

EINDRAPPORT

Het Waddenfonds gemonitord

januari 2018



Inhoudsopgave |

INHOUDSOPGAVE 	3
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 	5
BESTUURLIJKE REACTIE WADDENPROVINCIES 	13
BESTUURLIJKE REACTIE DB WADDENFONDS 	14
NAWOORD 	19
1 INLEIDING	21
1.1 AANLEIDING EN CONTEXT	21
1.2 AFBAKENING EN VRAAGSTELLING	23
1.3 AANPAK	25
1.4 NORMENKADER	26
2 UITVOERINGSORGANISATIE EN INSTRUMENTEN	27
2.1 INLEIDING	27
2.2 UITVOERINGSORGANISATIE EN ONAFHANKELIJKE KWALITEITSTOETS	27
2.3 ONTWIKKELING ORGANISATIE WADDENFONDS EN WIJZIGING GRW	31
2.4 ONTWIKKELING ORGANISATIEKOSTEN	32
2.5 VAN TENDERSYSTEEM NAAR EEN PROGRAMMATISCHE AANPAK	34
3 SUBSIDIEAANVRAGEN EN UITVOERING	45
3.1 INLEIDING	45
3.2 ORGANISATIE SUBSIDIETRAJECT EN SUBSIDIEVERORDENING WADDENFONDS	45
3.3 HERVATTEN SUBSIDIEVERLENING EN GESUBSIDIEERDE PROJECTEN 2012-2016	50
3.4 CASESTUDIES	55
4 MONITORING EN EVALUATIE	63
4.1 INLEIDING	63
4.2 MONITORING VAN DE OUTPUT (PROJECTEN)	64
4.3 MONITORING EN EVALUATIE VAN DE OUTCOME (THEMA- EN WADDENFONDSDOELEN)	66
5 INFORMATIEVOORZIENING PS	73
5.1 INLEIDING	73
5.2 INFORMATIEVOORZIENING ZOALS AFGESPROKEN IN DE GRW	73
5.3 INFORMATIEVOORZIENING OVER UITVOERING PROJECTEN EN REALISATIE DOELEN	80
BIJLAGE 1 BELEIDSBRIEF DECENTRALISATIE WADDENFONDS	83
BIJLAGE 2 NORMENKADER	87
BIJLAGE 3 TEKSTEN AANGENOMEN AMEDEMEMENTEN EN MOTIES (ZIE HOOFDSTUK 5)	91
BIJLAGE 4 INFORMATIEBRONNEN	95
BIJLAGE 5 GESUBSIDIEERDE WADDENFONDSPROJECTEN 2012-2016	97
COLOFON 	101

Conclusies en aanbevelingen

In 2005 is door het toenmalige Kabinet besloten om in de periode 2007-2026 additioneel € 800 mln. te investeren in het Waddengebied. Deze investering is bedoeld als compensatie voor de negatieve effecten van gaswinning op de natuur- en landschapswaarden in het Waddengebied. Tevens is besloten een deel van de beschikbare middelen beschikbaar te stellen voor het uitkopen van kokkelvisserij in het Waddengebied. Dit als een eerste maatregel om schadelijke effecten van menselijke activiteiten op de natuurwaarden van de Waddenzee te verminderen. In de periode 2007-2011 beruiste de uitvoering van het Waddenfonds bij het Rijk. Op 27 april 2011 heeft de Tweede Kamer ermee ingestemd om het Waddenfonds met ingang van 1 januari 2012 te decentraliseren naar de provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland (hierna: Waddenprovincies) met een efficiencykorting van € 75 mln. De decentralisatie is vervolgens geregeld in het *Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds* van 11 september 2011. In het Bestuursakkoord is afgesproken dat de Waddenprovincies in gezamenlijkheid beschikken over de gelden van het Waddenfonds, waarbij de overdracht van de middelen van het Rijk jaarlijks plaatsvindt via de decentralisatie-uitkering uit het Provinciefonds. Na het uitkopen van de kokkelvisserij en de door het Rijk gedane uitgaven resteerde op 1 januari 2012 nog een bedrag van € 562 mln., beschikbaar voor het subsidiëren van projecten in de periode 2012-2026.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2012 een rapport uitgebracht over de uitvoering van het Waddenfonds in de periode 2006-2011 en het decentralisatieproces. In het rapport is een aantal aandachtspunten geformuleerd voor de uitvoering van het Waddenfonds na decentralisatie. Deze aandachtspunten hebben de basis gevormd voor de *Beleidsbrief Decentralisatie Waddenfonds* die de Noordelijke en de Randstedelijke Rekenkamer (hierna: de Rekenkamers) op 1 augustus 2012 hebben aangeboden aan de Staten van de Waddenprovincies. In deze beleidsbrief zijn zes aanbevelingen opgenomen, bedoeld om tot een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het Waddenfonds te komen.

In 2016 is door de Rekenkamers besloten een onderzoek uit te voeren naar het gedecentraliseerde Waddenfonds. In de eerste plaats om na te gaan wat er met de zes aanbevelingen uit de beleidsbrief is gebeurd, maar in de tweede plaats om inzicht te krijgen in hoe de uitvoering van het gedecentraliseerde Waddenfonds in brede zin is verlopen in de periode 2012 tot en met 2016. Het onderzoek heeft zich beperkt tot de uitvoering van het Waddenfonds. Het beleid dat het Rijk, de Waddenprovincies en de Waddengemeenten gezamenlijk voeren voor het Waddengebied is niet onderzocht.

Centrale vraag:

In hoeverre zijn verbetervoorstellen voor de uitvoeringspraktijk van het Waddenfonds doorgevoerd sinds de decentralisatie in 2012 en wat heeft dit betekend voor de beslissing over en de uitvoering en monitoring van projecten en de informatievoorziening aan PS?

Hoofdconclusie:

Het gedecentraliseerde Waddenfonds kende in 2012 een moeizame start, maar heeft zich daarna ontwikkeld tot een meer professionele organisatie met een herkenbare verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Niet alle aanbevelingen uit de beleidsbrief van de Rekenkamers (2012) – gebaseerd op een rapport van de Algemene Rekenkamer – zijn opgevolgd. Een terugkerend thema bij het Waddenfonds is haar onafhankelijkheid. Gekozen is voor verlengd provinciaal bestuur met een stevige inbedding van de uitvoeringsorganisatie in één van de deelnemende provincies. Door een nieuwe werkwijze voor de periode 2016-2026 voorzien de Rekenkamers dat die onafhankelijkheid verder onder druk komt te staan.

Evenals voor de decentralisatie is in de periode 2012-2016 bij veel gesubsidieerde projecten vertraging opgetreden door problemen in de uitvoering. Hierdoor waren van de 125 gesubsidieerde projecten er op 1 januari 2017 nog maar relatief weinig afgerond, namelijk 28.

De werkwijze die moet zorgen voor additionele investeringen in het Waddengebied die substantieel bijdragen aan het realiseren van de Waddenfondsdoelen is verschillende malen gewijzigd, maar een goede onderbouwing waarom de ene werkwijze doeltreffender zou zijn dan een andere ontbreekt. Effectmonitoring bij projecten vindt niet standaard plaats en na tien jaar is er geen monitoring- en evaluatiesysteem vastgesteld. Hierdoor is het niet mogelijk te beoordelen in welke mate projecten bijdragen aan de Waddenfondsdoelen. Een expliciete opdrachtverlening van het Waddenfonds aan de Waddenacademie hiervoor ontbrak in de verschillende subsidiebeschikkingen.

Voor de periode 2016-2026 is een nieuwe werkwijze ingevoerd. Dit houdt onder meer in dat tweederde (€ 180 mln.) van de nog resterende middelen (€ 270 mln.) zal worden aangewend voor zogenoemde majeure projecten uit het Investeringskader Waddengebied 2016-2026. De Rekenkamers zijn van oordeel dat hiermee niet alleen de onafhankelijkheid van het Waddenfonds onder druk komt te staan (zie boven), maar ook dat Provinciale Staten niet kunnen beoordelen en controleren of deze nieuwe werkwijze tot een meer doeltreffende besteding van Waddenfondsmiddelen leidt.

De hoofdconclusie is gebaseerd op een aantal deelconclusies die betrekking hebben op de volgende onderwerpen:

1. de onafhankelijke besluitvorming over de Waddenfondsmiddelen, waaronder begrepen een toets op additionaliteit van projectaanvragen;
2. de uitvoeringsorganisatie en het beheer van gesubsidieerde projecten;
3. de monitoring, evaluatie en verantwoording van gesubsidieerde projecten.

Voordat wordt ingegaan op de deelconclusies is hieronder kort toegelicht wat er met de zes aanbevelingen, zoals opgenomen in de *Beleidsbrief Decentralisatie Waddenfonds* van 1 augustus 2012, is gebeurd:

1. Er zijn verschillende beoordelingscriteria opgenomen in de Subsidieverordening Waddenfonds op basis waarvan al dan niet subsidietoekenning plaatsvindt, waaronder het criterium dat bij projecten sprake moet zijn van additionele investeringen (conform aanbeveling 1).
2. Het Waddenfonds heeft geen sanctiebeleid ontwikkeld om verwijtbare vertraging bij de uitvoering van gesubsidieerde projecten tegen te gaan (niet conform aanbeveling 2).
3. Het Waddenfonds brengt de organisatiekosten jaarlijks in beeld. Door een toename van deze kosten bedragen deze kosten vanaf 2015 meer dan aanvankelijk genormeerd (deels conform aanbeveling 3).
4. Er is nog geen vastgesteld monitoring- en evaluatiesysteem om inzicht te krijgen in de bijdrage van gesubsidieerde projecten aan de Waddenfondsdoelen (niet conform aanbeveling 4).
5. De subsidieverlening is na het uitbrengen van de Beleidsbrief op 1 augustus snel hervat (conform aanbeveling 5).
6. Het Waddenfonds heeft in april 2013 een Administratieve Organisatie opgesteld voor het subsidietraject (conform aanbeveling 6, maar wel in een laat stadium).

1 Onafhankelijke besluitvorming Waddenfondsmiddelen en toets op additionaliteit

Deelconclusie 1a: Onafhankelijke besluitvorming besteding Waddenfondsmiddelen onder druk

Eén van de uitgangspunten – zie het *Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds* (2011) – bij de decentralisatie van het Waddenfonds was om in gezamenlijkheid te beschikken over de Waddenfondsmiddelen. De Waddenprovincies hebben hier invulling aan gegeven door het oprichten van de Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds (GRW), een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid. In de GRW staat aangegeven dat het Waddenfonds duidelijk herkenbaar dient te zijn als een aparte organisatie met een eigen bestuur (AB en DB) dat onafhankelijk van de provinciale organisatie kan besluiten over de Waddenfondsmiddelen. In het AB zitten leden van PS en GS en in het DB zitten alleen leden van GS. De uitvoeringsorganisatie staat onder leiding van een secretaris-directeur die rechtstreeks leiding geeft aan een kleine staf van deels gedetacheerde provincie-medewerkers. De subsidie-technische toetsing vindt plaats door medewerkers van de provincie Fryslân (inbesteding Waddenfonds). Een belangrijke voorziening uit oogpunt van onafhankelijkheid – eveneens een uitgangspunt van het Bestuursakkoord – is de zogenoemde *Kwaliteitscommissie*, die bestaat uit onafhankelijke externe deskundigen.

De bestuurlijke verwevenheid tussen de bestuursorganen (DB en AB) van het Waddenfonds en de bestuursorganen van de drie provincies (GS en PS) is duidelijk. De uitvoeringsorganisatie van het Waddenfonds leunt zwaar op één der deelnemende provincies (Fryslân). Bij de huidige constellatie kunnen daarom vraagtekens worden geplaatst bij de nagestreefde onafhankelijkheid. De onafhankelijkheid komt verder onder druk te staan wanneer de Waddenprovincies zelf gaan optreden als subsidieaanvragers. Tot medio 2016 heeft deze situatie zich niet voorgedaan; de Waddenprovincies traden nog niet op als subsidieaanvragers en projectinitiatieven zijn grotendeels vanuit de samenleving (“bottom up”) tot stand gekomen. De Rekenkamers wijzen erop dat deze bottom-up benadering in 2016 voor een belangrijk deel is gewijzigd in een top-down benadering. Met de invoering van het *Investeringskader Waddengebied 2016-2026* is namelijk tweederde (€ 180 mln.) van de nog resterende Waddenfondsmiddelen (€ 270 mln.) gereserveerd voor majeure projecten die een bijdrage moeten leveren aan zowel de opgaven van dat Investeringskader als aan de Waddenfondsdoelen. De Waddenprovincies sturen de ontwikkeling van majeure projecten zelf aan, waarbij de uitvoeringsorganisatie van het Waddenfonds een adviserende rol heeft. Vervolgens toetst het Waddenfonds subsidieaanvragen voor majeure projecten waar eerder door de Waddenprovincies over is besloten. Hiermee is niet alleen het risico van belangenverstrengeling toegenomen, maar ook is er nu het risico dat de doelen van het Investeringskader leidend zullen zijn in plaats van de Waddenfondsdoelen.

Deelconclusie 1b: Onafhankelijke toets op additionaliteit niet meer gegarandeerd

Bij het oprichten van het Waddenfonds is nadrukkelijk gesteld dat subsidieaanvragen betrekking moeten hebben op additionele investeringen in het Waddengebied. Hoewel het criterium ‘additioneel’ in de Subsidieverordening Waddenfonds is opgenomen en nader is gedefinieerd, blijkt uit het casestudieonderzoek van de Rekenkamers dat het bij het toetsen van subsidieaanvragen in veel gevallen arbitrair is of het om additionele dan wel om reguliere investeringen gaat. Vandaar dat bij dit criterium een objectieve en onafhankelijke toetsing van groot belang is. De Rekenkamers merken hierbij op dat de Kwaliteitscommissie weliswaar voorziet in een onafhankelijke kwaliteitstoets, maar niet adviseert over afzonderlijke subsidieaanvragen. Nu de Waddenprovincies met het invoeren van het *Investeringskader Waddengebied 2016-2026* veel nauwer zijn betrokken bij de projectontwikkeling en het indienen van subsidieaanvragen, neemt ook de kans toe dat de provincies hun reguliere waddenbeleid hierop zullen aanpassen en dat de grens tussen regulier en additioneel beleid verschuift. Doordat het Waddenfonds eerst de Waddenprovincies adviseert over subsidieaanvragen die betrekking hebben op majeure projecten en vervolgens toetst of deze aanvragen voldoen aan de gestelde

Waddenfondscriteria, bestaat het risico dat het Waddenfonds een onafhankelijke toets op additionaliteit niet meer kan garanderen.

2 Uitvoeringsorganisatie en beheer gesubsidieerde projecten

Deelconclusie 2a: Voortgangsbewaking gesubsidieerde projecten kan beter

Bij het gros van de gesubsidieerde projecten treden uitvoeringsproblemen op. Hierdoor vindt bij veel projecten, evenals voorafgaand aan de decentralisatie, een substantiële verlenging van de doorlooptijd plaats. Hoewel het Waddenfonds als eis heeft gesteld dat de projecten waarvoor subsidie wordt aangevraagd, obstakelvrij moeten zijn (of op z'n minst zicht moeten op hebben op een obstakelvrije uitvoering), blijkt dit in de praktijk zelden het geval te zijn. Obstakelvrij houdt bijvoorbeeld in dat de benodigde vergunningen zijn verstrekt, dat er politiek en maatschappelijk draagvlak is, dat er zekerheid is over financiële toezeggingen, dat benodigde gronden reeds zijn verworven, en dergelijke. Het Waddenfonds gaat ervan uit dat subsidieontvangers problemen in de uitvoering tijdig melden, maar dit gebeurt niet altijd. Het Waddenfonds reageert zelf niet altijd direct op problemen of wijzigingen die door subsidieontvangers in ingediende voortgangsrapportages wel zijn gemeld. Ook is geen sanctiebeleid ontwikkeld om in gevallen waarbij sprake is van (verwijtbare) vertraging in de uitvoering in te kunnen grijpen. Wel is sanctiebeleid over misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies in ontwikkeling.

Deelconclusie 2b: Kosten uitvoeringsorganisatie hoger dan verwacht

Na het besluit van de Waddenprovincies om het Waddenfonds in te richten als een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, is medio 2012 een kleine uitvoeringsorganisatie in het leven geroepen. Begin 2013 bleek deze organisatie onvoldoende te zijn toegerust om alle ingediende subsidieaanvragen tijdig af te handelen en om gesubsidieerde projecten goed te beheren en te volgen. Dit heeft geleid tot een uitbreiding van de organisatie en daarmee tot een toename van de organisatiekosten. De organisatiekosten zijn in de periode 2012-2016 gestaag gestegen van € 1,17 tot € 1,61 mln. De aanvankelijke norm dat deze kosten maximaal 4% mogen bedragen van het gemiddelde jaarbudget bleek hierdoor niet haalbaar te zijn. Het AB van het Waddenfonds heeft de norm vervolgens verhoogd naar 5%. Het *Investeringskader Waddengebied 2016-2026* brengt een andere werkwijze met zich. Dit heeft ook gevolgen voor de door het Waddenfonds uit te voeren werkzaamheden. Er zijn naar verwachting andere competenties nodig om op een goede wijze uitvoering te kunnen geven aan de nieuwe werkwijze. In 2017 is de uitvoeringsorganisatie van het Waddenfonds gestart met het in beeld brengen van de gewijzigde taken en benodigde competenties. Bestuurlijke besluitvorming over de toekomstige organisatie wordt rond de publicatie van het onderhavige rapport verwacht.

Deelconclusie 2c: Onderuitputting beschikbare middelen

In de periode 2012-2016 is door het Waddenfonds aan 125 projecten subsidie toegekend voor in totaal € 138,8 mln. Doordat bij veel projecten de doorlooptijd is verlengd, waren op 1 januari 2017 nog relatief weinig projecten afgerond, namelijk 28. Bij acht projecten is de subsidie ingetrokken, omdat deze projecten niet tot uitvoering zijn gekomen. In dezelfde periode zijn 120 aanvragen afgewezen. Doordat bij openstellingen niet altijd het beschikbare budget volledig wordt toegewezen en met enige regelmaat vrijval van middelen is opgetreden, is de algemene reserve vanaf 2013 gestaag toegenomen tot € 60 mln. Dit houdt in dat in deze periode sprake is geweest van een onderuitputting van beschikbare middelen. Als deze onderuitputting in de komende jaren een structureel verschijnsel blijkt te zijn, voorzien de Rekenkamers dat het totaal aan middelen te groot is voor de investeringsbehoefte van het gebied.

Deelconclusie 2d: Voor majeure projecten geldt een lichter beoordelingsregime

Opvallend in het *Uitvoeringskader Waddenfonds 2017-2026* is dat aan aanvragen voor majeure projecten andere eisen worden gesteld, dan aan aanvragen voor thematische projecten. Zo dienen thematische projecten die kunnen worden ingediend door maatschappelijke organisaties en gemeenten obstakelvrij te zijn, volledig te zijn uitgewerkt met een sluitend financieringsplan en dient er een duidelijke planning te zijn met een einddatum waarop het project zal worden afgerond. Voor majeure projecten, die met name in samenspraak met de Waddenprovincies worden ontwikkeld en waarvoor provincies in voorkomende gevallen zelf ook subsidie kunnen aanvragen bij het Waddenfonds, gelden deze zware eisen niet; aan deze subsidieaanvragers is de mogelijkheid geboden om te werken met een adaptieve programmering en een flexibel financieringsplan. Ook wordt aan deze majeure subsidieaanvragen niet als eis gesteld dat bij het indienen van de aanvraag duidelijk zicht is op de beoogde output.

3 Monitoring, evaluatie en verantwoording

Deelconclusie 3a: Effectmonitoring en evaluatie doelbereik ontbreken

Het monitoren van effecten van gesubsidieerde projecten wordt niet standaard als verplichting opgenomen in subsidiebeschikkingen. Hierdoor ontbreekt bij de inmiddels afgeronde projecten het inzicht of beoogde effecten daadwerkelijk zijn opgetreden. Daarnaast had het Waddenfonds medio 2017 (nog) geen monitoring- en evaluatiesysteem vastgesteld waarmee (tussentijds) inzicht kan worden verkregen in de bijdrage van gesubsidieerde projecten aan de thema- en Waddenfondsdoelen. Hiertoe zijn wel verschillende initiatieven (onder andere de Waddenfondsbarometer) genomen, maar tot besluitvorming is het niet gekomen. Door het ontbreken van (tussentijdse) evaluaties over het doelbereik, kan geen onderbouwde bijsturing van de gehanteerde werkwijze plaatsvinden om voor een doeltreffende uitvoering van het Waddenfonds te zorgen. De Waddenacademie adviseert het Waddenfonds weliswaar over een dergelijk monitoring- en evaluatiesysteem, maar heeft niet de opdracht gekregen om de taak van monitoring en evalueren op zich te nemen. De subsidieafspraken van het Waddenfonds aan de Waddenacademie voorzien hier niet in.

