

Aan:
Provinciale Staten van Fryslân en Groningen

Betreft: Decentralisatie Waddenfonds

Assen, 6 augustus 2012

Geachte leden van Provinciale Staten

1. Aanleiding

De Algemene Rekenkamer (AR) heeft in haar Rapport bij het jaarverslag 2011 aandacht geschonken aan de wijze waarop het Rijk tot nu toe uitvoering heeft gegeven aan het Waddenfonds.¹ De reden voor deze aandacht was de decentralisatie van het Waddenfonds per 1 januari 2012. Vanaf die datum zijn de provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland gezamenlijk voor de uitvoering van het Waddenfonds verantwoordelijk. De Wet op het Waddenfonds is vervallen en zal door een gemeenschappelijke subsidieverordening worden vervangen.

Het doel van het Waddenfonds is met extra investeringen de ecologische en economische kwaliteit van het Waddengebied te versterken. Voor de periode tot 2026 is een bedrag beschikbaar van € 562,1 miljoen waarvan inmiddels door het Rijk € 68,9 miljoen is verplicht aan lopende projecten. Per jaar gaat het om een subsidie-impuls van meer dan 33 miljoen euro.

Met de overdracht van het Waddenfonds naar de Waddenprovincies eindigt de onderzoeksbevoegdheid van de AR. Na de decentralisatie ligt de bevoegdheid om ten aanzien van het Waddenfonds rekenkameronderzoek te verrichten bij de Noordelijke Rekenkamer (NR) en de Randstedelijke Rekenkamer (RR). Bij de aanvang van haar onderzoek heeft de AR met beide provinciale rekenkamers contact opgenomen met het verzoek om mee te denken over het onderzoek en het presenteren van de bevindingen aan de Waddenprovincies. De AR heeft het initiatief genomen om op 30 augustus 2012 te Leeuwarden een bijeenkomst te organiseren voor het bestuur van het Waddenfonds en de Rekenkamers om van gedachten te

¹ Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Waddenfonds. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240 XII, nr. 3.

wisselen over de decentrale uitvoering van het Waddenfonds door de drie samenwerkende provincies.

De NR heeft in haar onderzoeksprogramma 2012-2013 aangegeven dat zij de Provinciale Staten van Fryslân en Groningen in de vorm van een beleidsbrief zal informeren over de bevindingen van het onderzoek van de AR en dat zij op basis van deze bevindingen met aanbevelingen zal komen voor de volgende uitvoeringsfase van het Waddenfonds. De RR streeft ernaar om, naast het gebruikelijke provincievergelijkende onderzoek, indien daar aanleiding voor is, ook provinciespecifieke Rekenkamerbrieven te schrijven. Daarom richten beide rekenkamers zich nu op deze manier tot u.

2. Bevindingen AR

In haar onderzoek heeft de AR gekeken naar de financiële verantwoording van het Waddenfonds, het proces waarbij de overdracht van dit fonds aan de provincies wordt voorbereid en de inhoudelijke en financiële monitoring van de gesubsidieerde projecten tot 2012. Hierover heeft de AR op 16 mei 2012 gerapporteerd aan de Tweede Kamer (zie het Achtergronddocument 'Verantwoordingsonderzoek bij het Waddenfonds 2011'). De belangrijkste bevindingen van het onderzoek zijn:

1. De AR is van oordeel dat de financiële informatie over het jaar 2011 deugdelijk is weergegeven en dat de in de financiële overzichten opgenomen verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten rechtmatig tot stand zijn gekomen.
2. De AR constateert dat de Minister van Infrastructuur en Milieu in haar jaarverslag niet rapporteert over de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van een programmatische aanpak van de besteding van Waddenfondssubsidies. Het doel van deze programmatische aanpak is om versnippering van de gesubsidieerde projecten tegen te gaan en om steeds aan te geven wat gesubsidieerde projecten aan de gestelde doelen bijdragen. De AR merkt op dat de voorgenomen programmatische aanpak in 2011 niet is gerealiseerd. De Waddenprovincies gaan hier alsnog invulling aan geven en verwachten in 2013 de definitieve programma's vast te stellen. Verder merkt de AR op dat projecten tot en met 2011 additioneel dienden te zijn. Dit houdt in dat de projecten zonder de subsidie uit het Waddenfonds niet zouden worden uitgevoerd. Over het criterium 'additioneel' heeft de Minister in het bestuursakkoord geen concrete afspraken met de betrokken Provincies gemaakt.
3. Wat betreft de inhoudelijke en financiële monitoring van lopende projecten merkt de AR op dat in het jaarverslag van de Minister relevante informatie ontbreekt. Er wordt bijvoorbeeld niet gemeld dat van de lopende projecten ruim de helft meer dan een jaar vertraging heeft opgelopen. Op 1 januari 2012 waren er 10 projecten afgerond, 1 was ingetrokken en 43 waren nog in uitvoering. Daarvan zijn er 22 met zekerheid vertraagd. Vaak voorkomende redenen voor vertraging zijn: het moeizaam verkrijgen van de benodigde vergunningen, ongunstige weersomstandigheden en moeilijk op basis van vrijwilligheid te verkrijgen kavels waarbij formele onteigening soms de enige mogelijkheid is.

