingscriteria voldoen, maar die onvoldoende rendement opleveren met betrekking tot de doelen van het Waddenfonds, alsnog af te wijzen. In de tweede plaats roept, ingeval van overvraging van een jaarschijf, behalve het hiervoor genoemde risico, een onduidelijke methode van ranking discussies op over het toewijzingsbesluit, mogelijk uitmondend in formele bezwarenprocedures. In de derde plaats is het denkbaar dat grotere onzekerheid over de kans dat een aanvraag wordt gehonoreerd, een negatief effect heeft op het aantal voorstellen dat wordt ingediend, zeker wanneer het voorstellen betreft die veel voorbereiding vragen. Met name vanuit het bedrijfsleven is al meerdere keren aangehouden op nadere uitwerking van dit onderdeel, zodat van te voren een inschatting kan worden gemaakt welk type projectvoorstellen kansrijk mogen worden geacht voor een bijdrage uit het Waddenfonds.

De Raad adviseert de Minister om in het uitvoeringsplan zo duidelijk mogelijk aan te geven op welke wijze voorstellen naar prioriteit worden gerangschikt. Als voorbeeld hierbij verwijst de Raad naar zijn advies over het Investeringsplan, waarin voor het doel 'vergroten en versterken van natuurwaarden' een voorstel voor het rangschikken van voorstellen naar prioriteit is beschreven.

Met betrekking tot de veronderstelde achterblijvende activiteiten van het bedrijfsleven merkt de Raad op dat de positie van het bedrijfsleven een andere is dan die van bijvoorbeeld de natuurbeschermingsorganisaties. Het proces van bewustwording en vervolgens de vertaling hiervan in het ontwikkelen van ideeën en projecten kent dan ook een ander verloop in de tijd. Het bedrijfsleven laat zien dat het de samenwerking met andere stakeholders positief beziet, maar dat er nog vragen resteren. Enerzijds is het wachten op het definitieve (beoordelings-)kader van het Waddenfonds, anderzijds is voor het bedrijfsleven onvoldoende duidelijk of individuele dan wel faciliterende (voorwaarden-scheppende) projecten en programma's worden ondersteund. Het bedrijfsleven ziet kansen voor een programmatische en gebiedsgerichte aanpak, waar individuele bedrijven op aan kunnen sluiten. Uitgangspunt daarbij is dat ook niet-overheden programmavoorstellen kunnen indienen.

De Raad adviseert de Minister om zo spoedig mogelijk duidelijkheid te verschaffen en (ook) de doelen van het Waddenfonds met betrekking tot de duurzame sociaal-economische ontwikkeling van het Waddengebied, en de daarop te baseren prioriteringsmethodiek, te concretiseren.

Ad 3) In het concept uitvoeringsplan wordt de samenhang tussen projecten, alsmede een evenwichtige verdeling van projecten over de verschillende doelen van het Waddenfonds, in beperkte mate bewaakt door de looptijd van het Waddenfonds onder te verdelen in meerdere (uitvoerings)planperioden, en door per uitvoeringsplan prioritaire thema's te benoemen. De verschillende uitvoeringsplannen worden daarbij gezien als 'stepping stones'.

De Raad onderschrijft het (potentiële) nut van gefaseerde uitvoeringsplannen als sturingsinstrument om systematisch toe te werken naar doelen die pas over een langere periode kunnen worden verwezenlijkt. Sturing op thema's, die per planperiode worden gedefinieerd, kan zorgen voor een nadere sturing op de uiteindelijk gewenste resultaten. De Raad constateert dat de einddoelen van het Waddenfonds onvoldoende zijn geconcretiseerd. Hierdoor ontstaan problemen om tot de gewenste planmatige aanpak te komen. Immers, als het einddoel onvoldoende bekend is, wordt het lastig om de tussenliggende mijlpalen goed te beschrijven. Het aanbrengen en bewaken van de gewenste samenhang

tussen de uit te voeren projecten kan het best worden gerealiseerd door de einddoelen van het Waddenfonds weer te geven in concrete, meetbare resultaten. Daarbij wordt opgemerkt dat voor een aantal onderdelen een dergelijke benadering niet of nauwelijks mogelijk zal blijken te zijn. In dat geval is een analyse van de achterliggende processen onmisbaar om de mijlpalen te kunnen definiëren, en, belangrijker nog, waar nodig in een chronologisch juiste volgorde te plaatsen (bijvoorbeeld ten aanzien van maatregelen die gericht zijn op beïnvloeding van het systeem, verschillende biotopen, of soorten, kan het van belang zijn om eerst het systeem op orde te hebben, alvorens te kunnen starten met biotoop of soortgerichte projecten). De Raad constateert dat een dergelijke aanpak, die essentieel kan zijn voor een effectieve inzet van de middelen van het Waddenfonds, op dit moment nog ontbreekt, maar constateert eveneens dat er een grote behoefte bestaat om daadwerkelijk te komen tot uitvoering van projecten. Het spanningsveld dat hierdoor kan ontstaan, kan worden voorkomen door gelijktijdig met het starten van zogenaamde 'geen spijt' projecten, ook te starten met het nader uitwerken van de doelen en de procesbeschrijving zoals hiervoor genoemd. De voorgestelde aanpak betekent wel dat reeds halverwege de looptijd van het eerste uitvoeringsplan een evaluatiemoment moet worden ingepast. De Waddenacademie kan mogelijk een belangrijke rol spelen in de aansturing van de nadere uitwerking van doelen en procesbeschrijvingen.