Deelconclusie 3b: Onvoldoende onderbouwing doeltreffende werkwijze

Voor de decentralisatie paste het Rijk een tendersysteem toe bij de verdeling van beschikbare subsidiemiddelen. Bij deze werkwijze vindt subsidietoekenning plaats op basis van een onderlinge vergelijking van ingediende subsidieaanvragen, waarbij de kwalitatief betere projecten een hogere prioriteit krijgen. Zoals afgesproken in het *Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds* zijn de Waddenprovincies na de decentralisatie overgegaan naar een programmatische werkwijze door eerst vier en vanaf 2014 voor acht thema's programma's op te stellen met programma- en actielijnen waarbinnen projectaanvragen inhoudelijk moeten passen. Anders dan bij een tenderaanpak is er vanaf 2012 aan ontvankelijke subsidieaanvragen op volgorde van binnenkomst subsidie toegekend. Mede op advies van de Kwaliteitscommissie heeft het Waddenfonds de tenderaanpak opnieuw ingevoerd, voor het eerst in 2015 bij het thema *Recreatie en Toerisme*. Het plan is om de komende jaren ook voor de andere thema's de tenderaanpak te gaan volgen. Met de introductie van het *Investeringskader Waddengebied 2016-2026* is de wijze van subsidietoekenning opnieuw ingrijpend gewijzigd. De Waddenprovincies hebben aangegeven dat zij verwachten dat de nieuwe werkwijze zal leiden tot majeure projecten die niet alleen bijdragen aan de opgaven van het *Investeringskader*, maar ook een substantiële bijdrage leveren aan het realiseren van de Waddenfondsdoelen. Een onderbouwing waarom deze werkwijze doeltreffender is dan bijvoorbeeld de tenderaanpak bij de thematische openstellingen, ontbreekt.

Deelconclusie 3c: Provinciale Staten ontvangen geen informatie over bijdrage projecten aan Waddenfondsdoelen

De Staten van de Waddenprovincies hebben weliswaar de informatie ontvangen zoals vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds, maar zijn niet voorzien van tussentijdse evaluaties over de bijdrage van gesubsidieerde projecten aan de Waddenfondsdoelen en hebben daar ook niet actief om gevraagd. Hierdoor weten zij niet of Waddenfondsmiddelen effectief zijn besteed en in welke mate de Waddenfondsdoelen zijn gerealiseerd. Door het ontbreken van deze evaluaties kunnen de Staten zich evenmin een oordeel vormen of de nieuwe werkwijze volgens het *Investeringskader Waddengebied 2016-2026* leidt tot een effectieve besteding van de nog resterende Waddenfondsmiddelen. In de jaarverslagen biedt het Waddenfonds wel tussentijds inzicht in de verdeling van middelen over ecologie en economie. Hoewel deze verdeling enigszins schommelt, is de afwijking van de afgesproken fiftyfifty verdeling niet groot.

Aanbevelingen

Bovenstaande hoofdconclusie en deelconclusies hebben de Rekenkamers aanleiding gegeven tot enkele aanbevelingen. De Rekenkamers adviseren de respectieve Staten van Noord-Holland, Groningen en Fryslân het volgende te besluiten:

Aanbeveling 1

Start op korte termijn¹ een discussie over de gewenste onafhankelijke besluitvorming over de Waddenfondsmiddelen. Dit kan bijvoorbeeld binnen het huidige model van verlengd provinciaal bestuur door de Kwaliteitscommissie een bindend advies te laten uitbrengen over subsidieaanvragen die betrekking hebben op majeure projecten, waarvan AB en DB alleen met zwaarwegende argumenten mogen afwijken. Ook denkbaar is dat de huidige bestuurlijke constructie ter discussie wordt gesteld. Onderzocht kan dan worden hoe het Waddenfonds op een andere manier dan de huidige gemeenschappelijke regeling vorm gegeven kan worden. Hierbij is onder meer te denken aan een stichting of een provinciale verordening die het mogelijk maakt om externe onafhankelijke bestuurders te benoemen.

Aanbeveling 2

Stel als kader voor het Waddenfonds dat op de inhoud van voortgangsrapportages van subsidieontvangers moet worden gereageerd. Voorts is het wenselijk dat vertegenwoordigers van het Waddenfonds frequent in contact treden met de subsidieontvangers en de gesubsidieerde projecten bezoeken. In beide gevallen dienen gemaakte afspraken te worden vastgelegd en gearhiveerd, zodat daar later op kan worden teruggekomen.

Aanbeveling 3

Neem het besluit dat voor 1 mei 2018 er een monitoring- en evaluatiesysteem moet zijn vastgesteld, dat inzicht geeft in de mate waarin gesubsidieerde projecten (zowel majeure als thematische projecten) bijdragen aan de Waddenfondsdoelen. Het ligt dan voor de hand dat AB en DB van het Waddenfonds de opdracht aan de Waddenacademie verstrekken om zo'n monitoring- en evaluatiesysteem te ontwikkelen en te onderhouden. In de subsidieafspraken dient dit te worden opgenomen.

¹ In het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* (2017, pagina's 43, 44 en 46) wordt het voornemen van één beheerautoriteit voor de Waddenzee uitgesproken: "(...) die een integraal beheerplan uitvoert, waardoor betere bescherming van natuurgebieden gecombineerd wordt met beter visbeheer". De Rekenkamers adviseren de PS-en om in deze discussie het voortouw te nemen.

Aanbeveling 4

Neem het besluit dat subsidieaanvragen die bijdragen aan de Waddenfondsdoelen op gelijke wijze dienen te worden behandeld. Het verschil in beoordelingsregime tussen de zogenoemde majeure projecten uit het Investeringskader van de provincies en de aanvragen van thematische projecten van derden en gemeenten dient te verdwijnen.

Aanbeveling 5

Heroverweeg eerdere besluitvorming over de organisatiekosten naar rato van het Waddenfondsbudget (in casu de 5%-norm). Ga bij de aankomende besluitvorming over de organisatiekosten van het Waddenfonds uit van de benodigde taken en de hierbij behorende werkzaamheden. Bepaal vervolgens welke competenties nodig zijn om deze taken op een goede wijze uit te voeren. Het is dus niet wenselijk om vooraf de organisatiekosten te maximaleren op een bepaald percentage, maar om een taken-middelen discussie leidend te laten zijn in het streven om het Waddenfonds toe te rusten voor een doelmatige uitvoering van haar verantwoordelijkheden.²

Aanbeveling 6

Volg de (onder)uitputting van de Waddenfondsmiddelen en start uiterlijk in 2024 interprovinciaal overleg over de periode na 2026. In dat overleg dient rekening te worden gehouden met een structurele onderuitputting van het Waddenfonds en met de investeringsbehoefte van het gebied. Entameer daarover tijdig overleg met de betrokken minister(s).

Aanbeveling 7

Laat vastleggen op welke momenten de Staten inhoudelijk worden geïnformeerd over de voortgang van projecten (*output*) en de realisatie van de Waddenfondsdoelen (*outcome*). Dit laatste kan bijvoorbeeld door te bepalen dat vanaf 1 januari 2019 inhoudelijke tussentijdse evaluaties van de bijdrage van gesubsidieerde projecten aan de Waddenfondsdoelen zullen plaatsvinden. Stel de Staten op de hoogte van samenvattingen en overzichten van deze *inhoudelijke* evaluaties.

Aanbeveling 8

Voorts geeft het rekenkameronderzoek aanleiding tot de volgende verbeterpunten:

- a. Zorg ervoor dat uiterlijk 1 maart 2018 het sanctiebeleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidie is vastgesteld.³
- b. Laat in de Jaarverslagen voor zowel de geweigerde subsidieaanvragen als voor projecten die niet tot uitvoering komen aangeven, wat de reden van afwijzing was en welk (type) projecten het betreft, zodat dit inzicht kan bijdragen aan betere subsidieverzoeken.
- c. Indien de Staten een motie aannemen over het functioneren van het Waddenfonds die ook de beide andere provincie betreft, adresseer in die motie dan ook expliciet het AB van het Waddenfonds.

² De Rekenkamers hebben in het onderhavige onderzoek vastgesteld dat organisatiekosten sterk afhankelijk zijn van het type organisatie en de uit te voeren taken en werkzaamheden. Daarmee is het maatwerk. Een vooraf gesteld maximumpercentage, zoals eerder aanbevolen (aanbeveling 3) in de beleidsbrief van 1 augustus 2012, is bij nader inzien daarom geen goed uitgangspunt om tot een professionele uitvoeringsorganisatie te komen.

³ De Rekenkamers hebben naar aanleiding van het onderhavige onderzoek voortschrijdend inzicht bij hun eerdere aanbeveling 2 uit de beleidsbrief van 1 augustus 2012 waarin nog sanctiebeleid om verwijtbare vertraging tegen te gaan werd aanbevolen. De Rekenkamers verwachten dat het vaker in contact treden met de subsidieontvangers een maatregel zal zijn die positiever en effectiever zal uitpakken dan het opleggen van sancties (zie aanbeveling 2 van dit rapport).

Bestuurlijke reactie Waddenprovincies

De hieronder opgenomen bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland is identiek aan de reacties van de colleges van Gedeputeerde Staten van Fryslân en Groningen.

	
POSTBUS 3007 2001 DA HAARLEM	
Randstedelijke Rekenkamer mevrouw A. Hoenderdos-Metselaar Teleportboulevard 110 1043 EJ Amsterdam	Gedeputeerde Staten Uw contactpersoon dhr H.R. Heijmering BEL/GRN Telefoonnummer +31235144274 heijmeringh@noord-holland.nl
1 2	
Betreft: bestuurlijke reactie onderzoek Waddenfonds	Verzenddatum
Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,	Kenmerk 1007463/1021776
Zoals u bekend reageerden wij in eerste instantie bij brief van 13 december jl. op uw vraag om reactie op het concept Bestuurlijk Rapport Waddenfonds. Wij hebben toen aangegeven graag met u de achtergronden te verkennen van deelconclusie 1a en aanbeveling 1. In uw vervolgbrief d.d. 21 december 2017 laat u ons weten dat er geen mogelijkheid meer is tot een overleg, voorafgaand aan het openbaar worden van uw eindrapport en verzoekt u ons op korte termijn alsnog om een inhoudelijke reactie. Onze reactie komt inhoudelijk overeen met de reacties van de colleges van Gedeputeerde Staten van Fryslân en Groningen.	Uw kenmerk AH/2017/076
In uw deelconclusie 1a en 1b geeft u aan dat u zich zorgen maakt over de onafhankelijkheid van de besluitvorming over de besteding van de Waddenfondsmiddelen en de onafhankelijke toets op additionaliteit. In het Bestuursakkoord decentralisatie Waddenfonds tussen de provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland en het Rijk uit 2011 is bepaald dat het een autonome taak van de Waddenprovincies is om gezamenlijk te beschikken en besluiten over de middelen van het Waddenfonds. Er is bij de decentralisatie welbewust besloten tot de huidige organisatievorm van een gemeenschappelijke regeling, juist vanwege de democratische legitimatie ervan en de mogelijkheid die het Provinciale Staten biedt om haar controlerende taak te kunnen uitvoeren. De Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds is vastgesteld door Provinciale Staten van de Waddenprovincies. Hiermee is naar onze mening enerzijds de gezamenlijkheid en anderzijds de onafhankelijkheid van de positie van het Waddenfonds geborgd.	Postbus 3007 2001 DA Haarlem Telefoon (023) 514 3143 Fax (023) 514 3030 Houtplein 33 2012 DE Haarlem www.noord-holland.nl
In 2013 hebben Provinciale Staten van de Waddenprovincies de nota 'Wadden van Allure' vastgesteld. Deze nota is het beleidsmatig uitgangspunt voor het 'Investeringskader Waddengebied 2016-2026'.	
NH0001	

Diverse partijen uit het Waddengebied hebben voorafgaand aan dit Investeringskader aangegeven dat er behoefte is om, naast de jaarlijkse openstellingsrondes door het Waddenfonds, te focussen op een beperkt aantal majeure meerjarige investeringsopgaven op het gebied van ecologie en economische verduurzaming. Deze signalen hebben geleid tot dit Investeringskader en in het vierde kwartaal van 2016 hebben de Staten van de Waddenprovincies dit Investeringskader vastgesteld. Dit Investeringskader is in de ontwerpfase voorgelegd aan onder andere de onafhankelijke Adviescommissie Kwaliteitstoetsing Waddenfonds en het Regiecollege Waddengebied. Zij ondersteunen onze meerjarige ambities. Voor de uitwerking van dit Investeringskader is besloten tot het aannemen van een onafhankelijk voorzitter, waarmee de borging van ieders verantwoordelijkheden en bevoegdheden geborgd blijft.

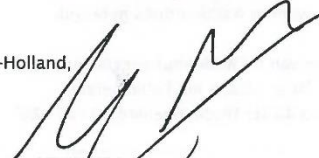
In uw eerste aanbeveling stelt u voor om op korte termijn een discussie te starten over de gewenste onafhankelijke besluitvorming over de Waddenfondsmiddelen en doet u de suggestie te kijken naar andere bestuursvormen dan een gemeenschappelijke regeling. Aanbevelingen van de rekenkamer nemen wij altijd zeer serieus en wij hebben de neiging deze over te nemen, zeker als deze ons beleid versterken. Maar, zoals we hierboven hebben aangegeven, is de keuze voor een gemeenschappelijke regeling welbewust geweest. Een gemeenschappelijke regeling is een wettelijk instrument en bij de provincies een zeer gebruikelijke en ook gewenste vorm, als het gaat om het scheiden van beleid en uitvoering. Een gemeenschappelijke regeling staat op voldoende afstand van de potentiële gebruikers, maar wel met voldoende democratische legitimatie. Het overnemen van uw aanbeveling zou ertoe kunnen leiden dat deze vorm voor het Waddenfonds terzijde wordt geschoven.

Gezien het bovenstaande willen wij de mogelijke consequenties en implicaties van uw eerste aanbeveling goed doordenken en daar de benodigde tijd voor nemen alvorens wij hierover een weloverwogen standpunt kunnen innemen. In dat kader willen wij graag met u in gesprek en wij zullen hiertoe het initiatief nemen. In afwachting hiervan lijkt een structuurdiscussie over de organisatie en governance van het Waddenfonds ons op dit moment niet opportuun.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,


provinciesecretaris


voorzitter

Bestuurlijke reactie DB Waddenfonds



Noordelijke en Randstedelijke
Rekemkamers
T.a.v. de Voorzitter van de Noordelijke
Rekenkamer MW. Mr. drs. M. Ch. A.
Smilde
DR. Nassaulaan 5
9401 HJ ASSEN

Leeuwarden, 12 december 2017

Betreft: Reactie dagelijks bestuur Waddenfonds op de conclusies en aanbevelingen van het Concept Bestuurlijke Rapport Waddenfonds d.d. 15 november 2017

Kenmerk: 01475966

Geachte mevrouw Smilde,

Wij danken u voor uw conceptrapportage over het functioneren van het Waddenfonds. Wij willen er graag ons voordeel mee doen. Over het algemeen constateren wij dat veel van uw aandachtspunten in het (recente) verleden al onze aandacht hebben gekregen.

U baseert een deel van uw conclusies en aanbevelingen op inschattingen van de werking van het fonds en in het bijzonder van het Investeringskader in de komende periode. Het is naar ons oordeel nog te vroeg – het Investeringskader is ongeveer een jaar geleden in werking getreden – om conclusies te kunnen trekken. Wij zijn voornemens de impact van het Investeringskader op de inzet van Waddenfondsmiddelen tussentijds in 2019 te evalueren. Uw opmerkingen en aanbevelingen nemen we daar uiteraard in mee. De midterm-review van het Investeringskader is door de Waddenprovincies voorzien in 2021.

In uw terugblik constateert u dat van uw zes aanbevelingen in de beleidsbrief 'Decentralisatie Waddenfonds' van 1 augustus 2012 er vier zijn opgevolgd. Daarbij tekent u in de voetnoten bij twee aanbevelingen voortschrijdend inzicht aan. U constateert dat twee aanbevelingen niet zijn opgevolgd. Dit betreft sanctiebeleid en de vaststelling van een monitoring- en evaluatiesysteem. Ook op deze punten reageren wij graag in deze bestuurlijke reactie.

In het onderstaande gaan wij nader in op uw aanbevelingen, voor zover deze de verantwoordelijkheid van het Waddenfondsbestuur raken. Daarbij gaan wij in op (deel)conclusies als die in relatie tot uw bevindingen daartoe aanleiding geven.

Aanbeveling 1 in relatie tot deelconclusie 1a

In uw deelconclusie 1a wordt gewezen op de bestuurlijke verwevenheid tussen het bestuur van het Waddenfonds en de deelnemende provinciebesturen. In het verlengde hiervan wordt in het rapport opgemerkt dat de uitvoeringsorganisatie van het Waddenfonds zwaar leunt op de provincie Fryslân, als één van de aan de gemeenschappelijke regeling deelnemende provincies. Het rapport vervolgt met de zin: "Bij de huidige constellatie kunnen daarom vraagtekens worden geplaatst bij de nagestreefde onafhankelijkheid." (onderstreping van ons).

Ruiterskwartier 121a
8911 BS Leeuwarden
T (058) 233 90 20

info@waddenfonds.nl
www.waddenfonds.nl

- 1 / 4 -

Ons kenmerk: 01475966



Daarin ligt naar onze overtuiging de onjuiste conclusie besloten dat de onafhankelijkheid van de ambtelijke uitvoeringsorganisatie van het Waddenfonds ter discussie staat. De uitvoeringsorganisatie is uitsluitend belast met de uitvoering van besluitvorming van het Waddenfondsbestuur. Wij delen uw mening daarom niet dat de integriteit of onafhankelijkheid van de ambtelijke uitvoeringsorganisatie in het geding is. Om de grondslag en achtergrond van uw aanbeveling te verkennen gaan wij graag met u in gesprek.

Overigens, de vaststelling van het Investeringskader Waddengebied laat de waddenfondsdoelen ongemoeid, omdat deze een stevige verankering in het Bestuursakkoord en de Gemeenschappelijke regeling hebben.

Aanbeveling 2 en aanbeveling 8a

Deze aanbevelingen gaan over het toezicht op en de handhaving van subsidieverstrekking.

Het algemeen bestuur van het Waddenfonds heeft in 2014 besloten om aan te sluiten bij het zgn. Rijkssubsidiekader. Een belangrijk uitgangspunt in dat kader is verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie. Aan dit vertrouwensprincipe wordt in de dagelijkse praktijk vormgegeven door subsidieontvangers niet in alle gevallen te belasten met verantwoordingen, rapportages en controles. Deze lijn is verankerd in de door het algemeen bestuur vastgestelde Algemene subsidieverordening van het Waddenfonds.

We onderschrijven uw aanbeveling dat het wenselijk is dat vertegenwoordigers van het Waddenfonds frequent contact onderhouden met subsidieontvangers en projecten bezoeken. Daarnaast moeten we vaststellen dat de personele capaciteit van de Uitvoeringsorganisatie zijn beperkingen kent en er dus keuzes moeten worden gemaakt.

Op dit moment wordt een door ons bestuur vast te stellen beleidslijn Toezicht en handhaving voorbereid, waarin die keuzes (meer) inzichtelijk worden gemaakt.

In aanbeveling 8a wordt in dat licht gesproken over sanctiebeleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidie. We willen erop wijzen dat het Waddenfonds met regelmaat handhavend optreedt, door bijvoorbeeld de subsidieverlening in te trekken of de subsidie lager vast te stellen. De Algemene wet bestuursrecht biedt hiervoor het instrumentarium.

We zullen voormelde beleidslijn zo spoedig mogelijk vaststellen. De aanbeveling over dossiervorming met betrekking tot toezicht en handhaving nemen we graag ter harte, waarbij tevens zal worden geregeld dat te allen tijde wordt gereageerd op voortgangsrapportages.

Aanbeveling 3 en aanbeveling 7

In reactie tot uw aanbeveling 3 kunnen wij u melden dat wij voor de zomer van 2018 een besluit willen nemen tot vaststelling van het monitorings- en evaluatiesysteem.