4. In de jaarstukken die door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu worden verstrekt, wordt geen informatie gegeven over de mate waarin de gestelde doelen worden bereikt. Zo is er na de start van de uitvoering van het Waddenfonds in 2007 nog geen monitoring- en evaluatiesysteem vastgesteld. De AR merkt verder op dat er voor de natuurwaarden inmiddels een overkoepelend streefbeeld is opgesteld (*‘Naar een Rijke Waddenzee’*), maar dat er voor het sociaaleconomische domein nog geen overkoepelend beleidskader is vastgesteld. In januari 2011 heeft de Raad voor de Wadden een advies uitgebracht over de kengetallen waarmee de resultaten van de met het Waddenfonds gesubsidieerde projecten kunnen worden beoordeeld (*‘Wat op het waddenfonds’*).

3. Stand van zaken decentralisatieproces

In het ‘Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds’ van 14 september 2011 is afgesproken dat de Waddenprovincies uiterlijk op 1 januari 2012 de Minister informeren over de wijze waarop zij uitvoering zullen geven aan het Waddenfonds. In een brief van de drie provincies aan de Minister, gedateerd 13 december 2011, hebben de Waddenprovincies aangegeven welke plannen er zijn. In deze brief wordt ook gesteld dat de besluitvorming over de voorgenomen uitvoeringsorganisatie nog moet worden afgerond. In een brief van 20 juni 2012 informeert de voorzitter van het op 9 juni 2012 ingestelde openbaar lichaam Waddenfonds, de Friese Gedeputeerde T. Schokker-Strampel, de Minister over de instelling van de gemeenschappelijke regeling, de benoeming van de bestuursleden, de vaststelling van de subsidieverordening door het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling, de instelling van een onafhankelijke kwaliteitscommissie en de regeling van de uitvoerings- en beheersorganisatie.

Belangrijke redenen om te kiezen voor uitvoering door een openbaar lichaam zijn: een gemeenschappelijke benadering, onafhankelijkheid, voldoende draagkracht en professionaliteit. De provincies zijn van mening dat één uitvoerende instantie voor het Waddenfonds op voldoende afstand moet staan van de potentiële gebruikers van het Waddenfonds (waaronder de Waddenprovincies zelf), voldoende democratische legitimatie moet hebben en via een mandaatconstructie kan zorgen voor een snelle en doelmatige uitvoering. De nieuwe uitvoeringsorganisatie bestaat uit een Algemeen Bestuur, een dagelijks bestuur en een projectbureau met directeur. De beheersorganisatie die de afzonderlijke subsidieaanvragen behandelt, staat los van deze uitvoeringsorganisatie. Het Algemeen Bestuur is bevoegd om de benodigde uitvoeringsregelingen vast te stellen. Een systeem voor monitoring en evaluatie moet nog worden vastgesteld.

4. Nieuwe rol PS

Jaarlijks zullen Provinciale Staten hun zienswijze met betrekking tot de begroting van het Waddenfonds die door het AB van het Waddenfonds wordt vastgesteld formuleren. Eens in de vier jaar stellen Provinciale Staten het Uitvoeringsplan Waddenfonds vast. Voor het eerst eind 2013. Het Uitvoeringsplan wordt voorbereid door het DB van het openbaar lichaam Waddenfonds. Door de decentralisatie hebben Provinciale Staten nu een rol gekregen bij het stellen van het beleidskader, het controleren van de uitvoering en de doelbereiking.