De Raad adviseert de Minister om gelijktijdig met de start van de uitvoering van zogenaamde 'geen spijt' projecten te starten met de nadere uitwerking van doelen en procesbeschrijvingen, zodat doelgericht en efficiënt kan worden toegewerkt naar de uiteindelijke doelstellingen van het Waddenfonds.

Samenhangend met deze aanpak adviseert de Raad halverwege de looptijd van het eerste uitvoeringsplan een evaluatiemoment in te passen.

Er is nog een andere aspect dat de Raad in dit verband wil noemen. In de afgelopen jaren is in bestuurlijk Nederland een sterker accent komen te liggen op outputsturing. Begrippen als 'accountability', meetbare verantwoording van programmasturing, hebben veel politieke aandacht. In dit verband signaleert de Raad een politiek risico, indien niet op een zo kort mogelijke termijn instrumenten voor meting van doelmatigheid aan het Waddenfonds worden verbonden.

De Raad adviseert de Minister om op een zo kort mogelijke termijn in relatie tot het Waddenfonds instrumenten te introduceren ten behoeve van het uitvoeren van effectmetingen.

Subsidieondergrens van € 500.000,-

Het kabinet heeft het voornemen om bijdragen uit het Waddenfonds pas mogelijk te maken vanaf een bedrag van € 500.000,-. Redenen hiervoor zijn het voorkomen van versnippering, c.q. het bevorderen van samenhang, en het beperken van de kosten van uitvoering van de regeling (transactiekosten). De Raad constateert dat beide argumenten niet nader zijn onderbouwd, en brengt het volgende onder de aandacht van het kabinet. De sociaal maatschappelijke en de sociaal economische structuur van het Waddengebied kunnen voor het overgrote deel worden gekenschetst als kleinschalig. Het stimuleren van dergelijke structuren vereist dat het in te zetten instrumentarium voor ondersteuning wordt afgestemd op de doelgroep, en niet andersom, dat de doelgroep zich moet hergroeperen om te komen tot een schaalniveau dat het instrumentarium eist. Ook moet het belang van verwerving van draagvlak voor het Waddenzeebeleid dat met kleinere projecten kan worden bevorderd, niet al te gemakkelijk terzijde worden geschoven. Bij het tweede argument, beperking van de kosten van uitvoering van het fonds, kunnen grote vraagtekens worden geplaatst. Bundeling van kleine projecten in een grotere aanvraag leidt niet zondermeer tot vermindering van de uitvoeringskosten van de regeling; immers ook in dat geval zal de subsidieverstrekker de afzonderlijke onderdelen van de aanvraag moeten beoordelen, met het risico dat er juist meer tijd moet worden ingezet voor de behandeling van de aanvraag (bijvoorbeeld ingeval een klein deel van de gebundelde projecten niet aan de subsidie-eisen voldoet). De Raad acht dit argument dan ook onvoldoende voor het instellen van een ondergrens, en wijst er op dat er ook alternatieven zijn voor het zelf beoordelen van kleine aanvragen, zoals het uitbesteden van dit

type aanvragen aan de regionale overheden, die op dit gebied een reeds bestaande organisatiestructuur hebben (bijvoorbeeld met betrekking tot LEADER-projecten). Wat betreft het bevorderen en bewaken van de samenhang in de besteding van middelen uit het Waddenfonds, wordt gewezen op de adviezen die eerder in deze brief daarover zijn gegeven.

De Raad adviseert de Minister om het voornemen om een ondergrens in te stellen voor bijdragen uit het Waddenfonds te laten vervallen.

Het voorgaande laat onverlet dat het voornemen om bundeling van (kleinere) projecten, zowel thematisch als geografisch, toe te staan en zelfs te bevorderen, wel als goed middel wordt gezien om tot gezamenlijke programma's en samenwerking te komen. Verdere ontwikkeling van dit soort mogelijkheden hebben op meer dan één vlak positieve effecten. Naast samenwerking en vergroting en verbreding van draagvlak kan zo ook de totstandkoming van integrale projecten en programma's worden bevorderd. De Raad constateert dat de mate van integraliteit van voorstellen reeds is benoemd als een van de criteria op grond waarvan prioriteit wordt verleend. 'De mate van samenwerking met andere groeperingen' kan daar aan worden toegevoegd als een aanvullend criterium voor het vaststellen van de prioriteit.

De Raad adviseert de Minister om samenwerking te bevorderen en te honoreren. Daarnaast zou aan de uitvoeringsinstantie de bevoegdheid moeten worden gegeven om indieners van verwante projecten naar elkaar te verwijzen en te adviseren tot een gezamenlijk en zo integraal mogelijk voorstel te komen.

Hoogachtend,
namens de Raad voor de Wadden,



mr. R.S. Cazemier, voorzitter



mevrouw mr. J. Westinga, secretaris