Naar aanleiding van uw aanbeveling 7 constateren wij dat in de Jaarstukken (Jaarrekening/Jaarverslag) jaarlijks openbaar inzicht wordt gegeven in de voortgang van projecten in de Jaarstukken [ex artikel 18 van het Bestuursakkoord]. Ter toelichting hierop merken wij op dat in de afgelopen jaren is gewerkt aan vergroting van de inzichtelijkheid van de voortgang van projecten en de daarvoor gereserveerde en daaraan bestede middelen, in relatie tot het realiseren van de hoofddoelen en themadoelen (monitoring).



Ten aanzien van de evaluatie van de 'outcome' heeft het bestuur geconstateerd dat voor het kunnen inschatten van de effectiviteit van de WF-projecten in afstemming met diverse partijen meetreeksen en modellen moeten worden bepaald en gegenereerd en dat metingen moeten worden verricht (gebiedsmonitoring). Dit sluit aan bij uw constatering dat het tot stand brengen van tussentijdse evaluaties over de doelrealisatie van het Waddenfonds gebaseerd moet zijn op het in beeld hebben van de trends en ontwikkelingen in het Waddengebied om de effectiviteit van interventies zichtbaar te maken. Het tot stand brengen van gebiedsmonitoring voor meerdere doeleinden is een bredere taak dan de opdracht om de effectiviteit van Waddenfondsprojecten te evalueren. Derhalve heeft het Waddenfondsbestuur de Waddenprovincies verzocht hier een rol in te nemen.

De Waddenprovincies nemen deel aan het programmeren van de 'basismonitoring' voor beheer en beleid. Ook de Waddenacademie is aangesloten bij die programmering opdat met – wetenschappelijk verantwoord – beleidsmatig relevante indicatoren periodieke rapportages van de stand van het waddengebied kunnen worden gegenereerd (Stand van het Wad en Waddenbarometer). Een dergelijk project is complex en veelomvattend en behoeft derhalve tijd. De Waddenprovincies en het Waddenfonds zetten zich in om de Basismonitoring en de daaruit af te leiden (effect)rapportages tot een succes te maken.

Aanbeveling 4

Het beoordelingsregime van subsidieaanvragen ligt vast in de Algemene Subsidieverordening Waddenfonds 2017 dat voorziet in gelijke beoordeling van alle aanvragen. Er is geen verschil in beoordeling van majeure projecten (die tevens bijdragen aan het realiseren van het Investeringskader Waddengebied) en subsidieaanvragen van thematische projecten. De inhoudelijke grondslag voor de toets op doeltreffendheid en de toepassing van uitgangspunten ligt in het Uitvoeringskader 2017-2026. Dit kader is eveneens identiek voor de beoordeling van aanvragen van majeure als van thematische projecten. Ook hierover treden wij graag met u in overleg om te onderzoeken waar de discrepantie ligt tussen uw conclusie en aanbeveling op dit punt en onze waarneming.

Aanbeveling 5

Wij onderschrijven deze aanbeveling. De directeur zal uitwerking geven aan de benodigde functies en taken voor een doelmatige uitvoering van onze verantwoordelijkheden.

Aanbeveling 6 in relatie met deelconclusie 2c.

Het Waddenfondsbestuur hecht er aan alleen subsidie te verlenen aan zorgvuldig uitgewerkte en doeltreffende projecten. Reservevorming is een bewuste keuze om – mede in verband met aanstaande majeure projecten – in toekomstige financieringsbehoefte te kunnen voorzien.

Wij verwachten dat rond de aangekondigde midterm-review in 2021 zicht zal zijn op een forse aanwending van de gevormde reserves.

De in 2021 nog beschikbare reserves kunnen in de midterm-review aanleiding geven tot voorstellen over een wijziging van inzet van middelen; zowel qua tempo en aard (majeur en thematisch).



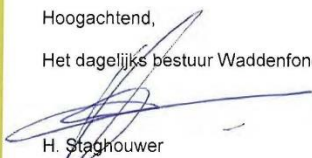
Aanbeveling 8b

Wij zullen nagaan in hoeverre in de Jaarverslagen een meer gedetailleerd beeld mogelijk is van de weigeringsgronden van subsidieaanvragen en van de projecten die niet tot uitvoering komen.

Samenvattend komen wij tot de conclusie dat een groot aantal van uw aanbevelingen reeds door ons in gang is gezet of op korte termijn wordt geïmplementeerd en dat wij graag met u in gesprek gaan over aanbeveling 1 en aanbeveling 4 op de aangegeven punten.

Hoogachtend,

Het dagelijks bestuur Waddenfonds.


H. Staghout
Voorzitter


D. Hamhuis
Secretaris / Directeur

| Nawoord |

De bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van de drie Waddenprovincies spitst zich toe op de deelconclusies 1a en 1b en de hieraan gerelateerde aanbeveling 1. Gesteld wordt dat de huidige governancestructuur (Gemeenschappelijke Regeling met een Dagelijks en Algemeen Bestuur) gebaseerd is op een weloverwogen besluit. Gedeputeerde Staten willen daarom de mogelijke consequenties en complicaties van aanbeveling 1 goed overdenken en hiervoor de tijd nemen. In dat kader willen Gedeputeerde Staten na publicatie van het rapport graag een gesprek met de Rekenkamers. De Rekenkamers zijn daartoe gaarne bereid. Overigens merken de Rekenkamers op dat in aanbeveling 1 ook als optie is genoemd om binnen het bestaande bestuursmodel de onafhankelijkheid beter te borgen door bijvoorbeeld de Kwaliteitscommissie een bindend advies te laten uitbrengen over subsidieaanvragen die betrekking hebben op majeure projecten. Op deze optie wordt in de bestuurlijke reactie niet ingegaan.

Het Dagelijks Bestuur van het Waddenfonds geeft in haar bestuurlijke reactie aan dat de meeste aanbevelingen reeds in gang zijn gezet of op korte termijn zullen worden geïmplementeerd. Bij aanbeveling 1, in relatie tot deelconclusie 1a, merkt het bestuur op dat zij nadrukkelijk wil stellen dat de integriteit en de onafhankelijkheid van de ambtelijke organisatie niet in het geding zijn. De ambtelijke uitvoeringsorganisatie is namelijk uitsluitend belast met het uitvoeren van besluiten die door het Dagelijks en Algemeen Bestuur van het Waddenfonds zijn genomen. De Rekenkamers benadrukken dat zij de integriteit van de ambtelijke organisatie van het Waddenfonds niet ter discussie stellen. In deelconclusie 1a wordt hieraan niet gerefereerd. Wel hebben de Rekenkamers zorgen over de geringe omvang van de ambtelijke ondersteuning – die deels uit gedetacheerde medewerkers van de betrokken provincies bestaat – gelet op het grote aantal taken waarvoor deze staf verantwoordelijk is.

De zorg van de Rekenkamers betreft de onafhankelijkheid van het subsidieverleningsproces. Die zorg wordt met name ingegeven door het feit dat de drie Waddenprovincies met de introductie van het *Investeringskader Waddengebied 2016-2026* zelf subsidieaanvragen bij het Waddenfonds indienen. De beide Rekenkamers merken op dat de kans dat regulier provinciaal Waddenbeleid met Waddenfondsmiddelen wordt bekostigd, is toegenomen. Over de subsidieaanvragen die in dit kader worden ingediend bij het Waddenfonds besluit het Dagelijks Bestuur, bestaand uit Gedeputeerden van de drie Waddenprovincies. Bij het proces van subsidieverlening is het van belang dat er sprake is van een tegenwicht (*“checks and balances”*) om tot een zorgvuldige afweging van belangen te komen, met inachtneming van het *Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds*. Ook constateren de Rekenkamers dat projecten die vanuit de samenleving bij het Waddenfonds worden ingediend aan zwaardere eisen moeten voldoen dan de majeure projecten die de provincies zelf inbrengen (zie: *Uitvoeringskader 2017-2026 paragraaf 2.2 en tabel 5 van dit rapport*). Nu de drie Waddenprovincies sinds 2016 zelf een groot beslag leggen op de financiële middelen van het Waddenfonds, is voorgesteld om onderzoek te starten hoe de onafhankelijkheid van de besluitvorming door het Waddenfonds kan worden geborgd.

| 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding en context

In 2005 is door het toenmalige Kabinet besloten om in de periode 2007-2026 additioneel € 800 mln. te investeren in het Waddengebied. Deze investering is bedoeld als compensatie voor de negatieve effecten van gaswinning op de natuur- en landschapswaarden in het Waddengebied. Hierbij is afgesproken om met een deel van de beschikbare middelen de kokkelvisserij in het Waddengebied uit te kopen. Dit als eerste maatregel om de schadelijke effecten van menselijke activiteiten op de natuurwaarden te verminderen. De Tweede Kamer heeft hierbij als voorwaarde gesteld dat beschikbare middelen fiftyfifty worden verdeeld over het verbeteren van de natuur- en landschapswaarden en het bevorderen van een duurzame economische ontwikkeling. Op 9 juli 2007 is de Wet op het Waddenfonds in werking getreden. Deze wet vormde de basis voor het verstrekken van subsidies aan projecten die een bijdrage zouden moeten leveren aan de volgende doelen:

- a. het vergroten en versterken van de natuur- en landschapswaarden van het Waddengebied;
- b. het verminderen of wegnemen van externe bedreigingen van de natuurlijke rijkdom van de Waddenzee;
- c. een duurzame economische ontwikkeling van het Waddengebied en een substantiële transitie naar een duurzame energiehuishouding ten aanzien van het Waddengebied;
- d. het ontwikkelen van een duurzame kennishuishouding ten aanzien van het Waddengebied.

In de periode 2007-2011 berustte de uitvoering van het Waddenfonds aanvankelijk bij het Ministerie van VROM, later bij het Ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M). Het Kabinet Rutte I heeft in het regeerakkoord *Vrijheid en Verantwoordelijkheid* van 30 september 2010 aangegeven het Waddenfonds te willen decentraliseren naar de provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland (hierna kortweg: Waddenprovincies) met een efficiencykorting van € 75 mln. Op 27 april 2011 heeft de Tweede Kamer ermee ingestemd om met ingang van 1 januari 2012 deze decentralisatie te effectueren. Belangrijke redenen voor de decentralisatie waren het verminderen van de bestuurlijke drukte en de wens van de provincies om de besluitvorming dichterbij de burger te brengen. De decentralisatie van het Waddenfonds is vervolgens geregeld in het *Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds* van 11 september 2011. Hoewel de Wet op het Waddenfonds in 2013 is ingetrokken⁴ is bij de decentralisatie afgesproken dat de hierboven genoemde doelen bij het gedecentraliseerde Waddenfonds ongewijzigd van kracht blijven.⁵ In het Bestuursakkoord is daarnaast afgesproken dat de Waddenprovincies in gezamenlijkheid beschikken over de gelden van het Waddenfonds, waarbij provincie Fryslân optreedt als penvoerder. Na het uitkopen van de kokkelvisserij en de door het Rijk gedane uitgaven resteerde op het moment van de decentralisatie nog een bedrag van € 562 mln. (zie Tabel 1).

⁴ Wet intrekking Wet op de Raad voor de Wadden en Wet op het Waddenfonds. Den Haag, 15 mei 2013.

⁵ Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds. Harlingen, 14 september 2011. Artikel 1.

Tabel 1 Overzicht financiën Waddenfonds op het moment van decentralisatie, namelijk 1 januari 2012 (bedragen x € 1.000) (Bron: Algemene Rekenkamer. Verantwoordingsonderzoek bij het Waddenfonds 2011. Achtergronddocument, paragraaf 2.4.2)

Oorspronkelijk budget	800.000
Uitkopen kokkelvisserij	- 122.400
Efficiencykorting	- 75.000
Beschikbaar budget Waddenfondsprojecten 2006-2027	602.600
Rijksuitgaven periode 2006-2011	- 40.517*
Over te dragen aan Waddenprovincies	562.083

* Op 31 december was € 35,9 mln. uitgegeven aan projecten en € 4,6 mln. aan organisatiekosten.

De overdracht van de Waddenfondsmiddelen vindt jaarlijks plaats via de decentralisatie-uitkering uit het Provinciefonds aan provincie Fryslân (jaardotatie).⁶ In Tabel 2 is het verloop van de jaardotatie voor de periode 2011-2026 weergegeven. In het jaar 2011 is het Waddenfonds niet meer opengesteld voor nieuwe aanvragen. Het beschikbare budget voor 2011, namelijk € 33,0 mln., is door het Rijk overgemaakt aan de Waddenprovincies. In het jaar 2012 bedroeg de dotatie € 28,9 mln. In 2012 is nog een extra bedrag van € 66,5 mln. door het Rijk overgemaakt. Dit betrof de overdracht van verplichte middelen op basis van reeds door het Rijk afgegeven subsidieverleningsbeschikkingen. In de jaren 2013, 2014 en 2015 is de jaardotatie hoger uitgevallen door de overdracht van middelen die wel beschikbaar waren maar nog niet tot besteding waren gekomen. Vanaf 2016 bedraagt de jaardotatie weer € 28,9 mln. Zoals aangegeven in Tabel 2 komt het erop neer dat het gedecentraliseerde Waddenfonds voor de periode 2012-2026 in totaal de beschikking heeft over € 562,0 mln.⁷

Tabel 2 Jaardotatie decentralisatie-uitkering Waddenfonds voor de periode 2012-2026 (bedragen x € 1.000) (Bron: Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds. Harlingen, 14 september 2011. Artikel 10)⁸

2011	2012	2012 extra	2013	2014	2015	2016-2026	Totaal
33.000	28.878	66.491	36.824	38.690	40.499	28.878 per jaar	562.040

In 2012 heeft de Algemene Rekenkamer niet alleen een verantwoordingsonderzoek uitgevoerd naar de besteding van Waddenfondsmiddelen over het jaar 2011, maar heeft zij aanvullend nog onderzoek verricht naar de bestede middelen in de periode 2006-2011 en naar het verloop van het decentralisatieproces.⁹ De bevindingen van dit onderzoek hebben de basis gevormd voor de *Beleidsbrief Decentralisatie Waddenfonds* die de Noordelijke Rekenkamer (NR) en de Randstedelijke Rekenkamer (RR) (hierna kortweg: de Rekenkamers) op 1 augustus 2012 hebben uitgebracht (zie Bijlage 1).¹⁰ In deze brief zijn zes aanbevelingen opgenomen die tot een verbetering van de uitvoering van het Waddenfonds zouden moeten leiden.

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.

⁶ Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds. Harlingen, 14 september 2011. Artikel 10.

⁷ Het bedrag van € 562.040.000 is iets minder dan het bedrag aangegeven in tabel 1, namelijk 562.083.000. Dit heeft te maken met een tussentijds uitgevoerde correctie.

⁸ Jaarrekening Waddenfonds 2012.

⁹ Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds. Harlingen, 14 september 2011. Artikel 10.

¹⁰ Noordelijke en Randstedelijke Rekenkamer. Beleidsbrief Decentralisatie Waddenfonds, 1 augustus 2012.

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 beheerorganisatie. Het doel van de decentralisatie is efficiënter te werken.¹¹ Voorafgaand aan de decentralisatie bedroegen de uitvoeringskosten minder dan 5% van de programma uitgaven. 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.

De beleidsbrief met aanbevelingen is aan het Dagelijks Bestuur (DB) van het Waddenfonds gestuurd voor een bestuurlijke reactie. In de reactie van 17 juli 2012 stelt het DB dat de aanbevelingen een welkome steun in de rug vormen om op de ingeslagen weg verder te gaan. Verder stelt het DB dat het aan het Algemeen Bestuur (AB) van het Waddenfonds is om te bepalen welke aanbevelingen zij willen overnemen en deze om te zetten in concrete maatregelen. Het AB van het Waddenfonds heeft kennis genomen van de beleidsbrief, maar er is niet besloten over de aanbevelingen.

De beleidsbrief is ter kennisname gestuurd aan Provinciale Staten (PS) van Fryslân, Groningen en Noord-Holland; er heeft geen besluitvorming plaatsgevonden over de aanbevelingen. PS van Fryslân hebben in de bijeenkomst van 24 april 2012, bij de vaststelling van de Gemeenschappelijke Regeling voor het Waddenfonds (GRW), een aantal moties aangenomen over het Waddenfonds, onder andere de motie dat de organisatiekosten in totaliteit niet meer mogen bedragen dan 4% van het gemiddeld beschikbare jaarbudget.¹² Op 9 oktober 2012 hebben Gedeputeerde Staten (GS) van Groningen een brief aan PS gestuurd waarin zij aangeven de aanbevelingen van harte te onderschrijven.¹³ In Noord-Holland heeft de Statencommissie Water, Economie en Bestuur per hamerstuk besloten de aanbevelingen (eind 2013) te betrekken bij de behandeling en het vaststellen van het *Uitvoeringsplan Waddenfonds 2014-2017*.¹⁴

1.2 Afbakening en vraagstelling

Door de RR en de NR is in 2016 besloten om te starten met een vervolgonderzoek naar de uitvoering van het gedecentraliseerde Waddenfonds. In het onderzoeksprogramma 2016-2017 van de NR is dit opgenomen als een zogenoemd terugblikonderzoek.¹⁵ Het doel van een terugblikonderzoek is na te gaan of aanbevelingen van de

¹¹ Zie ook artikel 25 van de Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds 2012.

¹² Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds 2012, motie 3 VVD/CU/FK: organisatie- en apparaatskosten mogen in totaliteit niet meer bedragen dan 4% van het gemiddelde jaarbudget.

¹³ Brief van GS Groningen aan PS met als onderwerp *Reactie brief Noordelijke en Randstedelijke Rekenkamer inzake decentralisatie Waddenfonds*. Groningen, 9 oktober 2012.

¹⁴ Cie WEB, 3 september 2012.

¹⁵ Onderzoeksprogramma Noordelijke Rekenkamer 2016-2017. Vastgesteld door het College van de Noordelijke Rekenkamer op 16 december 2015.

Rekenkamer zijn overgenomen en zo ja, hoe deze ten uitvoer zijn gebracht. Besloten is om in dit geval het onderzoek breder te trekken en tevens te onderzoeken hoe de uitvoering van het gedecentraliseerde Waddenfonds in brede zin is verlopen in de periode 2012 tot en met 2016. Dit houdt in dat niet alleen is onderzocht in hoeverre de aanbevelingen van de Rekenkamers, maar ook andere tussentijdse verbetervoorstellen hebben geleid tot een meer doelmatige en doeltreffende uitvoering van het Waddenfonds. Indien relevant zijn ook ontwikkelingen tot medio 2017 in het onderzoek betrokken.

Het onderzoek beperkt zich tot de uitvoering van het Waddenfonds. Er zal niet worden ingegaan op het beleid dat het Rijk, de Waddenprovincies en de Waddengemeenten gezamenlijk voeren voor het Waddengebied. De uitvoering van dit gezamenlijke beleid is in 2013 door de Algemene Rekenkamer geëvalueerd en heeft geleid tot het rapport *Natuurbescherming, Natuurbeheer en Ruimtelijke Inrichting*. In dit rapport is een aantal aanbevelingen opgenomen dat onder meer gaat over de resterende taken van het Rijk na decentralisatie van het natuurbeleid en het Waddenfonds en de problemen die er zijn in de coördinatie en de aansturing van het gevoerde beleid voor het Waddengebied.¹⁶ In een motie van de Tweede Kamerleden Smaling (SP) en Jacobi (PvdA), aangenomen op 17 maart 2015, is onder meer verzocht te evalueren of de aanbevelingen uit bovengenoemd rapport zijn opgevolgd. In deze motie wordt tevens melding gemaakt van een ondoelmatige inzet van Waddenfondsmiddelen.¹⁷ In opdracht van het Ministerie van I&M is deze evaluatie in 2016 uitgevoerd. De minister van I&M heeft bij brief van 6 juli 2017 de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie. Gesteld is dat alle aanbevelingen voldoende zijn opgevolgd dan wel geadresseerd. Wat betreft de inzet van middelen uit het Waddenfonds verwijst de minister naar het lopende onderzoek van de Rekenkamers. Opgemerkt is dat na publicatie van dit onderzoek de minister desgewenst het rapport de Tweede Kamer zal doen toekomen.¹⁸

Gelet op het bovenstaande is voor het onderzoek naar de uitvoering van het gedecentraliseerde Waddenfonds de volgende centrale vraag gehanteerd:

In hoeverre zijn verbetervoorstellen voor de uitvoeringspraktijk van het Waddenfonds doorgevoerd sinds de decentralisatie in 2012 en wat heeft dit betekend voor de beslissing over en de uitvoering en monitoring van projecten en de informatievoorziening aan PS?

Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden zijn de volgende vier onderzoeksvragen geformuleerd.