Bij de bespreking van de gemeenschappelijke regeling in de Groninger Statencommissie BF&E op 11 april 2012 hebben de Statenleden benadrukt dat zij mikken op een kleine uitvoerende organisatie waarvan de apparaatskosten beperkt zullen blijven.

Bij de bespreking van de gemeenschappelijke regeling in de Friese Statencommissie LL&W op 25 april 2012 hebben verschillende fracties de wens uitgesproken om als PS betrokken te worden bij de besteding van de in het Waddenfonds gereserveerde gelden en zicht te houden op het realiseren van de gestelde doelen. De Statenleden spreken het vermoeden uit dat zij via de gangbare procedure van vaststelling van de jaarstukken onvoldoende inzicht krijgen op het door het Waddenfonds gevoerde bestuur.

Bij het instemmen met de gemeenschappelijke regeling op 7 mei 2012 hebben Provinciale Staten van Noord-Holland benadrukt dat zij betrokken willen blijven bij het opstellen van het nieuwe Uitvoeringsprogramma en met name hechten aan het versterken van de ecologische kwaliteit van het Waddengebied.

5. Aanbevelingen

Gelet op de bevindingen van de AR, bevelen de Noordelijke Rekenkamer en de Randstedelijke Rekenkamer aan Provinciale Staten van Fryslân, Groningen en Noord-Holland, het volgende aan:

1. Laat in de subsidieverordening beoordelingscriteria opnemen voor de toekenning respectievelijk afwijzing van subsidieaanvragen waaronder in ieder geval de voorwaarde dat het voorgestelde project additioneel moet zijn.
2. Laat in de subsidieverordening een sanctiebepaling opnemen zodat het Waddenfonds een sanctie kan opleggen wanneer de gesubsidieerde instantie bij de uitvoering van het gesubsidieerde project de vastgestelde termijnen overschrijdt. Dit als prikkel om vertraging van gesubsidieerde projecten te voorkomen.
3. Bewaak de totale apparaatskosten van de uitvoerings- en beheersorganisatie. Het doel van de decentralisatie is efficiënter te werken (zie ook artikel 25 van de gemeenschappelijke regeling). Voorafgaand aan de decentralisatie bedroegen de uitvoeringskosten minder dan 5% van de programma uitgaven (dus van de toegekende subsidie). Neem dit maximum in acht.
4. Zorg dat zo spoedig mogelijk een monitoring- en evaluatiesysteem wordt vastgesteld. Dit om te zorgen dat projectuitvoerders vanaf het begin weten waarop ze zich moeten richten en op welke wijze ze zich moeten verantwoorden. Bovendien wordt zo inzicht verworven in de effecten van de gesubsidieerde projecten.
5. Dring er op aan dat op korte termijn de uitvoering van de subsidieverlening wordt hervat. In 2011 en de eerste helft van 2012 heeft het proces van subsidieverlening, mede in het kader van de decentralisatie, grotendeels stil gelegen.
6. Zorg dat het gehele subsidietraject – van behandeling van de aanvraag tot het afsluiten van een project – in een administratieve organisatie is omschreven die door het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling is vastgesteld. Op deze wijze is het voor buitenstaanders, met name subsidieaanvragers,

transparant hoe de besluitvorming over aanvragen verloopt en welke termijnen daarbij gelden.

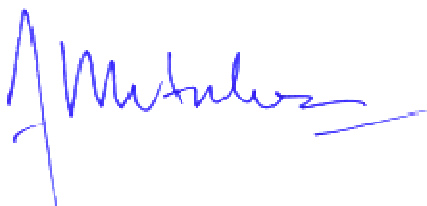
6. Bestuurlijke reactie en nawoord provinciale rekenkamers