1. *Hoe is de uitvoeringsorganisatie ingericht na de decentralisatie en welke uitvoeringsinstrumenten zijn beschikbaar?*
2. *Op welke wijze zijn subsidieaanvragen beoordeeld en hoe is de uitvoering van gesubsidieerde projecten verlopen?*
3. *Hoe is de monitoring van effecten georganiseerd?*
4. *Welke voortgangs- en verantwoordingsinformatie hebben PS ontvangen?*

¹⁶ Algemene Rekenkamer. Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting is vastgesteld op 20 november 2013. Het rapport is op 28 november 2013 aangeboden aan de Tweede Kamer.

¹⁷ Gewijzigde motie van de leden Smaling en Jacobi ter vervanging van die gedrukt onder nr. 38, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 450, nr. 40. In deze motie is het volgende opgenomen: “*Overwegende dat de Algemene Rekenkamer in zijn rapport «Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting» uit november 2013 concludeert dat er sprake is van bureaucratie, veel beheerders, ondoelmatige inzet van geld van het Waddenfonds en een gebrek aan coördinatie en aansturing van het Waddenzeegebied; overwegende dat de Algemene Rekenkamer adviseert één partij de regie te laten voeren over het natuurbeheer en aangeeft dat het van belang is dat het rijksbeleid voor het Waddengebied door de Minister eenduidiger wordt aangestuurd en gecoördineerd; constaterende dat de behoefte eerder is om «meer samen te doen» dan om «samen meer te doen»; verzoekt de regering, voor eind 2016 onafhankelijk te laten evalueren of de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer voldoende zijn opgevolgd.*”

¹⁸ Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu met als onderwerp *Aanbieding rapportages: Beleidsverkenning Waddengebied, Tussenevaluatie Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee en Herziene Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee 2016-2018*. Den Haag, 6 juli 2017.

1.3 Aanpak

Hieronder is beschreven welke aanpak bij het onderzoek is gevolgd om de hierboven genoemde onderzoeksvragen te beantwoorden. De vier onderzoeksvragen hebben tevens gediend als basis voor de in deze nota gehanteerde hoofdstukindeling.

1. Hoe is de uitvoeringsorganisatie ingericht na de decentralisatie en welke uitvoeringsinstrumenten zijn beschikbaar?

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van het Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds, de GRW, jaarverslagen en jaarrekeningen van het Waddenfonds, verslagen van het AB en DB, adviezen van de Kwaliteitscommissie, uitvoeringskaders en jaarprogramma's en tussentijds uitgevoerde evaluaties. Daarnaast zijn interviews gehouden met verschillende functionarissen van de Waddenfondsorganisatie om zicht te krijgen op de organisatiestructuur, de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en het toegepaste instrumentarium.

2. Op welke wijze zijn subsidieaanvragen beoordeeld en hoe is de uitvoering van gesubsidieerde projecten verlopen?

In de eerste plaats is nagegaan hoe het Waddenfonds het subsidieproces heeft georganiseerd: hoe zorgt het Waddenfonds ervoor dat er voldoende subsidieaanvragen worden ingediend die een kwalitatieve bijdrage leveren aan het realiseren van de Waddenfondsdoelen, hoe beoordeelt zij deze aanvragen aan de hand van gestelde inhoudelijke en algemene criteria en hoe houdt zij zicht op de uitvoering van projecten. De Rekenkamers hebben het subsidieproces onderzocht aan de hand van casestudies. Voor 20 gesubsidieerde projecten hebben de Rekenkamers op basis van dossieronderzoek en het houden van interviews met de subsidieontvangers in beeld gebracht hoe het subsidieproces in de praktijk is verlopen. Daarnaast is nog een aantal afgewezen aanvragen onder de loep genomen. Op deze wijze hebben de Rekenkamers zich een beeld gevormd van het aanvragen van subsidie, het beoordelen van aanvragen en het uitvoeren van gesubsidieerde projecten.

In de tweede plaats is onderzocht aan hoeveel projecten subsidie is toegekend in de periode 2012-2016, hoeveel van deze projecten inmiddels zijn afgerond en hoeveel projecten niet tot uitvoering zijn gekomen. Ook is nagegaan hoeveel subsidieaanvragen er zijn afgewezen en hoe vaak hiertegen bezwaar is gemaakt. Hierbij is gebruik gemaakt van projectoverzichten zoals opgenomen in de jaarverslagen van het Waddenfonds. Daarnaast is nog aanvullende informatie van het Waddenfonds ontvangen.

3. Hoe is de monitoring van effecten georganiseerd?

Het monitoren van effecten dient op verschillende niveaus plaats te vinden om de bijdrage van projecten aan de Waddenfondsdoelen te kunnen vaststellen: op het niveau van projecten, op het niveau van de thema's en op het niveau van de Waddenfondsdoelen. Wat het eerste niveau betreft hebben de Rekenkamers via de casestudies onderzocht of het Waddenfonds heeft georganiseerd dat een vorm van monitoring van beoogde effecten plaatsvindt, en zo ja, wat hiervan het resultaat is. Voor het monitoren van effecten op het niveau van thema- en Waddenfondsdoelen staat in het *Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds* dat de Waddenprovincies onderling afspreken dat zij zorgdragen voor een evaluatie- en monitoringssystematiek voor het Waddenfonds per 1 januari 2012. Onderzocht is of deze afspraak is nagekomen. Verder is nagegaan of met behulp van dit systeem inzage is gegeven in de doeltreffendheid van gesubsidieerde projecten. Anders gezegd, heeft een tussentijdse evaluatie plaatsgevonden in welke mate de tot nu toe gesubsidieerde projecten bijdragen aan het realiseren van de Waddenfondsdoelen. Tevens is onderzocht welke rol de Waddenacademie hierbij vervult.

4. Welke voortgangs- en verantwoordingsinformatie hebben PS ontvangen?

In de GRW zijn verschillende bepalingen opgenomen die betrekking hebben op het verantwoorden en het informeren van de Staten van de Waddenprovincies. Zo is onder meer aangegeven dat de Staten zienswijzen kunnen indienen op de ontwerp-begroting van het Waddenfonds en dat het jaarverslag en de jaarrekening ter kennisname zullen worden aangeboden. De Rekenkamers zijn nagegaan of de Staten deze informatie (tijdig) hebben ontvangen. Verder hebben de Rekenkamers onderzocht welke aanvullende informatie de Staten op eigen verzoek hebben opgevraagd bij het Waddenfonds, bijvoorbeeld informatie die inzicht geeft in de bijdrage van gesubsidieerde projecten aan de Waddenfondsdoelen.

1.4 Normenkader

Bij het toetsen van de bevindingen is gebruik gemaakt van een normenkader dat door de Rekenkamers zelf is samengesteld. De meeste normen zijn ontleend aan het *Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds*, de *Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds* en de *Subsidieverordening Waddenfonds*. Ook de aanbevelingen uit de beleidsbrief zijn betrokken in het normenkader. De normen die aan het begin van de hoofdstukken 2 tot en met 5 zijn opgenomen, zijn voor een deel gecomprimeerd omwille van de leesbaarheid van het rapport. In Bijlage 2 is een overzicht gegeven van alle normen, waarbij voor iedere norm de bron wordt vermeld.

| 2 | Uitvoeringsorganisatie en instrumenten

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op onderzoeksvraag 1:

Hoe is de uitvoeringsorganisatie ingericht na de decentralisatie en welke uitvoeringsinstrumenten zijn beschikbaar?

In de eerste plaats wordt de organisatie van het gedecentraliseerde Waddenfonds beschreven (paragraaf 2.2), de aanpassingen die na de start in de organisatie zijn doorgevoerd (paragraaf 2.3) en de hieraan gerelateerde kosten (paragraaf 2.4). In de tweede plaats is beschreven hoe het Waddenfonds invulling heeft gegeven aan het op een programmatische wijze besteden van subsidiemiddelen (paragraaf 2.5).

De bevindingen zijn getoetst aan de volgende normen.

1. *Het Waddenfonds is op 1 januari 2012 van start gegaan met een professionele uitvoeringsorganisatie voor het beheren van het Waddenfonds.*
2. *De Waddenprovincies hebben bij de start van het Waddenfonds gezorgd voor een onafhankelijke kwaliteitstoets van de voorstellen die leiden tot besteding van middelen uit het Waddenfonds en hebben de minister van Infrastructuur en Milieu hierover uiterlijk op 1 januari 2012 geïnformeerd.*
3. *In 2015 heeft het Dagelijks Bestuur van het Waddenfonds de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoeringsorganisatie geëvalueerd.*
4. *Het Dagelijks Bestuur heeft na twee jaar de Gemeenschappelijke Regeling voor het Waddenfonds laten evalueren en Provinciale Staten voor 1 november 2014 over de uitkomsten geïnformeerd.*
5. *De totale organisatiekosten van het Waddenfonds zijn in beeld en bedragen maximaal 4% van het gemiddeld beschikbare jaarbudget (aanbeveling 3 van de beleidsbrief).*
6. *Het Uitvoeringskader bevat een afwegingskader op hoofdlijnen voor het programmatisch besteden van Waddenfondsmiddelen.*
7. *Het Waddenfonds heeft stakeholders een actieve rol toebedeeld bij het opstellen van programma's die een bijdrage leveren aan de Waddenfondsdoelen.*

2.2 Uitvoeringsorganisatie en onafhankelijke kwaliteitstoets

Bevinding 2.1

De Waddenprovincies beschikken in gezamenlijkheid over de besteding van de Waddenfondsmiddelen in de vorm van een samenwerkingsstructuur op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het Waddenfonds is daarmee te beschouwen als een vorm van verlengd provinciaal bestuur, waarbij volgens de Waddenprovincies de aansturing en besluitvorming over de besteding van middelen in beginsel onafhankelijk plaatsvinden van de provinciale organisatie. Er is een kleine uitvoeringsorganisatie voor het Waddenfonds ingericht die medio 2012 van start is gegaan, een half jaar later dan gepland. Daarnaast is een onafhankelijke Kwaliteitscommissie in het leven geroepen die het Algemeen Bestuur van het Waddenfonds adviseert over uitvoeringskaders, jaarprogramma's, monitoring, evaluatie en verantwoording.

In het *Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds* van 11 september 2011 is afgesproken dat de Waddenprovincies in gezamenlijkheid beschikken over de Waddenfondsmiddelen en met ingang van 1 januari 2012 hebben gezorgd voor een professionele organisatie die uitvoering geeft aan het Waddenfonds. Verder is afgesproken dat de Waddenprovincies zorgen voor een onafhankelijke kwaliteitstoets betreffende de besteding van de Waddenfondsmiddelen.¹⁹ GS van de Waddenprovincies hebben in november 2011 voorgesteld tot oprichting van de Gemeenschappelijk Regeling Waddenfonds (GRW), een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid. Belangrijke reden om hiervoor te kiezen is dat GS van mening zijn dat het ongedeelde karakter van het Waddenfonds goed naar voren moet komen. Daarom moet het Waddenfonds naast de Waddenprovincies duidelijk herkenbaar zijn als een aparte organisatie met een gezamenlijk bestuur dat onafhankelijk van de provinciale organisatie besluit over de besteding van de Waddenfondsmiddelen.²⁰ De GRW is op 9 juni 2012 in werking getreden.

Het is niet gelukt om begin 2012 al van start te gaan met de nieuwe uitvoeringsorganisatie en het verstrekken van subsidies vanuit het gedecentraliseerde Waddenfonds. In de eerste helft van 2012 zijn de Waddenprovincies bezig geweest met het op- en vaststellen van de GRW, het opstellen van een organisatieplan Waddenfonds²¹ en het ontwikkelen van instrumenten, zoals de subsidieverordening Waddenfonds. In Figuur 1 is schematisch de organisatie van het Waddenfonds weergegeven, zoals aanwezig op 1 januari 2017. De verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de onderscheiden organisatieonderdelen zijn vastgelegd in de GRW. Het Waddenfonds kent een algemeen (AB) en een dagelijks bestuur (DB), bestaande uit vertegenwoordigers vanuit GS en PS. Volgens de Waddenprovincies is er sprake van verlengd provinciaal bestuur, waarbij de leden *niet* zonder last en ruggenspraak tot besluitvorming kunnen komen.²²

PS van de Waddenprovincies stellen de beleids- en uitvoeringskaders voor het Waddenfonds vast en controleren achteraf of de uitvoering binnen de gestelde kaders is verlopen. Het AB staat aan het hoofd van het Waddenfonds en stelt, in lijn met de door PS vastgestelde kaders, uitvoeringsprogramma's vast. Daarnaast is het AB bevoegd om begrotingen, jaarrekeningen en jaarverslagen vast te stellen. PS kunnen zienswijzen indienen op de ontwerp-begroting en krijgen het jaarverslag en de jaarrekening ter kennisname toegestuurd. Tevens is door PS de verordenende bevoegdheid overgedragen aan het AB. Dit houdt onder andere in dat het AB de Subsidieverordening Waddenfonds vaststelt en naar eigen inzicht ook zelf kan wijzigen.²³ Hoewel het overdragen van deze bevoegdheid niet gebruikelijk is, heeft de overdracht op rechtmatige wijze plaatsgevonden.²⁴ De leden van het DB worden door en uit het AB aangewezen. Het DB is bevoegd tot subsidieverstrekking. Dit houdt in dat ze bevoegd is tot alle besluiten en handelingen in de subsidieketen (openstellingsbesluiten, subsidieverlening en -vaststelling, afwijzen aanvragen, afhandelen bezwaren, doorvoeren wijzigingen, intrekking subsidie, bevoorschotting, en dergelijke).

De secretaris-directeur is secretaris van het DB en het AB en geeft als directeur leiding aan de uitvoeringsorganisatie. De vaste formatie van uitvoeringsorganisatie bestond op 1 januari 2017 uit een plaatsvervangend secretaris-directeur, een programmaregisseur en een organisatie- en projectassistent.

¹⁹ Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds. Harlingen, 14 september 2011. Artikelen 7 en 12.

²⁰ Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds 2012. Toelichting Algemeen: Inleiding en achtergrond.

²¹ Organisatieplan Waddenfonds 2012: Naar een professionele uitvoeringsorganisatie. Projectgroep Waddenfonds Fryslân, Noord-Holland, Groningen, 20 juni 2012.

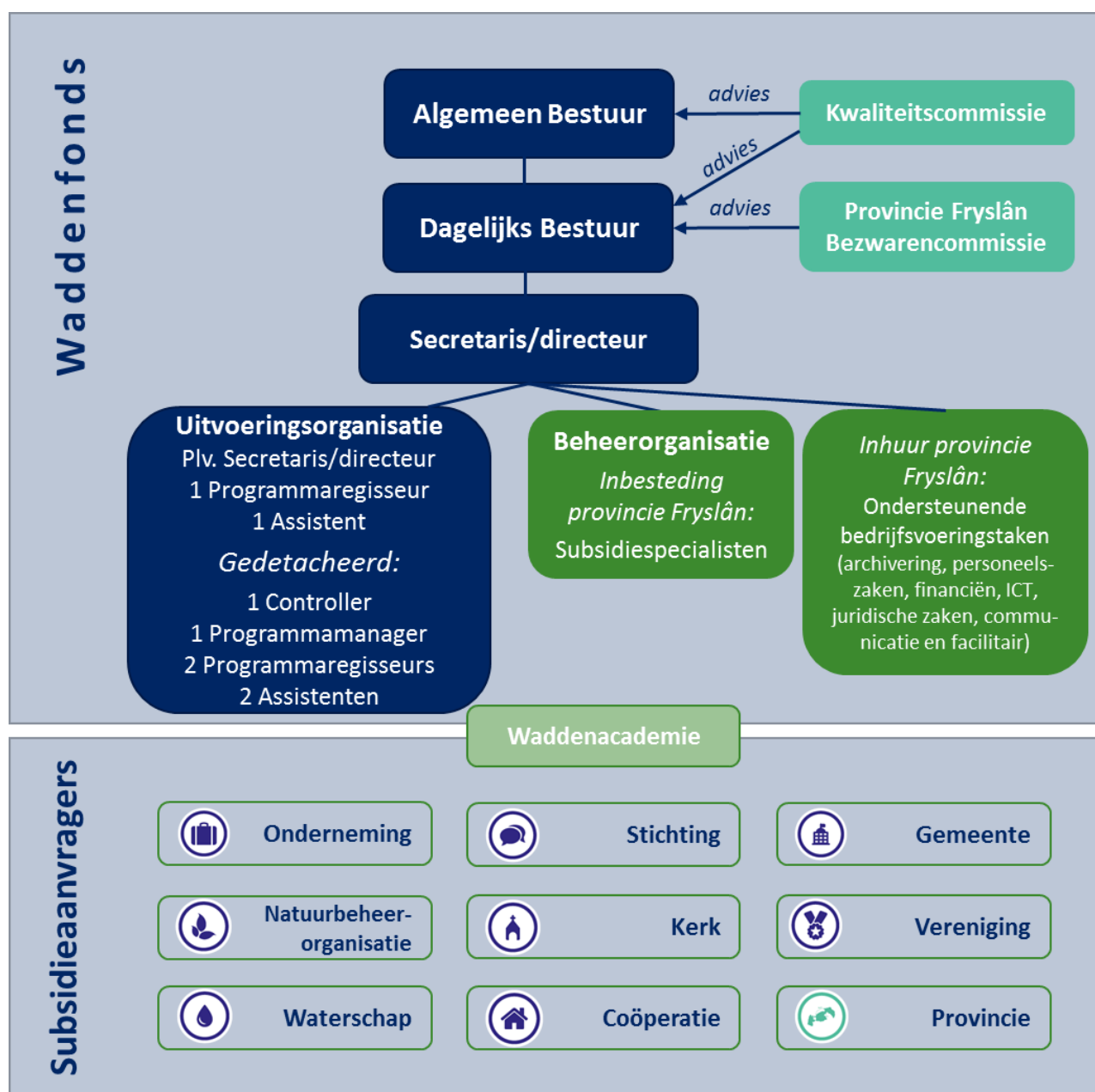
²² Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds 2015. Toelichting invoering elementen die de positie van het algemeen bestuur van het Waddenfonds versterken (paragraaf 3.2).

²³ De overdracht van bevoegdheid is te kwalificeren als delegatie in de zin van artikel 10:13 Awb, indien het overdracht van besluitbevoegdheden betreft.

²⁴ Proof Adviseurs. Juridische opinie Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds en Subsidieverordening Waddenfonds. In opdracht van de Noordelijke en Randstedelijke Rekenkamer. Assen, 2 juni 2017.

Daarnaast was er een schil van medewerkers die door de Waddenprovincies bij het Waddenfonds zijn gedetacheerd. Dat zijn een controller die het beheer van de financiële administratie en de controle hierop verzorgt, een programmamanager die zorg draagt voor de uitvoeringsprocessen, twee assistenten en twee programmaregisseurs. De programmaregisseurs geven voorlichting over de subsidiemogelijkheden van het Waddenfonds, wijzen potentiële subsidieaanvragers op bestaande relevante regelingen en procedures en geven aan waaraan een volledige en realistische aanvraag moet voldoen. Daarnaast beoordelen ze subsidieaanvragen ook beleidsmatig/inhoudelijk.

Figuur 1 Schematisch overzicht organisatie Waddenfonds (peildatum 1 januari 2017)



Besloten is om de inhoudelijke en de subsidie-technische beoordeling van subsidieaanvragen organisatorisch te scheiden. De toetsing of subsidieaanvragen voldoen aan de bepalingen van de subsidieverordening gebeurt door

de subsidiespecialisten van de beheerorganisatie. Voor de decentralisatie in 2012 was de Dienst Landelijk Gebied (DLG) gemandateerd door het Ministerie van I&M om de subsidie-technische toetsing van subsidieaanvragen en het beheer van gesubsidieerde projecten uit te voeren. DLG is deze taak na decentralisatie blijven uitvoeren tot 1 augustus 2014. Medio 2014 is DLG opgeheven. Per 1 september is het Waddenfonds een dienstverleningsovereenkomst aangegaan met de afdeling Subsidiezaken van de provincie Fryslân (thans de afdeling Financieringen en Subsidies). Daarnaast wordt een aantal ondersteunende bedrijfsvoeringstaken (archivering, personeelszaken, financiën, juridische zaken, communicatie, ICT en facilitair) structureel ingehuurd bij de provincie Fryslân. Aansturing van de beheerorganisatie en de ondersteunende bedrijfsvoering vindt plaats door de secretaris-directeur.

De Waddenprovincies hebben uitvoering gegeven aan de afspraak uit het Bestuursakkoord om te voorzien in een onafhankelijke kwaliteitstoets door een onafhankelijke kwaliteitscommissie in te stellen: de Adviescommissie Kwaliteitstoetsing Waddenfonds (hierna kortweg: Kwaliteitscommissie).²⁵ Deze commissie bestaat uit vijf onafhankelijke deskundigen op het terrein van economie, ecologie en op het vlak van bestuur en governance. De commissieleden zijn benoemd door het AB. De commissie adviseert het AB en/of het DB van het Waddenfonds over:

- a. het ontwerp-Uitvoeringskader, het ontwerp-Jaarprogramma en het ontwerp-Jaarverslag;
- b. de monitoring en periodieke evaluatie van het beheer van het Waddenfonds en de besteding van de middelen ten laste van dit fonds.

De commissie adviseert het DB niet over afzonderlijke subsidieaanvragen. De commissie stelt dat zij alleen op hoofdlijnen het verloop van subsidieaanvragen en –toekenningen wil volgen aan de hand van de besluiten die het DB hierover neemt.²⁶

De Waddenacademie maakt geen deel uit van de uitvoeringsorganisatie, maar ontvangt jaarlijks een budgetsubsidie van het Waddenfonds. De Waddenacademie is in 2007 in het leven geroepen om als een onafhankelijk instituut uitvoering te geven aan de vierde doelstelling van het Waddenfonds. Tot 1 juli 2014 ressorteerde de Waddenacademie onder de Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschappen (KNAW). Financiering vond voor 90% plaats door het Waddenfonds, de overige 10% werd bijgedragen door provincie Fryslân. Na 1 juli 2014 is door de Waddenacademie besloten verder te gaan als een onafhankelijke stichting. Financiering vindt sindsdien voor 100% plaats door het Waddenfonds. De Waddenacademie wordt bijgestaan door een Raad van Toezicht en een Wetenschappelijke Adviesraad. In hoofdstuk 4 wordt verder ingegaan op de door de Waddenacademie uitgevoerde werkzaamheden en de sturingsrelatie tussen het Waddenfonds en de academie.

Tot slot heeft het AB van het Waddenfonds in 2012 in de *Verordening adviescommissie rechtsbescherming Waddenfonds* een adviescommissie voor de behandeling van bezwaarschriften ingesteld.²⁷ Hierbij is aansluiting gezocht bij de reeds bestaande onafhankelijke commissie die het bestuur van de provincie Fryslân adviseert over het afhandelen van bezwaren die in het kader van andere provinciale subsidieregelingen worden ingediend. De commissie bestaat uit een voorzitter en tenminste twee leden die geen deel uitmaken van de gemeenschappelijke regeling.²⁸ De commissie brengt zwaarwegend advies uit aan het DB van het Waddenfonds over het afhandelen van ingediende bezwaren. In paragraaf 3.3 wordt hier verder op ingegaan.

²⁵ Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds. Harlingen, 4 september 2011. Artikel 7.

²⁶ Evaluatie Pioniersprogramma en advies voor de aanpak van het Uitvoeringsplan 2014-2017 en subsidieprogramma's. Tweede advies van de Kwaliteitscommissie. Leeuwarden, 5 juli 2013.

²⁷ Verordening adviescommissie rechtsbescherming Waddenfonds, 6 december 2012

²⁸ Waddenfonds Jaarverslag 2015.

2.3 Ontwikkeling organisatie Waddenfonds en wijziging GRW

Bevinding 2.2

De in 2012 ingerichte uitvoeringsorganisatie was onvoldoende toegerust om alle voorkomende werkzaamheden uit te voeren en ingediende subsidieaanvragen tijdig af te handelen. Begin 2013 heeft dit geleid tot een uitbreiding van de organisatie. In 2014 heeft een externe partij de doelmatigheid van de bestaande organisatiestructuur geëvalueerd: aanbevolen is om de verdeling van taken en bevoegdheden binnen het Waddenfonds te verduidelijken en de betrokkenheid van de Waddenprovincies te vergroten. Dit heeft ertoe geleid dat in de gewijzigde Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds van 15 december 2015 de bevoegdheden van het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur opnieuw zijn vastgesteld. Het *Investeringskader Waddengebied 2016-2026* dat eind 2016 door de Staten is vastgesteld, versterkt de betrokkenheid van de Waddenprovincies bij de uitvoering van het Waddenfonds en leidt voor de meerjarige majeure opgaven tot een andere werkwijze bij het Waddenfonds. Medio 2017 was nog niet bekend wat de consequenties van de nieuwe werkwijze zullen zijn voor de organisatiestructuur en de formatie van het Waddenfonds.

Na het vaststellen van het *Organisatieplan Waddenfonds* in juni 2012 is gestart met het werven van een secretaris-directeur. De secretaris-directeur is per 1 december 2012 in functie getreden. Daarnaast maakten eind 2012 twee ondersteunende medewerkers en drie gedetacheerde programmaregisseurs deel uit van de uitvoeringsorganisatie. In oktober 2012 is het gedecentraliseerde Waddenfonds voor het eerst opengesteld voor subsidieaanvragen. In haar eerste advies merkt de Kwaliteitscommissie op dat de Waddenfondsorganisatie minimaal is ingericht en er niet op berekend is om alle voorkomende taken naar behoren te kunnen uitvoeren.²⁹ Ook het DB van het Waddenfonds komt tot deze constatering en stelt dat de organisatie van het Waddenfonds nog onvoldoende is ingericht, dat de invulling van de administratieve organisatie grotendeels nog ontbreekt en dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar is om alle ingediende aanvragen tijdig te kunnen afhandelen.³⁰ Dit heeft geleid tot een uitbreiding van de uitvoeringsorganisatie en tot het besluit om bij DLG meer capaciteit in te huren om achterstanden in het afhandelen van subsidieaanvragen en in het beheer weg te werken.

In de GRW van 7 juni 2012 is opgenomen dat het DB iedere drie jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatiestructuur van het Waddenfonds laat evalueren.³¹ In 2014 hebben het Waddenfonds en de Waddenprovincies een extern bureau opdracht gegeven om deze evaluatie uit te voeren en met aanbevelingen te komen voor verbetering.³² Een belangrijk uitgangspunt bij deze evaluatie was dat de aanbevelingen betrekking moesten hebben op verbeteringen binnen de bestaande kaders van de GRW. De kaders zelf zijn niet ter discussie gesteld. De evaluatie heeft onder meer geleid tot de volgende aanbevelingen:

- maak een duidelijke keuze voor een uniform bestuursmodel: óf een verlengd provinciaal bestuur waarbij per provincie één gedeputeerde AB en tevens DB lid is en de overige AB leden Statenleden zijn; óf een collegiaal bestuur waarbij alleen gedeputeerden in het AB zitten en de waddengedeputeerden tevens het DB vormen;
- kom tot een gezamenlijke Waddencommissie. Dit komt het ongedeelde karakter van het Waddenfonds ten goede, verkleint de afstand tussen Staten en Waddenfonds, geeft betere mogelijkheden tot invulling van last of ruggenspraak en draagt bij aan een snellere en transparantere besluitvorming;
- betrek de Waddenprovincies meer bij de inzet van de middelen vanuit het Waddenfonds.

²⁹ Eerste advies van de Kwaliteitscommissie, 23 februari 2013.

³⁰ DB-verslag 4 maart 2013.

³¹ Gemeenschappelijke regeling Waddenfonds van 7 juni 2012. Artikel 25. In de gewijzigde GRW van 15 december 2015 is dit artikel komen te vervallen.

³² Lysias Advies. Subtiel samenspel, advies over de governance van het Waddenfonds. Amersfoort, 19 mei 2014.

Wat de eerste aanbeveling betreft is door de Waddenprovincies besloten om te kiezen voor een verlengd provinciaal bestuur. Via dit model kunnen PS-vertegenwoordigers directer invloed uitoefenen op de verdere uitwerking van de beleids- en uitvoeringskader die door PS zijn vastgesteld. De tweede aanbeveling is niet geëffectueerd, er is geen aparte gezamenlijke Statencommissie voor het Waddengebied gekomen. Aan de derde aanbeveling is na het uitbrengen van het rapport niet direct een concrete invulling gegeven.

PS van Fryslân hebben op 25 april 2012 een motie aangenomen met het verzoek om voor 1 november 2014 de GRW te evalueren en met eventuele voorstellen voor verbetering te komen. In verband met de voorgenomen wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) op 1 januari 2015 is besloten om deze evaluatie met een jaar uit te stellen. De intern uitgevoerde evaluatie heeft geleid tot een aanzienlijk aantal wijzigingsvoorstellen die aan de Staten van de Waddenprovincies zijn voorgelegd.³³ Op 15 december 2015 is de herziene GRW inwerking getreden. Enkele belangrijke doorgevoerde wijzigingen zijn:

- de invloed van PS op de inhoud van de begroting en de jaarrekening is versterkt;
- de taken en bevoegdheden van het DB en AB zijn opnieuw vastgesteld, waarbij nadrukkelijker is gesteld dat het AB aan het hoofd van het Waddenfonds staat;
- voor majeure, langlopende projecten die zowel bijdragen aan de opgaven van het *Investeringskader Waddengebied 2016-2026* als aan het realiseren van de Waddenfondsdoelen wordt de mogelijkheid geboden om de programmering en de financiering op een meer flexibele wijze uit te voeren (voor een verdere toelichting zie paragraaf 2.5).

Het Waddenfonds heeft aangegeven dat het *Investeringskader Waddengebied 2016-2026* ook gevolgen zal hebben voor de door het Waddenfonds uit te voeren werkzaamheden. Het subsidietraject voor majeure projecten is namelijk op een andere wijze ingericht dan voor de thematische openstellingen. In de GRW en de financiële verordening is opgenomen dat het AB wensen en bedenkingen kan uiten over majeure projecten met meerjarige investeringen. Dit heeft implicaties voor de procedure van subsidie verstrekken. Hiervoor zijn naar verwachting andere competenties nodig (zie verder paragraaf 2.5). Het Waddenfonds verwacht eind 2017 in beeld te hebben welke wijzigingen in de Waddenfondsorganisatie gewenst zijn om uitvoering te kunnen geven aan de nieuwe werkwijze. Hierna is het aan het DB om te besluiten hoe de toekomstige organisatie eruit zal zien. Indien de wijzigingen leiden tot een toename van de organisatiekosten zal ook het AB hiermee moeten instemmen. PS kunnen hierop een zienswijze indienen.³⁴

2.4 Ontwikkeling organisatiekosten

Bevinding 2.3

De organisatiekosten van het Waddenfonds zijn in de periode 2012-2016 gestegen van € 1,17 tot € 1,61 mln. De aanvankelijke norm dat deze kosten maximaal 4% mogen bedragen van het gemiddeld beschikbare jaarbudget bleek niet haalbaar te zijn (niet conform aanbeveling 3). De norm is door het Algemeen Bestuur in de Begroting 2015 gemaximeerd op 5%. Hierbij gaat het Waddenfonds uit van een gemiddeld jaarbudget van € 35,1 mln., wat erop neerkomt dat de jaarlijkse organisatiekosten maximaal € 1,75 mln. mogen bedragen. De Rekenkamers merken op dat de berekening van het gemiddelde jaarbudget op verschillende wijzen kan plaatsvinden, waardoor ook het maximum voor de organisatiekosten verandert.

³³ Concept wijzigingsvoorstellen Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds 2012. Behandeld door het AB op 25 juni 2015.

³⁴ Interview met de secretaris-directeur van het Waddenfonds, 8 september 2017.

De Algemene Rekenkamer heeft aangegeven dat de organisatiekosten van het Rijk tussen 2007 en 2011 uitkwamen op € 4,6 mln.³⁵ Op jaarbasis is dit € 1,15 mln. De kosten betroffen de inzet van de Dienst Landelijk Gebied (DLG), de inzet van het Ministerie van I&M, de Adviescommissie die subsidieaanvragen beoordeelde en prioriteerde en vergaderkosten.³⁶ De Rekenkamers hebben in de beleidsbrief van 2012 aanbevolen om de organisatiekosten van het Rijk als richtlijn te nemen en de organisatiekosten van de gedecentraliseerde uitvoeringsorganisatie te maximeren op 5% van de programma uitgaven. PS van Fryslân hebben bij het vaststellen van de GRW een motie aangenomen om de organisatiekosten te maximeren op 4% van het gemiddelde jaarbudget. Deze motie is door het AB van het Waddenfonds overgenomen en als norm vermeld in de Begroting 2013.³⁷

In het *Organisatieplan Waddenfonds 2012* hebben de Waddenprovincies de organisatiekosten geraamd op € 1,17 mln. Dat is vergelijkbaar met de organisatiekosten die voor de decentralisatie door het Rijk werden gemaakt. Onder de organisatiekosten vallen het personeel van de uitvoeringsorganisatie (inclusief de medewerkers die door de Waddenprovincies gedetacheerd zijn bij het Waddenfonds), de inhuur van de beheerorganisatie, de ondersteuning bij bedrijfsvoeringprocessen (ICT, archivering, communicatie, financiën en P&O), de huisvesting, de Kwaliteitscommissie en overige kosten (organiseren Waddenfondsdagen, website, inhuur accountant, etc.). De geraamde organisatiekosten zijn overgenomen in de Begroting 2013 (zie Tabel 3). In de jaren daarna heeft het Waddenfonds geconstateerd dat een budget van € 1,17 mln. te krap is om alle voorkomende werkzaamheden op een goede wijze uit te voeren. Zoals opgemerkt in de vorige paragraaf heeft begin 2013 een uitbreiding van de uitvoeringsorganisatie plaatsgevonden. Verder bleek de geraamde inzet van de beheerorganisatie onvoldoende te zijn om alle werkzaamheden goed en tijdig uit te voeren. Deze raming was gebaseerd op zo'n 10 subsidieverleningsbeschikkingen voor de relatief grote themaprojecten en zo'n 10 beschikkingen voor de relatief kleinere projecten (Budget Lokale Innovaties) per jaar. In de praktijk bleek het aantal afgegeven beschikkingen voor themaprojecten tweemaal hoger te liggen. Ook bleek extra capaciteit nodig te zijn voor het beheer van projecten, mede doordat projecten een relatief lange doorlooptijd hebben.

Tabel 3 Begrote organisatiekosten Waddenfonds voor de jaren 2013 en 2015
(Bron: Begroting Waddenfonds 2012/2013 en Begroting Waddenfonds 2015)

Organisatie onderdeel	Begrote kosten 2013 (x € 1.000)	Begrote kosten 2015 (x € 1.000)
Personeelskosten uitvoeringsorganisatie	442	650
Beheerorganisatie DLG / Provincie Fryslân	250	590
Ondersteuning bedrijfsvoering (Provincie Fryslân)	100	150
Huisvesting	60	100
Externe inhuur advies		100
Kwaliteitscommissie	18	
Overige kosten (Communicatie, symposia, etc.)	300	160
Totaal	1.170	1.750

In de Begroting 2015 geeft het Waddenfonds aan dat de gestelde norm van 4% niet haalbaar is. Ze wijst erop dat uit onderzoek naar soortgelijke subsidiefondsen is gebleken dat een verantwoorde bedrijfsvoering pas te realiseren is bij minimaal 5% van de gemiddelde jaarlijkse programma uitgaven.³⁸ Door de Kwaliteitscommissie is

³⁵ Algemene Rekenkamer. Verantwoordingsonderzoek bij het Waddenfonds 2011. Achtergronddocument, paragraaf 2.4.3.

³⁶ Algemene Rekenkamer. Verantwoordingsonderzoek bij het Waddenfonds 2011. Achtergronddocument, paragraaf 2.4.3.

³⁷ Begroting Waddenfonds 2012 en 2013. Paragraaf 5.3. Vastgesteld door het AB op 28 maart 2013.

³⁸ Begroting Waddenfonds 2015. Paragraaf 5.2.

opgemerkt dat zij een slagvaardige en doeltreffende organisatie belangrijker vindt dan de gestelde norm van 4%. De commissie wijst erop dat bij vergelijkbare fondsen deze kosten variëren tussen de 4 en 8%.³⁹ Vervolgens is door het AB besloten om de organisatiekosten vanaf 2015 te maximeren op 5% van het gemiddelde jaarbudget over de periode 2012-2026. Het gemiddelde jaarbudget is door het Waddenfonds berekend op € 35,1 mln., waardoor de organisatiekosten zijn gemaximeerd op € 1,75 mln. Dit bedrag is vervolgens opgenomen in de Begroting 2015 (zie Tabel 3).

In Tabel 4 is een overzicht opgenomen van de ontwikkeling van de gerealiseerde organisatiekosten. Deze kosten bedroegen in 2013 € 1,29 mln. Daarna zijn de kosten gestegen tot € 1,61 mln. in 2016. Uitgaand van het door het Waddenfonds berekende gemiddelde jaarbudget van € 35,1 mln., is in de jaren 2013 en 2014 voldaan aan de norm van 4%, in de jaren 2015 en 2016 is dit niet meer gelukt, maar werd wel voldaan aan de norm van 5%.

Tabel 4 Ontwikkeling gerealiseerde organisatiekosten Waddenfonds in de periode 2013-2016 afgezet tegen het gemiddelde jaarbudget zoals berekend door het Waddenfonds (bedragen x € 1.000)
(Bron: Begrotingen Waddenfonds 2012/2013, 2014, 2015, 2016)

	2013	2014	2015	2016
Gerealiseerde organisatiekosten	1.289	1.317	1.594	1.610
Organisatiekosten afgezet tegen een gemiddeld jaarbudget van € 35,1 mln. (%)	3,7%	3,8%	4,5%	4,6%

2.5 Van tendersysteem naar een programmatische aanpak

Bevinding 2.4

De Waddenprovincies hebben invulling gegeven aan een programmatische werkwijze door eerst vier en vanaf 2014 acht thema's te onderscheiden. Voor deze thema's zijn programma's ontwikkeld waar gesubsidieerde projecten een bijdrage aan leveren. Zoals voorgenomen is na de decentralisatie het tendersysteem verlaten en zijn subsidieaanvragen op volgorde van binnenkomst in behandeling genomen. Subsidietoekenning vindt plaats op basis van de Subsidieverordening Waddenfonds. Mede op advies van de Kwaliteitscommissie is het tendersysteem opnieuw ingevoerd, voor het eerst in 2015 voor het thema *Recreatie en Toerisme*. De stakeholders zijn vanaf de start in 2012 door het Waddenfonds actief betrokken bij het ontwikkelen en opstellen van thema's door verschillende bijeenkomsten voor stakeholders te organiseren, waaronder de jaarlijkse Waddenfondsdag.

Met het vaststellen van het provinciale *Investeringskader Waddengebied 2016-2026* is de bestedingswijze van Waddenfondsmiddelen ingrijpend gewijzigd. Besloten is om tweederde van de Waddenfondsmiddelen in te zetten voor integrale, majeure projecten die zowel bijdragen aan de zes opgaven van het Investeringskader als aan het realiseren van de Waddenfondsdelen. De gewijzigde aanpak brengt verder met zich mee dat de Waddenprovincies en het Waddenfonds bij het ontwikkelen en het uitvoeren van majeure projecten intensiever gaan optrekken en samenwerken. Daarnaast zullen bij majeure projecten de Waddenprovincies naar verwachting vaker zelf subsidie bij het Waddenfonds aanvragen.

Voor de decentralisatie werd door het Rijk gewerkt met een tendersysteem. In dit systeem vindt openstelling plaats gedurende een van tevoren vastgestelde termijn. Na sluiting vindt verdeling van beschikbare subsidiemiddelen plaats op basis van onderlinge vergelijking van ingediende aanvragen, waarbij aanvragen die

³⁹ Tweede advies van de Kwaliteitscommissie, 5 juli 2013. Paragraaf 10.3.

meer voldoen aan de (vooraf) gestelde criteria prioriteit krijgen.⁴⁰ Hierdoor gaat de subsidie naar de kwalitatief betere projecten, ervan uitgaand dat er binnen een tender meer subsidie wordt aangevraagd dan beschikbaar is. Het Rijk heeft in totaal drie tenders uitgegeven, namelijk in 2008, 2009 en 2010. In totaal zijn er in die periode 285 aanvragen ingediend waarna uiteindelijk aan 54 projecten subsidie is toegekend. Niet bekend is hoeveel aanvragen zijn afgefallen vanwege het niet voldoen aan de gestelde criteria. Het beoordelen en prioriteren van de aanvragen vond plaats door een onafhankelijke Adviescommissie op basis van vooraf gestelde criteria.⁴¹

Door subsidieontvangende partijen wordt gewezen op enkele nadelen van een tendersysteem. Volgens hen zijn er bij veel ingediende aanvragen namelijk relatief veel passende aanvragen die na prioritering buiten de boot vallen. Dit houdt in dat de inspanningen van verschillende subsidieaanvragers niet gehonoreerd worden. Verder kan het afgeven van subsidiebeschikkingen lang duren doordat eerst het proces van beoordelen en prioriteren van de aanvragen moet plaatsvinden, waardoor het lang duurt voordat projecten tot uitvoering kunnen komen. Voor de Waddenprovincies is dit reden geweest om bij het Rijk erop aan te dringen over te gaan naar een meer programmatische aanpak, waarbij op basis van een aantal onderscheiden thema's aanvragen kunnen worden ingediend. Het idee hierachter is dat aanvragen beter aansluiten bij het realiseren van de Waddenfondsdoelen en dat subsidies sneller kunnen worden verstrekt door ontvankelijke aanvragen direct na binnenkomst in behandeling te nemen.⁴² In het Bestuursakkoord is vervolgens afgesproken dat de Waddenprovincies na de decentralisatie deze programmatische aanpak zullen invoeren met uitzondering van twee budgetten, namelijk het budget voor *Lokale Innovaties* en het budget voor een *Duurzame Kennishuishouding*.⁴³

Na de decentralisatie is in de jaren 2012 en 2013 nog gewerkt met het door het Rijk vastgestelde *Uitvoeringsplan 2010-2014*. Binnen de kaders van dit plan heeft het AB op 21 september 2012 het *Pioniersprogramma 2012-2013* vastgesteld. In dit eerste uitvoeringsprogramma van het gedecentraliseerde Waddenfonds is een start gemaakt met een programmatische aanpak door vier thema's te onderscheiden:

1. natuur & water;
2. werelderfgoed, toerisme, recreatie en cultuurhistorie;
3. duurzame ontwikkeling havens en energietransitie;
4. landbouw en visserij.