De hierboven genoemde aanbevelingen zijn voorgelegd aan het Dagelijks Bestuur van het Waddenfonds met het verzoek te reageren. In haar bestuurlijke reactie van 17 juli 2012 staat de voorzitter van het Waddenfonds, gedeputeerde T. Schokker-Strampel, stil bij de inhoud van de aanbevelingen en de formele verantwoordelijkheden op basis van de Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds (zie bijlage). Haar reactie luidt: *“Samenvattend kom ik tot de conclusie dat uw aanbevelingen als een welkome steun in de rug kunnen worden ervaren en een aansporing om op de ingeslagen weg verder te gaan.” (...)* *“Op basis van de Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds is het Algemeen Bestuur van het Waddenfonds primair de instantie die de regels stelt en die toezicht houdt op het functioneren daarvan. Het door de drie Staten vastgestelde Uitvoeringsplan vormt daarvoor het algemene kader. Naar ons besef is het daarom ook het Algemeen Bestuur van het Waddenfonds dat het eerst geroepen is om de adviezen van uw Rekenkamers te wegen en om te zetten in concrete daden. Uiteraard zijn de leden van het Algemeen Bestuur daarop aanspreekbaar door de Staten die hen in die functie hebben benoemd en zullen zij bereid (moeten) zijn voor hun handelen verantwoording af te leggen. Wij gaan er van uit dat de Staten in die controlerende rol op hun beurt gebruik zullen maken van uw adviezen.”*

De Noordelijke en Randstedelijke Rekenkamer zijn verheugd dat het Waddenfonds zich kan vinden in de aanbevelingen. Hoewel het Waddenfonds stelt dat het Algemeen Bestuur van het Waddenfonds primair de instantie is die besluit over de invulling van het uitvoeringsproces van het Waddenfonds, zijn de provinciale rekenkamers van mening dat PS in het beleidskader (in dit geval het Uitvoeringsplan Waddenfonds) de algemene voorwaarden behoren te formuleren waaraan de uitvoering moet voldoen. Het gaat dan met name om de doelen waarvoor en de activiteiten waaraan subsidie wordt gegeven, de informatievoorziening en de verantwoording aan PS. Voorwaarden die ertoe bijdragen dat PS tussentijds en achteraf hun controlerende taak naar behoren kunnen uitvoeren.

Onze aanbevelingen aan PS zijn hier met name op gericht. Wij vertrouwen er op dat wij met deze zes aanbevelingen PS van dienst zijn bij het uitoefenen van controle op het thans gedecentraliseerde Waddenfonds.

Met vriendelijke groet



dr.ir.A. Hoenderdos-Metselaar MBA
Directeur-bestuurder
Randstedelijke Rekenkamer



mr.G.B. Nijhuis
Voorzitter
Noordelijke Rekenkamer

Michiel Herweijer
Directeur Noordelijke Rekenkamer
Lauwers 14
9405 BL Assen

Betreft: Concept beleidsbrief Waddenfonds

Geachte heer Herweijer,

Graag voldoe ik, namens het dagelijks bestuur van het Waddenfonds, aan uw verzoek een reactie te geven op het concept van de Beleidsbrief die de Noordelijke en de Randstedelijke Rekenkamer voornemens zijn te zenden aan Provinciale Staten van Fryslân, Groningen en Noord-Holland.

Mijn reactie valt in twee delen uiteen: een inhoudelijke reactie en een procedurele. In dat laatste deel van mijn reactie zal ik ingaan op de verhouding tussen de rollen van het Algemeen Bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds en die van de Staten van de daarin deelnemende provincies.

Inhoudelijk

Door het bestuur van de Gemeenschappelijke regeling Waddenfonds en degenen die daar ambtelijk bij betrokken zijn is met buitengewone interesse kennis genomen van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer en de daarop gebaseerde aanbevelingen. Wij herkennen die aanbevelingen ook in belangrijke mate in de door u in uw beleidsbrief gedane aanbevelingen en zijn u daarvoor erkentelijk.

Het zal u bekend zijn dat het Waddenfonds, zoals dat door de besluiten van de drie Provinciale Staten tot stand is gekomen in het voorjaar van 2012, zich ten doel stelt om op basis van de doelen van het Waddenfonds en het huidige Uitvoeringsprogramma 2010 - 2014 nog tot de eerste beschikkingen te komen. Het wil dit doen door op basis van de daarin neergelegde uitgangspunten en doelstellingen een aantal pionierprogramma's te definiëren die binnen een programmatische opzet nog in 2012 tot de eerste concrete projecten en beschikkingen kunnen leiden.

In het najaar van 2013 zal door de drie Provinciale Staten het Uitvoeringsplan 2014-2017 worden vastgesteld. Dit plan zal worden gebaseerd op een harmonisatie van het Waddenbeleid van de drie provincies en uitgebreide raadpleging van alle bij het Waddengebied betrokken stakeholders.