Voor deze thema's is een programma ontwikkeld via programma- en actielijnen. Projecten die in aanmerking komen voor subsidie passen binnen deze programma- en actielijnen. De thema's van het uitvoeringsprogramma vormen tevens de basis voor de verdeling van het beschikbare jaarbudget. Daarnaast is een deel van het budget gereserveerd voor zogenoemde *Lokale Innovaties* en het ontwikkelen van een *Duurzame Kennishuishouding*. Bij *Lokale Innovaties* gaat het om kleinschalige, vernieuwende initiatieven die een bijdrage aan de vitaliteit (leefbaarheid) en duurzaamheid van lokale gemeenschappen leveren.⁴⁴ Het budget voor het ontwikkelen van een *Duurzame Kennishuishouding* betreft in de praktijk tot op heden een budgetsubsidie aan de Waddenacademie. Voor de wijze waarop hieraan invulling is gegeven wordt verwezen naar Hoofdstuk 4.

Naast de hierboven genoemde inhoudelijke kaders zijn er meer algemene criteria die van toepassing zijn op alle subsidieaanvragen. Voor de decentralisatie waren deze criteria opgenomen in de Wet op het Waddenfonds. Na

⁴⁰ De rangschikking staat los van de hoogte van het subsidieplafond. Er is bovendien een minimum aantal te behalen punten voor de (vooraf) gestelde criteria nodig. Aanvragen die minder punten dan het gestelde minimum behalen komen niet in aanmerking, ongeacht de vraag of het subsidieplafond is bereikt.

⁴¹ Jaarverslag Waddenfonds 2010.

⁴² Jaarverslag Waddenfonds 2012.

⁴³ Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds. Harlingen, 14 september 2011. Artikel 6.

⁴⁴ Het maximale subsidiebedrag voor projecten die vallen onder het Budget Lokale Innovaties bedraagt € 100.000, terwijl voor de projecten die bijdragen aan de themadoelen een ondergrens is gesteld van € 200.000.

decentralisatie is deze wet komen te vervallen en vervangen door de Subsidieverordening Waddenfonds. Deze verordening vormt de juridische basis voor het verstrekken van subsidies aan projecten die bijdragen aan de Waddenfondsdoelen. Zoals eerder opgemerkt is het AB bevoegd om deze verordening vast te stellen. Het volgende hoofdstuk gaat meer uitgebreid in op de bepalingen die in deze verordening zijn opgenomen en de wijze waarop deze in de praktijk zijn toegepast. De subsidieverordening en het uitvoeringsprogramma vormen de basis voor de *Openstellingsbesluiten*. In een openstellingbesluit wordt aangegeven voor welk thema, of thema's, aanvragen kunnen worden ingediend, welke criteria hiervoor gelden en hoeveel budget beschikbaar is (subsidieplafond).

In november 2013 hebben PS van de Waddenprovincies de gezamenlijke strategische waddenvisie *Wadden van allure!* vastgesteld. Dit beleidskader geeft richting aan een gecoördineerde interprovinciale beleidsinzet voor het Waddengebied. Vervolgens is door PS van de Waddenprovincies het *Uitvoeringsplan 2014-2017* vastgesteld. Dit uitvoeringskader vormt een meer concrete uitwerking van de waddenvisie en geeft richting aan de wijze waarop de middelen van het Waddenfonds zullen worden ingezet. In dit uitvoeringsplan is het aantal thema's uitgebreid tot acht (zie Figuur 2). Tevens is aangegeven hoe deze acht thema's zijn gekoppeld aan de doelen van het Waddenfonds. Om beter sturing te kunnen geven aan de vijftigverdeling tussen economie en ecologie zijn twee hoofdgroepen onderscheiden. Gesubsidieerde projecten die binnen de eerste drie thema's vallen vormen de eerste hoofdgroep en dragen bij aan het vergroten en versterken van de natuur- en landschapswaarden (doel 1). Projecten die vallen binnen de overige vijf thema's vormen de tweede hoofdgroep en dragen bij aan een duurzame economische ontwikkeling (doel 3). Voor de tweede doelstelling zijn geen aparte thema's onderscheiden. Zoals eerder opgemerkt geeft het Waddenfonds invulling aan de vierde doelstelling via een budgetsubsidie aan de Waddenacademie.

Figuur 2 Schematisch overzicht van hoe volgens het Waddenfonds de thema's van de visie *Wadden van allure!* en die van het *Uitvoeringsplan Waddenfonds 2014-2017* zijn gekoppeld aan de Waddenfondsdoelen (Bron: *Uitvoeringsplan 2014-2017*).

Hoofddoelen Waddenfonds		Thema-indeling Waddenvisie 'Wadden van allure'	Thema-indeling UP 2014-2017	
4. Ontwikkeling duurzame kennishuishouding	1. Vergroten / versterken natuur- & landschapswaarden	Natuur, landschap en cultuurhistorie	Natuur	'ecologie'
		Water	Water	
			Werelderfgoed, cultuurhistorie en landschapsontwikkeling	
	2. Verminderen / wegnemen externe bedreigingen natuurlijke rijkdom Waddenzee	Recreatie en toerisme	Duurzame recreatie en toerisme	'economie'
		Verduurzaming energievoorziening	Verduurzaming energiehuishouding	
	3. Duurzame economische ontwikkeling & transitie naar duurzame energiehuishouding	Havenontwikkeling	Duurzame havens	
		Visserij	Duurzame visserij	
		Agrarische sector	Duurzame agrarische sector	

De wens van de Staten van de Waddenprovincies om betrokken partijen (stakeholders) zo goed mogelijk te betrekken bij het ontwikkelen en opstellen van programma's voor de onderscheiden thema's is vastgelegd in de GRW.⁴⁵ Het Waddenfonds heeft hier onder meer uitvoering aan gegeven door jaarlijks een Waddenfondsdag te organiseren en hierbij alle betrokken partijen uit te nodigen om te reflecteren op de uitvoering en mee te denken over de koers van het Waddenfonds. Daarnaast zijn potentiële subsidieaanvragers vroegtijdig geattendeerd op aanstaande openstellingsbesluiten en zijn vooraf informatiebijeenkomsten georganiseerd. Verder zijn de website en de nieuwsbrief voor het Waddenfonds belangrijke communicatiemiddelen om potentiële aanvragers te informeren over de subsidiemogelijkheden en het indienen van een aanvraag. In 2016 is de website geheel vernieuwd.⁴⁶

Zoals voorgenomen is het tendersysteem na de decentralisatie in 2012 in eerste instantie niet meer toegepast. Bij openstellingen zijn subsidieaanvragen op volgorde van binnenkomst in behandeling genomen. Het komt erop neer dat aan ontvankelijke aanvragen subsidie is toegekend totdat het vastgestelde subsidieplafond was bereikt. Aanvragen die binnenkomen na het overschrijden van het subsidieplafond vallen dan automatisch af, tenzij wordt besloten om het plafond tussentijds te verhogen. Vanaf 2013 heeft de Kwaliteitscommissie het Waddenfonds verschillende malen geadviseerd om ook andere instrumenten toe te passen bij het verstrekken van subsidies. Het betreft onder meer een verdere differentiatie in het maximale subsidiepercentage per thema, voorrang te geven aan projecten die bijdragen aan meerdere doelen, het uitschrijven van prijsvragen en het opnieuw invoeren van het tendersysteem.⁴⁷ Het Waddenfonds heeft sommige onderdelen van deze adviezen overgenomen. Zo is besloten om het tendersysteem opnieuw in te voeren. De tenderaanpak is voor het eerst toegepast bij het thema *Recreatie en Toerisme* in 2015 en vervolgens voor hetzelfde thema voor een tweede keer in 2016. Voor het beoordelen en prioriteren van de ingediende subsidieaanvragen is een onafhankelijke Deskundigencommissie in het leven geroepen. Daartoe zijn reglementen van orde door het DB vastgesteld waarin de samenstelling, adviesrol en verantwoordelijkheden zijn geregeld. Het voornemen van het Waddenfonds is om ook voor andere thema's de tenderaanpak te gaan toepassen.⁴⁸ De Kwaliteitscommissie heeft ook geadviseerd om het instrument van kredietsubsidie verder uit te werken in de subsidieverordening en deze toe te passen. Het Waddenfonds heeft de mogelijkheden hiertoe onderzocht, maar heeft besloten hier geen verdere uitwerking aan te geven.⁴⁹

Een andere ontwikkeling die voor een ingrijpende wijziging in de uitvoering van het Waddenfonds zorgt, is het *Investeringskader Waddengebied 2016-2026*. In dit Investeringskader, dat eind 2016 door de Staten van de Waddenprovincies is vastgesteld, hebben de Waddenprovincies zes gezamenlijke majeure opgaven voor het Waddengebied uitgewerkt. Het doel is dat financiering van deze majeure opgaven plaatsvindt met middelen uit het Waddenfonds én met financiële bijdragen van gemeenten, provincies, Rijk, Europa en private partners. Met het Investeringskader willen de provincies de beleidsinzet in het Waddengebied stroomlijnen door het provinciale Waddenbeleid te koppelen aan de uitvoering van het Waddenfonds. Besloten is om voor de resterende periode tot 2027 tweederde van de beschikbare Waddenfondsmiddelen te reserveren voor integrale, majeure projecten die zowel een bijdrage leveren aan de zes opgaven van het Investeringskader als aan het realiseren van de Waddenfondsdoelen. Het betreft in totaal € 180 mln. Dit houdt in dat nog een derde van de middelen, te weten € 90 mln., beschikbaar is voor thematische openstellingen en het *Budget Lokale Innovaties*. In Figuur 3 hebben de Rekenkamers schematisch de verschillen weergegeven tussen de besteding van Waddenfonds middelen en de verdeling van gesubsidieerde projecten over het Waddengebied vóór en na de invoering van het Investeringskader.

⁴⁵ Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds 2012, artikel 7 lid2a. In de gewijzigde GRW 2015 is dit artikel 26 lid2a.

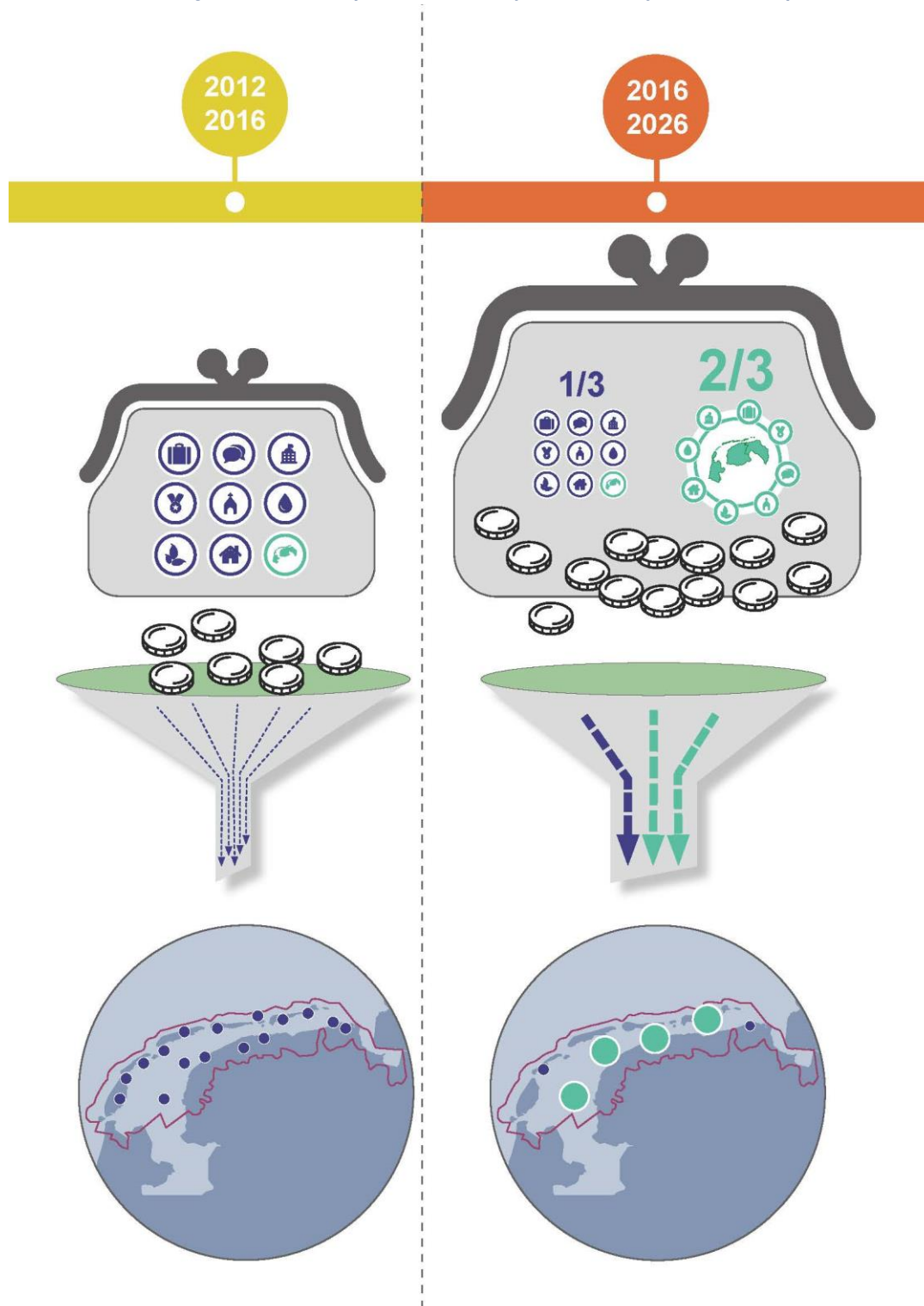
⁴⁶ Interview met programmaregisseurs van het Waddenfonds, 16 mei 2017.

⁴⁷ Tweede advies van de Kwaliteitscommissie, 5 juli 2013. Hoofdstuk 4.

⁴⁸ Uitvoeringskader Waddenfonds 2017-2026. Paragraaf 4.3.

⁴⁹ Jaarverslag Waddenfonds 2015. Hoofdstuk 5.

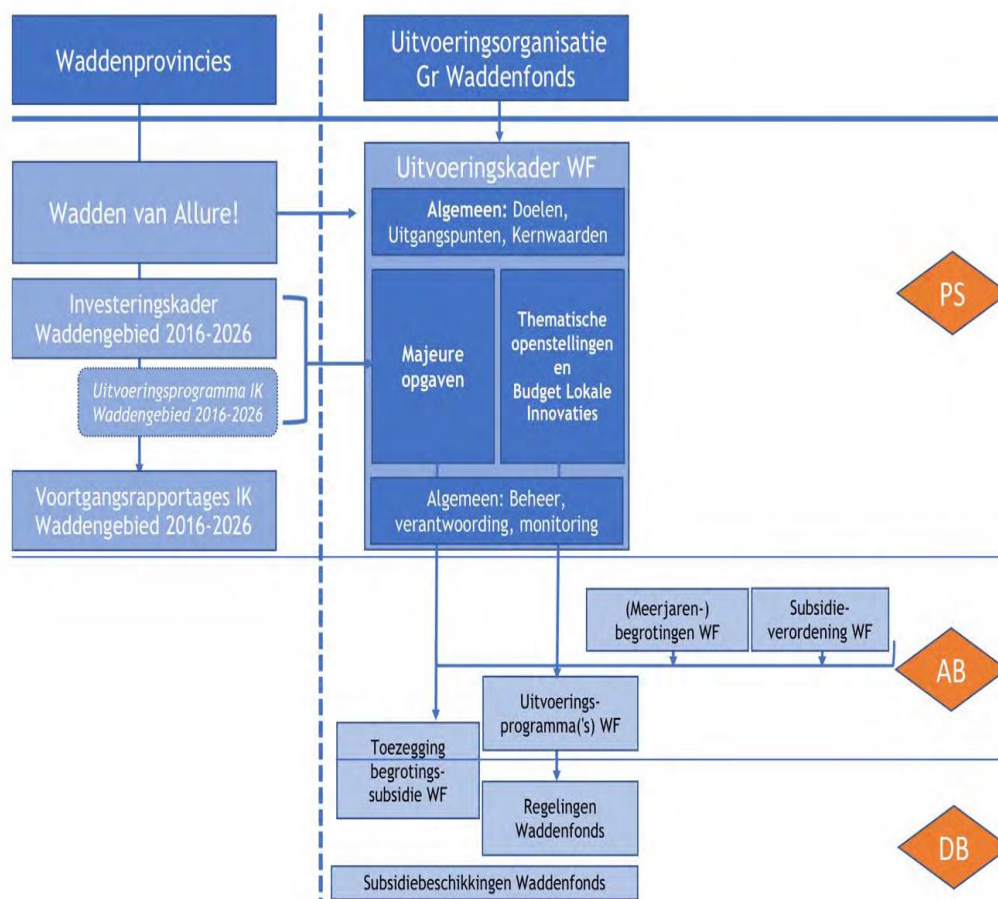
Figuur 3 Schematische impressie van de besteding van Waddenfondsmiddelen en van de verdeling van gesubsidieerde projecten over het Waddengebied vóór en na de invoering van het *Investeringskader Waddengebied 2016-2026* (Bron: Randstedelijke en Noordelijke Rekenkamer).



Het Investeringskader is door de Waddenprovincies uitgewerkt in een *Investeringsprogramma Waddengebied* dat door GS van de Waddenprovincies is vastgesteld op 23 mei 2017. Daarnaast is door het Waddenfonds het *Uitvoeringskader Waddenfonds 2017-2026* opgesteld. In dit kader, dat door PS van de Waddenprovincies in mei

2017 is vastgesteld, is vanuit de verantwoordelijkheid van het Waddenfonds via twee sporen, namelijk voor de majeure projecten en de thematische openstellingen, invulling gegeven aan de nieuwe werkwijze. De doelen van beide kaders komen niet geheel met elkaar overeen, het zijn als het ware twee aparte verzamelingen met een gemeenschappelijke deelverzameling die bestaat uit majeure projecten die bijdragen aan zowel de opgaven van het Investeringskader als aan de Waddenfondsdoelen. In Figuur 4 is dit schematisch weer gegeven met als kanttekening dat in de figuur het *Uitvoeringsprogramma IK Waddengebied 2016-2026* het *Investeringsprogramma Waddengebied* betreft.