Omdat het vaststellen van een dergelijk Uitvoeringsplan de nodige tijd en zorgvuldigheid vergt heeft het bestuur van het Waddenfonds er voor gekozen voor de komende twee jaar (2012-2013) zich te baseren op het huidige door het Rijk vastgestelde Uitvoeringsprogramma. Daarbinnen zal focus worden aangebracht door te werken met startklare/uitvoering gereede Pionierprogramma's. Deze programma's zijn thans in vergevorderd stadium van



voorbereiding. De eerste zullen in september 2012 aan het Algemeen Bestuur ter vaststelling worden voorgelegd.

Een op die pionierprogramma's toegesneden subsidieverordening is vrijwel gereed en zal in de septembervergadering van het Algemeen Bestuur van het Waddenfonds ter besluitvorming worden voorgelegd.

Bij het formuleren van deze regeling worden de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer nauwlettend betrokken, onder andere wat betreft het begrip "additionaliteit" en het opnemen van een sanctiebepaling op het (niet) handhaven van de afgesproken termijnen.

Parallel aan deze pionierprogramma's wordt een daarop toegesneden evaluatie en monitoringsprogramma ontwikkeld. Doel is inzicht te verkrijgen in de effecten van de gesubsidieerde projecten in de periode 2012-2013. In het nieuwe Uitvoeringsprogramma 2014-2017 zal dit systeem voor het eerst worden geëvalueerd en waar nodig worden verfijnd. In de nog dit jaar af te geven subsidiebeschikkingen zullen voorwaarden worden opgenomen die prestaties en effecten van de daarmee tot stand gebrachte projecten inzichtelijk maken. Een beschrijving van de administratieve organisatie rond het beheer van het Waddenfonds en het subsidietraject is in voorbereiding.

In het Organisatieplan, dat thans ook in concept gereed is, wordt nadrukkelijk uitgegaan van een beperkte uitvoering- en beheerorganisatie. De totale overheadkosten van het Waddenfonds zullen niet meer dan 4% van de programma-uitgaven mogen bedragen. Dit is nog eens onderstreept door een daarop betrekking hebben de uitspraak van de Staten van Fryslân.

Samenvattend kom ik tot de conclusie dat uw aanbevelingen als een welkome steun in de rug kunnen worden ervaren en een aansporing om op de ingeslagen weg verder te gaan.

Procedureel

Ik constateer dat het Waddenfonds zich in een warme belangstelling mag verheugen. Dit blijkt uit onder andere de gang van zaken rond de decentralisatie van het Waddenfonds, de rapportage van de Algemene Rekenkamer, overdracht aan uw kamers, de reacties vanuit Staten, gemeenten en betrokken instanties. Het bestuur van het Waddenfonds waardeert die belangstelling en acht die voorwaarde voor het welslagen van zijn opdracht.

Bij de instelling van het Waddenfonds zijn afspraken gemaakt over het betrekken van Staten en stake-holders bij het opstellen van programma's en plannen naast de formele trajecten zoals het vragen van zienswijzen over jaarbegroting en -rekening. Het organiseren van stakeholders-dagen zoals die in maart van dit jaar plaatsvond is daarom een vast voornemen. Ook op andere wijze zullen de Staten bij het werk van het Waddenfonds worden betrokken.

Wel wil het bestuur een onderscheid maken tussen de onmisbare materiële betrokkenheid van velen bij het Waddenfonds en de formele betrokkenheid. Dit om de verantwoordelijkheidslijnen helder te houden en duidelijk te maken wie waarop kan worden aangesproken.

Op basis van de Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds is het Algemeen Bestuur van het Waddenfonds primair de instantie die de regels stelt en die toezicht houdt op het functioneren daarvan. Het door de drie Staten vastgestelde Uitvoeringsplan vormt daarvoor het algemene kader.



Naar ons besef is het daarom ook het Algemeen Bestuur van het Waddenfonds dat het eerst geroepen is om de adviezen van uw Rekenkamers te wegen en om te zetten in concrete daden.

Uiteraard zijn de leden van het Algemeen Bestuur daarop aanspreekbaar door de Staten die hen in die functie hebben benoemd en zullen zij bereid (moeten) zijn voor hun handelen verantwoording af te leggen.

Wij gaan er van uit dat de Staten in die controlerende rol op hun beurt gebruik zullen maken van uw adviezen.

Met vriendelijke groet,

T.Schokker-Strampel
Voorzitter van het Waddenfonds