Figuur 4 Schematisch overzicht van hoe de verschillende beleids- en uitvoeringskaders aan elkaar zijn gekoppeld na invoering van het *Investeringskader Waddengebied 2016-2026* (Bron: Uitvoeringskader Waddenfonds 2017-2026)



De nieuwe werkwijze brengt met zich mee dat de Waddenprovincies en het Waddenfonds veel intensiever zullen gaan samenwerken. Hoewel de positie en de rol van het Waddenfonds in de nieuwe aanpak nog niet volledig zijn uitgekristalliseerd, is in bovengenoemde uitvoeringskaders wel op hoofdlijnen aangegeven wat verandert. Door de Waddenprovincies is een Regieteam in het leven geroepen die regie gaat voeren over initiatieven die moeten leiden tot majeure projecten die bijdragen aan de opgaven van het Investeringskader. Het Regieteam richt zich hierbij op het programmeren, stimuleren en waar nodig ondersteunen van projectinitiatieven, bewaakt de

voortgang en adviseert de Stuurgroep Waddenprovincies over initiatieven die indienings-/uitvoeringsgereed zijn. Deze Stuurgroep bestaat uit gedeputeerden van de drie Waddenprovincies die de wadden in hun portefeuille hebben. De secretaris-directeur van het Waddenfonds is adviserend lid van dit Regieteam. Per opgave kunnen opgaveteams worden geformeerd die het Regieteam met name ondersteunen bij het ontwikkelen van projecten. De programmaregisseurs van het Waddenfonds kunnen deel uitmaken van een opgaveteam. Ze adviseren in dat geval initiatiefnemers over de inhoudelijke Waddenfondskaders en de criteria waaraan een subsidieaanvraag moet voldoen. Daarnaast is aangegeven dat het Waddenfonds het Regieteam secretariael en inhoudelijk kan ondersteunen. Het plan is om voor deze ondersteuning jaarlijks werkafspraken te maken. In de programmeringsfase heeft het Waddenfonds hiermee een informerende en adviserende rol, zowel richting Regieteam als richting initiatiefnemers. Op het moment dat subsidieaanvragen die betrekking hebben op majeure projecten bij het Waddenfonds worden ingediend, is de procedure weer gelijk aan die van de thematische openstellingen en wordt de Algemene Subsidieverordening Waddenfonds 2017 gevolgd.

Aan majeure en thematische projecten worden andere eisen gesteld (zie Tabel 5). Zo dienen thematische projecten obstakelvrij te zijn, volledig te zijn uitgewerkt met een sluitend financieringsplan en dient er een duidelijke planning te zijn met een einddatum waarop het project zal worden afgerond. Voor de majeure projecten is de mogelijkheid geboden om te werken met een adaptieve programmering en een financieringsplan, waarbinnen van jaar tot jaar wordt bepaald hoeveel subsidie naar verwachting wordt besteed. Ook wordt niet als eis gesteld dat bij het indienen van de aanvraag duidelijk zicht is op de beoogde eindoutput. De Waddenprovincies stellen in het *Investeringsprogramma Waddengebied* dat initiatiefnemers in de ontwikkelfase van majeure projecten het interprovinciale commitment krijgen dat benodigd is. Door in deze fase het juiste commitment te organiseren, is het volgens de Waddenprovincies niet nodig om vooraf specifieke afspraken te maken over provinciaal commitment tijdens de uitvoering van projecten. Dat kan namelijk per project variëren: 'vriend' (adhesie), conditioneel (voorwaardenscheppend), medefinancier, partner in de uitvoering, penvoerder. Hieronder valt volgens de provincies ook de financiering, om bijvoorbeeld een project alvast te kunnen starten als de (subsidie)middelen bij de subsidieverstrekker nog niet beschikbaar zijn.

Tabel 5 Voorwaarden die gelden voor majeure projecten en voor thematische projecten (Bron: Uitvoeringskader Waddenfonds 2017-2026)

Aspect	Majeure projecten	Thematische projecten
Inhoud	Passend binnen Investeringskader Waddengebied en de hoofddoelen en uitgangspunten van het Waddenfonds	Passend binnen hoofddoelen en uitgangspunten van het Waddenfonds, alsmede de thematische programmering van het Waddenfonds (Uitvoeringsprogramma's, regelingen)
Mate concreetheid	Globaal hele projectperiode, concreet minimaal eerste twee jaar	Hele projectperiode concreet en obstakelvrij
Eisen overige financiering	Reservering voor gehele projectperiode, sluitend financieringsplan voor minimaal eerste twee jaar	Sluitend financieringsplan
Uitvoeringsperiode	Maximaal 5 jaar	Maximaal 3 jaar
Waddenfondsbijdrage absoluut	Minimaal € 500.000	Maximaal € 750.000
Waddenfondsbijdrage relatief	Maximaal 50% van de subsidiabele kosten	Afhankelijk van regeling (maximaal 90%)

De nieuwe werkwijze brengt met zich mee dat de Waddenprovincies niet alleen intensiever betrokken zijn bij het ontwikkelen van projecten die in aanmerking komen voor Waddenfondssubsidie, maar de Waddenprovincies

zullen naar verwachting ook vaker zelf gaan optreden als subsidieaanvrager.⁵⁰ Juridisch gezien is dit rechtmatig.⁵¹ Het Rijk heeft zich destijds uitgesloten als subsidieaanvrager om de schijn van belangenverstrengeling te vermijden.⁵² In de door de Rekenkamers nader onderzochte projecten (zie paragraaf 3.4) vormt het project *Vitale Kust Eems-Dollard* een voorbeeld van een majeur project waarbij een Waddenprovincie, in dit geval provincie Groningen, zelf subsidie heeft aangevraagd (zie Intermezzo 2.1).

Intermezzo 2.1: Project Vitale Kust Eems-Dollard

Een voorbeeld van een integraal, majeur project waarbij een Waddenprovincie, in dit geval provincie Groningen, zelf subsidie heeft aangevraagd, is het project *Vitale Kust Eems-Dollard*. Het project bestaat uit zes deelprojecten en kent een doorlooptijd van 2016 tot en met 2021. Het project draagt bij aan opgave 5 (Eems-Dollard in balans) en deels aan opgave 4 (Vitale kust en Afsluitdijk) van het *Investeringskader Waddengebied 2016-2026* en is erop gericht om in het Eems-Dollardgebied kustverdediging te combineren met natuurontwikkeling. De provincie geeft in de subsidieaanvraag aan dat het om een additionele investering gaat, omdat de middelen niet worden ingezet voor het versterken van primaire waterkeringen om te voldoen aan de wettelijke normen.

De totale projectkosten zijn begroot op ruim € 34 miljoen waarbij door provincie Groningen aan het Waddenfonds een subsidiebijdrage is gevraagd van € 23,6 miljoen. In november 2016 is de eerste subsidieverleningsbeschikking verleend voor het jaar 2016. Voor het project wordt door het Waddenfonds ieder jaar een nieuwe subsidiebeschikking afgegeven voor de in dat jaar geplande werkzaamheden op basis van een ingediend werkplan. Aan het eind van ieder jaar vindt subsidievaststelling plaats. Het totale subsidiebedrag van € 23,6 miljoen is door het AB van het Waddenfonds als een reservering in de meerjarenraming voor de periode tot en met 2021 opgenomen.

De Kwaliteitscommissie heeft over het *Investeringskader Waddengebied 2016-2026* opgemerkt dat zij het idee van een investeringskader voor het Waddenfonds omarmt. Hierdoor wordt namelijk meer sturing gegeven aan projecten die een substantiële inhoudelijke bijdrage leveren aan de Waddenfondsdoelen. Waar de commissie zich niet in kan vinden is dat de Waddenprovincies zich op het standpunt stellen dat het Investeringskader leidend is voor de besteding van tweederde van de Waddenfondsmiddelen. Volgens de commissie is het Bestuursakkoord nog steeds leidend en is het AB van het Waddenfonds de bevoegde instantie die gaat over de besteding van deze middelen. Verder merkt de commissie op dat de voorgestelde werkwijze leidt tot een onduidelijke bestuursstructuur en dat een aanpassing van de GRW nodig is als de provincies de voorgestelde werkwijze willen gaan invoeren.⁵³

Door de Algemene Rekenkamer is bij de decentralisatie van het Waddenfonds als aandachtspunt meegegeven dat een risico is dat de Waddenprovincies via bestuurlijke beïnvloeding indirect sturing gaan geven aan de besteding van middelen uit het Waddenfonds. De Algemene Rekenkamer verwijst hierbij naar een advies van de Raad voor de Wadden waarin is voorgesteld om niet over te gaan tot een '*volledige decentralisatie*' van het Waddenfonds, maar om te kiezen voor een '*decentralisatie in medebewind*', om zodoende de schijn van belangenverstrengeling te vermijden. Omdat toch besloten is tot volledige decentralisatie adviseerde de Algemene Rekenkamer (de schijn van) belangenverstrengeling nauwkeurig in de gaten te houden en hierop

⁵⁰ Interview met provincie Groningen over het project Vitale Kust Eems-Dollard.

⁵¹ Proof Adviseurs. Juridische opinie Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds en Subsidieverordening Waddenfonds. In opdracht van de Noordelijke en Randstedelijke Rekenkamer. Assen, 2 juni 2017.

⁵² Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds. Harlingen, 14 september 2011. Artikel 5.

⁵³ Kwaliteitscommissie Waddenfonds. Adviezen 21 juni 2016 en 7 maart 2017.

eventueel maatregelen te treffen.⁵⁴ De Kwaliteitscommissie heeft eveneens aandacht gevraagd voor het risico van belangenverstrengeling. De commissie is van mening dat de Waddenprovincies het voorbeeld van het Rijk zouden moeten volgen en zich zouden moeten uitsluiten als subsidieaanvrager. De commissie wijst erop dat in het geval de Waddenprovincies zelf gaan optreden als projectontwikkelaar en als subsidieaanvrager de kans toeneemt dat Waddenfondsmiddelen deels worden ingezet voor het uitvoeren van regulier provinciaal waddenbeleid.⁵⁵ De Rekenkamers hebben, zoals aangegeven in paragraaf 1.3, ook een aantal afgewezen subsidieaanvragen bestudeerd. Eén van de onderzochte afgewezen aanvragen betrof het project *Demonstratie Spuistroomcentrale Kornwerderzand*. Deze aanvraag is afgewezen door het DB van het Waddenfonds maar vervolgens is, weliswaar in gewijzigde vorm, opnieuw subsidie aangevraagd waarna alsnog subsidietoekenning heeft plaatsgevonden. Dit project illustreert dat het lastig kan zijn de scheidslijn tussen regulier en additioneel beleid te trekken (zie Intermezzo 2.2).

Intermezzo 2.2: Project Realisatie Spuistroomcentrale Kornwerderzand

De provincies Noord-Holland en Fryslân en de gemeenten Wieringen, Súdwest-Fryslân en Harlingen hebben in december 2011 de *Ambitie Agenda Afsluitdijk* vastgesteld. Eén van de doelen van de Ambitieagenda is om van de Afsluitdijk een energieneutrale dijk te maken, onder andere door elektriciteit op te wekken via de spuistromen bij Den Oever en Kornwerderzand. In dit kader is een aantal opeenvolgende subsidieaanvragen bij het Waddenfonds ingediend die erop gericht zijn om uiteindelijk een spuistroomcentrale in de Afsluitdijk te realiseren.

De Stichting Tidal Testing Centre heeft in januari 2013 een subsidieaanvraag ingediend bij het Waddenfonds om in het spuicomplex bij Den Oever een pilot uit te voeren met twee getijstroomturbines. Naast de Waddenfondsbijdrage dragen het Rijk (Rijksbijdrageregeling Ambitieagenda Afsluitdijk) en de provincie Noord-Holland (cofinanciering Waddenfonds) bij aan de financiering van het project. De financiering van het project bestaat daarmee voor 90% uit overheidssubsidie. In eerste instantie wijst het Waddenfonds de aanvraag af, omdat aan een dergelijk project maximaal 40% overheidssubsidie kan worden toegekend. Het betreft namelijk het testen van getijstroomturbines, waarna opschaling plaatsvindt. In tweede instantie wordt de aanvraag door het Waddenfonds alsnog goedgekeurd door te stellen dat het om innovatie en onderzoek gaat. Hiervoor geldt een maximale subsidie van 80%. Het project is gerealiseerd en subsidievaststelling heeft plaatsgevonden op 10 maart 2015.

Op 17 september 2014 is door Tocardo International BV een vervolgaanvraag ingediend. Het betreft het project *Demonstratie Spuistroom Kornwerderzand*. Er wordt een bijdrage van het Waddenfonds gevraagd van € 3 mln., de totale projectkosten zijn begroot op ruim € 14 mln. Het doel is het realiseren van een spuistroomcentrale bij Kornwerderzand door 30 turbines in de spuikokers te hangen. De verwachting is dat met de centrale maximaal 15 MW kan worden opgewekt. Het DB van het Waddenfonds wijst de aanvraag af met als argument dat het hier niet meer om een pilot (onderzoek en ontwikkeling) gaat maar om opschaling van een veelbelovende techniek, waarna verdere uitrol in het Waddengebied nauwelijks meer mogelijk is. Hiervoor zijn andere subsidieregelingen beschikbaar. Ook worden vraagtekens gezet bij het rendement. Op 15 december 2014 is een afwijzingsbeschikking afgegeven met als kanttkening dat het Waddenfonds de mogelijkheid tot het verlenen van een kredietsubsidie gaat onderzoeken. Op 1 december 2015 meldt het DB van het Waddenfonds aan Tocardo

⁵⁴ Algemene Rekenkamer. Verantwoordingsonderzoek bij het Waddenfonds 2011. Achtergronddocument, 12 mei 2012. Paragraaf 2.2.3.

⁵⁵ Tweede advies van de Kwaliteitscommissie, 5 juli 2013. Hoofdstuk 4.

International BV dat het verlenen van een kredietsubsidie niet tot de mogelijkheden behoort, maar dat het Jaarprogramma Waddenfonds 2016 wellicht nieuwe mogelijkheden zal bieden om alsnog subsidie te verlenen.

Op 17 december 2015 vindt in het DB van het Waddenfonds een uitgebreide discussie plaats over het niet doorgaan van bovengenoemd project. In het DB-verslag is hierover onder andere het volgende opgenomen: *“Uit intern onderzoek blijkt dat de aanvrager in het verleden aanleiding is gegeven om op steun te rekenen. ...er is veel politieke en bestuurlijke belangstelling om van de Afsluitdijk een energiedijk te maken en daar past dit project in. Het Waddenfonds moet zich daarom tot het uiterste inspannen om dit project mogelijk te maken.”*

Vervolgens is op 15 april 2016 door Kornwerderzand Tidal BV een nieuwe aanvraag ingediend voor het project *Realisatie Spuistroomcentrale Kornwerderzand*. Het plan is nu om in de spuikokers bij Kornwerderzand 18 turbines te installeren in plaats van 30. De totale projectkosten bedragen bijna € 9 mln., waarbij een Waddenfondsbijdrage wordt gevraagd van € 2,8 mln. In het advies van het Waddenfonds wordt nu opgemerkt dat het project vooral moet worden beschouwd als een manier om de internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven te verbeteren door een high tech exportproduct te ontwikkelen. Het project wordt beschouwd als een urgent en majeur project dat een belangrijke bijdrage levert aan opgave 4 ‘Vitale kust en Afsluitdijk’ van het *Investeringskader Waddengebied 2016-2026*. Het DB besluit dat de subsidieaanvraag past binnen de scope van het Jaarprogramma 2016 en kent de subsidie op 30 juni 2016 toe.

| 3 | Subsidieaanvragen en uitvoering

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op onderzoeksvraag 2:

Op welke wijze zijn subsidieaanvragen beoordeeld en hoe is de uitvoering van gesubsidieerde projecten verlopen?

In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de organisatie van het subsidietraject, op de criteria die worden toegepast om subsidieaanvragen te beoordelen en op het beheer van gesubsidieerde projecten. Aan de hand van het casestudieonderzoek hebben de Rekenkamers zich een beeld gevormd van problemen die zich in meer algemene zin voordoen bij het aanvragen van subsidie, het beoordelen van aanvragen en het uitvoeren van gesubsidieerde projecten. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 een overzicht gegeven van de projecten die in de periode 2012-2016 door het Waddenfonds zijn gesubsidieerd, hoeveel van deze projecten zijn afgerond en hoeveel projecten niet tot uitvoering zijn gekomen. Paragraaf 3.3 gaat meer in het bijzonder in op de 20 gesubsidieerde projecten die de Rekenkamers in het casestudieonderzoek hebben onderzocht.

De bevindingen zijn getoetst aan de volgende normen.

8. *Het bestuur van het Waddenfonds heeft het gehele subsidietraject – van behandeling van de aanvraag tot aan het afsluiten van een project – in één administratieve organisatie omschreven (aanbeveling 6 van de beleidsbrief).*
9. *In de subsidieverordening zijn beoordelingscriteria voor toekenning respectievelijk afwijzing van subsidieaanvragen opgenomen, waaronder de voorwaarde dat het voorgestelde project additioneel moet zijn (aanbeveling 1 van de beleidsbrief).*
10. *De subsidieverordening bevat een bepaling zodat het Waddenfonds een sanctie kan opleggen wanneer de gesubsidieerde instantie bij uitvoering van het te subsidiëren project de vastgestelde termijnen overschrijdt (aanbeveling 2 van de beleidsbrief).*
11. *De subsidieverlening is na 1 augustus 2012 snel hervat (aanbeveling 5 van de beleidsbrief).*
12. *Bij gesubsidieerde projecten die een langere doorlooptijd hebben dan 12 maanden dient de aanvrager eens per jaar een tussentijds voortgangsverslag te overleggen.*

3.2 Organisatie subsidietraject en Subsidieverordening Waddenfonds

Bevinding 3.1

Het Waddenfonds heeft in april 2013, een half jaar na de eerste openstelling, een eerste Administratieve Organisatie (AO) opgesteld met daarin een beschrijving van het subsidietraject, de taken, rollen en procedures (dit is conform aanbeveling 6 van de beleidsbrief, maar wel in een laat stadium). Er is besloten om in het subsidietraject de fase van projectontwikkeling en het inhoudelijk beoordelen van projecten organisatorisch te scheiden van de fase waarin subsidieaanvragen worden getoetst aan de Subsidieverordening Waddenfonds: de subsidie-technische beoordeling wordt uitgevoerd door subsidiespecialisten van de afdeling Financieringen en Subsidies van de provincie Fryslân. In de Subsidieverordening Waddenfonds zijn algemene en specifieke beoordelingscriteria opgenomen waaraan subsidieaanvragen moeten voldoen, waaronder het specifieke Waddenfondscriterium dat het voorgestelde project additioneel moet zijn (conform aanbeveling 1 van de beleidsbrief). Het Waddenfonds heeft (nog) geen sanctiebeleid ontwikkeld en de Subsidieverordening bevat geen

sanctiebepaling voor gevallen waarbij sprake is van (verwijtbare) vertraging in de uitvoering (niet conform aanbeveling 2 van de beleidsbrief). Wel is door het DB op 17 december 2015 een fraude-risicoanalyse met beheersingsmaatregelen vastgesteld. Door het Waddenfonds is als eis opgenomen dat ingediende aanvragen obstakelvrij moeten zijn, om te voorkomen dat projecten uitlopen. Uit het casestudieonderzoek van de Rekenkamers is naar voren gekomen dat projectaanvragen zelden obstakelvrij zijn. Het Waddenfonds is in 2015 gestart met het digitaal archiveren van relevante stukken. Het voornemen is om een volledig digitaal archief op te zetten van alle gesubsidieerde projecten. In het casestudieonderzoek is naar voren gekomen dat fysieke projectdossiers niet altijd volledig zijn; de ontbrekende documenten bleken wel elders beschikbaar te zijn.

Bij het verlenen van subsidies is het van belang te zorgen voor een rechtmatige en doelmatige besteding van beschikbare middelen. Een belangrijk hulpmiddel hierbij is een goede administratieve organisatie (AO). Een AO bevat onder meer een beschrijving van taken, rollen en verantwoordelijkheden van betrokken organisatieonderdelen bij het subsidietraject, de interne procedures, de archivering van stukken en de wijze waarop interne controles plaatsvinden. Door het uitvoeren van periodieke evaluaties kunnen tussentijdse aanpassingen van de AO plaatsvinden en daarmee tijdige bijsturing van het subsidieproces. Ook stelt een AO een externe controleur in staat zich een oordeel te vormen of het subsidieproces transparant is en of het toekennen van subsidies rechtmatig plaatsvindt.

Bij de eerste openstelling in oktober 2012 beschikte het Waddenfonds nog niet over een AO en ontbrak een beschrijving van het subsidietraject. De eerste AO is begin 2013 opgesteld en heeft geleid tot het *Handboek Administratieve Organisatie en Interne Controle Waddenfonds* dat door het DB is vastgesteld op 29 april 2013. In dit handboek zijn onder meer de verschillende stappen van het subsidietraject beschreven. Belangrijk uitgangspunt bij het vormgeven van het subsidietraject is geweest om de fase van projectontwikkeling en het inhoudelijk beoordelen van projecten organisatorisch te scheiden van de fase waarin wordt getoetst of subsidieaanvragen voldoen aan de bepalingen van de Subsidieverordening Waddenfonds.

De programmaregisseurs van het Waddenfonds geven voorlichting bij projectontwikkeling door de aanvrager en beoordelen projectinitiatieven inhoudelijk. Zij vormen het eerste contactpunt voor initiatiefnemers die projecten in het Waddengebied willen ontwikkelen en hiervoor subsidie willen aanvragen bij het Waddenfonds. Zij informeren geïnteresseerden over de subsidiemogelijkheden en de eisen waaraan een subsidieaanvraag moet voldoen. Daarbij maken ze gebruik van een vastgestelde checklist. Zo helpen zij initiatiefnemers op weg bij het voorbereiden van een volledige en realistische subsidieaanvraag. Op deze wijze probeert het Waddenfonds het aantal onvolledige aanvragen en aanvragen die niet voldoen aan gestelde criteria te beperken. Na het indienen van de aanvraag toetsen de programmaregisseurs tezamen met de waddencoördinatoren van de Waddenprovincies of subsidieaanvragen inhoudelijk passen binnen vastgestelde beleids- en uitvoeringskaders. Voor aanvragen waarbij sprake is van provinciale cofinanciering gaan de waddencoördinatoren intern na of deze aanvraag in behandeling is genomen en of de gevraagde bijdrage akkoord is. Provincie Noord-Holland hanteert hierbij een ander systeem dan de andere twee Waddenprovincies. Deze provincie is in principe akkoord met de gevraagde cofinanciering als het Waddenfonds heeft vastgesteld dat de aanvraag inhoudelijk voldoet aan de gestelde uitvoeringskaders van het Waddenfonds. De andere twee provincies voeren bij iedere aanvraag intern een aparte inhoudelijke toets uit om vervolgens te besluiten over het gevraagde cofinancieringsbedrag. De programmaregisseurs stellen voor iedere ingediende aanvraag een beleidsmatige toets op, resulterend in een advies om de aanvraag al dan niet te honoreren.⁵⁶

⁵⁶ Interview met programmaregisseurs van het Waddenfonds, 16 mei 2017.

Zoals eerder aangegeven in paragraaf 2.5 vormt de Subsidieverordening Waddenfonds de juridische basis voor het verstrekken van subsidies aan projecten die bijdragen aan de Waddenfondsdoelen. De eerste verordening is in september 2012 door het AB vastgesteld. Een eerste gewijzigde versie is inwerking getreden op 30 juni 2014, een tweede op 30 juni 2017. In de subsidieverordening zijn onder meer regels opgenomen voor het aanvragen van subsidie, de besluitvorming over de aanvragen, het betalen van voorschotten, het indienen van voortgangsrapportages en het vaststellen van de subsidie. Bij het verlenen van subsidies aan ondernemingen is het belangrijk rekening te houden met ongeoorloofde staatsteun. Een aanzienlijk deel van de verordening gaat in op de Europese regels en de vrijstellingen die gelden voor verschillende categorieën ondernemingen. De toets of aanvragen voldoen aan de regels van de subsidieverordening, de zogenoemde subsidie-technische toets, gebeurt door de subsidiespecialisten van de beheerorganisatie. Deze toetsing vindt plaats aan de hand van een standaardchecklist, resulterend in een advies. De subsidie-technische toets en de hiervoor genoemde beleidsmatige toets vormen tezamen de basis voor het advies dat de secretaris-directeur voorlegt aan het DB. Het DB besluit vervolgens over de aanvragen. In paragraaf 2.3 is aangegeven dat na de eerste openstelling in oktober 2013 er onvoldoende capaciteit beschikbaar was om alle ingediende aanvragen tijdig te kunnen afhandelen. In het casestudieonderzoek van de Rekenkamers is dit ook naar voren gekomen: bij 7 onderzochte gesubsidieerde projecten is het niet gelukt de subsidie binnen de gestelde termijn van 13 weken te verlenen. Het betrof met name gevallen waarbij de subsidie eind 2012/begin 2013 is aangevraagd.⁵⁷

Naast een aantal algemene criteria zijn voor het Waddenfonds enkele specifieke criteria in de subsidieverordening opgenomen. Een zeer belangrijk specifiek criterium is dat het bij subsidieaanvragen moet gaan om additionele investeringen in het Waddengebied. Het criterium 'additioneel' is in de verordening nader gedefinieerd door te stellen dat geen subsidie wordt verstrekt als de activiteit betrekking heeft op het uitvoeren van beheer- en onderhoudsmaatregelen of als er sprake is van reguliere investeringen.⁵⁸ Om richting subsidieaanvragers meer helderheid te verschaffen wanneer er sprake is van een additionele investering, heeft het Waddenfonds voor sommige thema's nader uitgewerkt welke type projecten in aanmerking komen voor subsidie. Zo is bij het thema *Duurzame energiehuishouding* aangegeven dat het moet gaan om innovatieve technieken die waddenspecifiek zijn, bijvoorbeeld het opwekken van elektriciteit met getij- of spui-stromen. Door het AB van het Waddenfonds is voor de Waddeneilanden een uitzondering gemaakt. Zo kunnen eilandgemeenten ook voor projecten die niet innovatieve en energiebesparende projecten Waddenfondssubsidie aanvragen.⁵⁹ Op Ameland is bijvoorbeeld een veld met zonnepanelen aangelegd waarvoor Waddenfondssubsidie is ontvangen. In 2007 hebben de provincies Noord-Holland en Fryslân en de vijf eilandgemeenten als gezamenlijke ambitie uitgesproken dat de eilanden in 2020 energieneutraal zijn.

De beheerorganisatie is tevens verantwoordelijk voor het beheren van gesubsidieerde projecten. Het betreft onder meer het beoordelen van gevraagde voorschotten en voortgangsrapportages, het controleren van de voortgang en de gerealiseerde output, en het leveren van beheerrapportages aan het DB van het Waddenfonds. Voor het aanvragen van voorschotten, het indienen van voortgangsrapportages en wijzigingsverzoeken, het aanvragen van subsidievaststellingen wordt gewerkt met vaste formulieren en checklists. Uit de interviews met subsidieontvangers is naar voren gekomen dat ze over het algemeen tevreden zijn over de manier waarop het Waddenfonds hen te woord staat en adviseert over de te volgen stappen in het subsidieproces: het Waddenfonds stelt zich klantvriendelijk op en er is sprake van korte lijnen. Een ander algemeen punt dat in de interviews naar voren kwam is dat het Waddenfonds *niet* snel reageert op ingediende voortgangsrapportages en

⁵⁷ Het betreft de volgende projecten: Vismigratie van Aa's tot Zee; Expeditie Wadden; Waddenpoort Lauwersoog; Zeer duurzame brede school West-Terschelling; Groene veerboten voor de Wadden; Realisatie Waddenfun; Oliebestrijding Waddengebied en havens.

⁵⁸ Subsidieverordening Waddenfonds 2014. Artikel 3.5 lid d.

⁵⁹ Jaarprogramma Waddenfonds 2014-2015.

wijzigingsverzoeken door persoonlijk contact op te nemen en gezamenlijk te bezien hoe problemen in de uitvoering en stagnatie kunnen worden opgelost. Verschillende aanvragers hebben aangegeven een persoonlijk gesprek te prefereren boven het indienen van verplichte voortgangsrapportages: het is persoonlijker en toont meer inhoudelijke betrokkenheid. Hoewel het Waddenfonds aangeeft dat ze regelmatig gesprekken voert met de subsidieontvangers – voor het jaar 2016 is aangegeven dat naar schatting tussen de 50 en 60 gesprekken zijn gevoerd⁶⁰ - hebben de Rekenkamers in de dossiers slechts in een enkel geval hiervan een verslag aangetroffen.

Door de Algemene Rekenkamer is geconstateerd dat voor de decentralisatie veel gesubsidieerde projecten aanzienlijke vertraging opliepen in de uitvoering. Opgemerkt is dat de minister van I&M en de DLG destijds wel hebben overwogen om sancties in zetten bij substantiële vertraging, maar dat ze daarmee in de praktijk terughoudend zijn omgegaan. Dit omdat in veel gevallen moeilijk viel vast te stellen of een vertraging te maken heeft met verwijtbaar gedrag. Op het moment van de decentralisatie was er geen specifiek sanctiebeleid ontwikkeld. Ook hadden de Waddenprovincies niet aangegeven hoe zij onnodige vertraging in de uitvoering van gesubsidieerde projecten wilden voorkomen.⁶¹ Vandaar dat de Rekenkamers hebben aanbevolen om na de decentralisatie alsnog een sanctiebeleid te ontwikkelen en in de subsidieverordening een bepaling op te nemen in welke gevallen een sanctie zal worden opgelegd. Het Waddenfonds heeft tot medio 2017 geen uitvoering gegeven aan deze aanbeveling. Wel is aangegeven dat er stappen zijn genomen om op korte termijn een sanctiebeleid op en vast te stellen. In dit beleid zal de mogelijkheid om sancties op te leggen worden uitgewerkt voor gevallen van oneigenlijk gebruik of misbruik, niet in geval van vertraging van de projectuitvoering.⁶² Door het DB is op 17 december 2015 een fraude-risicoanalyse met beheersingsmaatregelen vastgesteld. In de Subsidieverordening is aangegeven dat het Waddenfonds werkt vanuit 'vertrouwen in plaats van wantrouwen', wat erop neerkomt dat de verantwoordelijkheid voor een correcte uitvoering van het project vooral bij de subsidieontvanger wordt gelegd. Zo dient de subsidieontvanger schriftelijk bij het Waddenfonds te melden wanneer gesubsidieerde activiteiten niet zullen worden uitgevoerd of dat niet aan de subsidieverplichtingen zal worden voldaan.⁶³ In de Subsidieverordening is tevens een meer algemene bepaling opgenomen dat het Waddenfonds bij misbruik en oneigenlijk gebruik van een toegekende subsidie een actief en consistent handhavingbeleid voert. Het Waddenfonds baseert zich hierbij op de uitvoering van de Algemene wet bestuursrecht. Door tijdig subsidies (gedeeltelijk) in te trekken probeert het Waddenfonds de schade te beperken. Zo is in 2016 bij zeven gevallen een besluit tot het (gedeeltelijk) intrekken van de subsidie aan het DB voorgelegd.⁶⁴

Om het risico te beperken dat projecten aanzienlijk uitlopen stelt het Waddenfonds bij thematische openstellingen als voorwaarde dat ingediende subsidieaanvragen obstakelvrij moeten zijn.⁶⁵ Deze voorwaarde is overigens niet als eis opgenomen in de Subsidieverordening. Obstakelvrij houdt bijvoorbeeld in dat alle benodigde vergunningen zijn verstrekt, dat er zekerheid is over financiële toezeggingen, dat benodigde gronden reeds zijn verworven, en dergelijke.⁶⁶ Uit het casestudieonderzoek van de Rekenkamers is gebleken dat projectaanvragen zelden obstakelvrij zijn (zie ook bevinding 3.3). In interviews hebben subsidieaanvragers aangegeven dat ze graag snel zekerheid over de subsidie willen om te voorkomen dat de tijd en energie die in de voorbereiding wordt gestoken voor niets is geweest. De Waddenfondssubsidie vormt namelijk bij veel projecten een belangrijk en essentieel

⁶⁰ Jaarverslag Waddenfonds 2016. Paragraaf 5.2

⁶¹ Algemene Rekenkamer. Verantwoordingsonderzoek bij het Waddenfonds 2011. Achtergronddocument, 12 mei 2012. Paragraaf 2.2.3.

⁶² Interview met de secretaris-directeur van het Waddenfonds, 8 september 2017.

⁶³ Subsidieverordening Waddenfonds 2014. Pagina 43.

⁶⁴ Jaarverslag Waddenfonds 2016. Paragraaf 5.2.

⁶⁵ Verslag DB Waddenfonds, 19 november 2012.

⁶⁶ Overigens hebben de Waddenprovincies aangegeven dat 'obstakelvrij' geen absolute eis is, maar dat bij het indienen van een subsidieaanvraag er zicht moet zijn op de uitvoeringsrisico's.

deel van de financiering; bij projecten die bijdragen aan de doelstelling *Natuur en landschap* kan dit oplopen tot 90%. Zonder Waddenfondssubsidie zouden deze projecten meestal niet tot uitvoering komen. Naast het risico van een aanzienlijk langere doorlooptijd bestaat ook het risico dat projecten in zijn geheel niet tot uitvoering komen. Een voorbeeld hiervan is het project *Aankoop en inrichting oevers Lage Oude Veer* (zie Intermezzo 3.1). In PS van Noord-Holland zijn in 2014 hierover vragen gesteld, onder meer over de afstemming bij betrokken partijen, de voorbereiding van de aanvraag en de beoordeling van de aanvraag door het Waddenfonds.⁶⁷

Intermezzo 3.1: Project Aankoop en inrichting oevers Lage Oude Veer

Een voorbeeld van een niet obstakelvrije aanvraag is het project *Aankoop en inrichting oevers Lage Oude Veer*. Het betreft de herinrichting van een oude wadkreek in de Anna Paulownapolder. Het doel van de provincie Noord-Holland was om vijftig hectare landbouwgrond aan te kopen en om te vormen tot natuurlijke moerassen en natte graslanden. Het betrof realisatie van nieuwe natuurgebieden buiten de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), nu het Natuur Netwerk Nederland. Er is een projectplan opgesteld. Het was een doel van de provincie, maar de Stichting Landschap Noord-Holland heeft in 2013 subsidie aangevraagd bij het Waddenfonds.

Om het project te kunnen realiseren was een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk. Na het toekennen van de subsidie bleek de gemeente Hollands Kroon niet bereid tot wijziging van het bestemmingsplan. De Raad en het College van B&W hebben zich namelijk uitgesproken tegen het ontwikkelen van nieuwe natuur buiten de EHS, waardoor uitvoering van het project niet meer mogelijk was. Het Waddenfonds heeft destijds besloten subsidie toe te kennen, terwijl niet bekend was of de gemeente Hollands Kroon bereid zou zijn te willen meewerken aan de realisatie van dit project.

In het casestudieonderzoek hebben de Rekenkamers de dossiers van de 20 geselecteerde projecten opgevraagd en bestudeerd. Daarnaast zijn vier dossiers bekeken van afgewezen aanvragen. Doordat het Waddenfonds een aparte organisatie is, vormt het Waddenfondsarchief een aparte entiteit binnen het (digitale) archief van provincie Fryslân (Docbase). De secretaris-directeur is verantwoordelijk voor de archivering van relevante documenten en het toezicht hierop.⁶⁸ Bij de start van het gedecentraliseerde Waddenfonds in 2012 is er niet voor gekozen om over te gaan tot een volledige digitale archivering van alle relevante stukken. Met het digitaal archiveren is in 2015 een start gemaakt, vanaf 1 januari 2016 worden alle relevante documenten standaard gedigitaliseerd. Het voornemen van het Waddenfonds is om een volledig digitaal archief op te zetten van alle gesubsidieerde projecten, ook van de projecten die voor de decentralisatie van subsidie zijn voorzien.⁶⁹ Het Waddenfonds geeft aan dat een belangrijk voordeel van een volledige digitale archivering is dat er beter zicht is op de stand van zaken van lopende projecten en de werkvoorraad. Ook is het mogelijk om tussentijds snel inzicht te krijgen in de verdeling van middelen over de verschillende thema's en de verdeling van middelen over ecologie en economie (fiftyfifty verdeling). Dit biedt de mogelijkheid om adequater bij te sturen en ook wordt hiermee de informatievoorziening aan het DB van het Waddenfonds beter en sneller.

Zo lang het digitale dossier niet volledig is worden bij lopende projecten gedigitaliseerde documenten nog opgenomen in het fysieke dossier, zodat het fysieke dossier volgens het Waddenfonds in principe compleet moet zijn.⁷⁰ Tijdens het dossieronderzoek van de Rekenkamers bleek dit niet altijd het geval te zijn. Bij navraag bleken

⁶⁷ Provincie Noord-Holland. Beantwoording van vragen van de VVD en CDA betreffende 'Subsidie Waddenfonds aan project Lage Oude Veer'. Vragen nr. 74, 2 september 2014.

⁶⁸ Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds 2015. Artikel 34, lid 3.

⁶⁹ Interview met de secretaris-directeur van het Waddenfonds, 8 september 2017.

⁷⁰ Interview met de beheerorganisatie van het Waddenfonds, 4 mei 2017.

ontbrekende documenten wel elders te zijn. Ze zijn alsnog toegestuurd en betrokken in het casestudieonderzoek. Ook in de accountantsverslagen (managementletters) behorende bij de jaarrekeningen 2014, 2015 en 2016, is ten aanzien van de digitale archivering opgemerkt dat bij onderzoek naar volledigheid van projectdossiers naar voren is gekomen dat niet alle relevante documenten in Docbase zijn aangetroffen, maar bij navraag wel elders bij medewerkers beschikbaar waren.

3.3 Hervatten subsidieverlening en gesubsidieerde projecten 2012-2016

Bevinding 3.2

Na de decentralisatie zijn in oktober 2012 voor het eerst weer projecten bij het Waddenfonds ingediend voor subsidie. Doordat het Rijk in 2011 geen projecten meer heeft gesubsidieerd, is er een subsidiepauze van bijna twee jaar geweest. In de jaren 2012-2016 zijn 125 subsidieaanvragen gehonoreerd voor in totaal € 138,8 mln. Op 1 januari 2017 had bij 28 projecten vaststelling van de subsidie plaatsgevonden en was bij 8 projecten de subsidie ingetrokken. In dezelfde periode zijn 120 aanvragen afgewezen. In 21 gevallen is door de subsidieaanvrager bezwaar gemaakt tegen een afgewezen aanvraag of tegen de inhoud van de subsidieverleningsbeschikking. Vergeleken met andere subsidieregelingen lijkt het aantal bezwaren bij het Waddenfonds niet wezenlijk af te wijken van wat gebruikelijk is bij de provincie Fryslân.

Het Ministerie van I&M heeft voor het jaar 2011 geen nieuwe tender meer uitgeschreven, in 2011 zijn voorbereidingen getroffen voor de decentralisatie en het inrichten van de nieuwe gedecentraliseerde uitvoeringsorganisatie. Het voornemen was, zoals aangegeven in het Bestuursakkoord, om met ingang van 1 januari 2012 de subsidieverlening te hervatten. Op 13 december 2011 hebben de Waddenprovincies in een brief aan de minister van I&M een toelichting gegeven op de stand van zaken. Aangegeven is dat naar verwachting pas in het tweede kwartaal van 2012 zal worden besloten over de organisatievorm en -inrichting van het gedecentraliseerde Waddenfonds.⁷¹ Doordat het vormgeven van de nieuwe uitvoeringsorganisatie aanmerkelijk meer tijd vergde dan gepland, hebben de Rekenkamers in hun beleidsbrief van 1 augustus 2012 er bij de Waddenprovincies op aangedrongen om het subsidieproces zo snel mogelijk te hervatten. Nadat de Subsidieverordening Waddenfonds op 21 september 2012 door het AB is vastgesteld, is op 1 oktober 2012 het Waddenfonds voor het eerst weer opengesteld. Het bovenstaande houdt in dat er een subsidiepauze van bijna twee jaar is geweest.

In de periode 2012 tot en met 2016 is aan 125 projecten subsidie verleend, voor in totaal € 138,8 mln. Dit komt neer op een gemiddelde Waddenfondsbijdrage van € 1,11 mln. per project. Tabel 6 geeft een overzicht van het aantal gesubsidieerde projecten per thema en de verdeling van subsidiemiddelen over de thema's. Tevens zijn per thema de totale begrote projectkosten vermeld. Zoals eerder opgemerkt in paragraaf 2.5 is het aantal thema's in 2015 uitgebreid van vier naar acht. In het *Uitvoeringskader Waddenfonds 2017-2026* is de thema-indeling overigens opnieuw aangepast. De wijziging in 2015 brengt met zich mee dat het voor de gesubsidieerde projecten van voor 2015 niet altijd duidelijk is aan welk thema een project moet worden toegekend, sommige projecten dragen namelijk bij aan doelen van meerdere thema's. Vanwege pragmatische overwegingen zijn in Tabel 6 daarom niet acht maar zes thema's onderscheiden. Naast de onderscheiden thema's is er nog het zogenoemde *Budget Lokale Innovatie*. Zoals eerder opgemerkt betreft het kleinschalige projecten met een maximale subsidiebijdrage van € 100.000. Hoewel het aantal gehonoreerde aanvragen voor dit thema het hoogst is, namelijk 40 is minder dan 2% van de subsidiemiddelen naar dit type projecten gegaan. Voor de andere thema's geldt als voorwaarde dat de subsidiabele kosten minimaal € 200.000 moeten bedragen. In de periode

⁷¹ Algemene Rekenkamer. Verantwoordingsonderzoek bij het Waddenfonds 2011. Achtergronddocument, paragraaf 2.2.2.

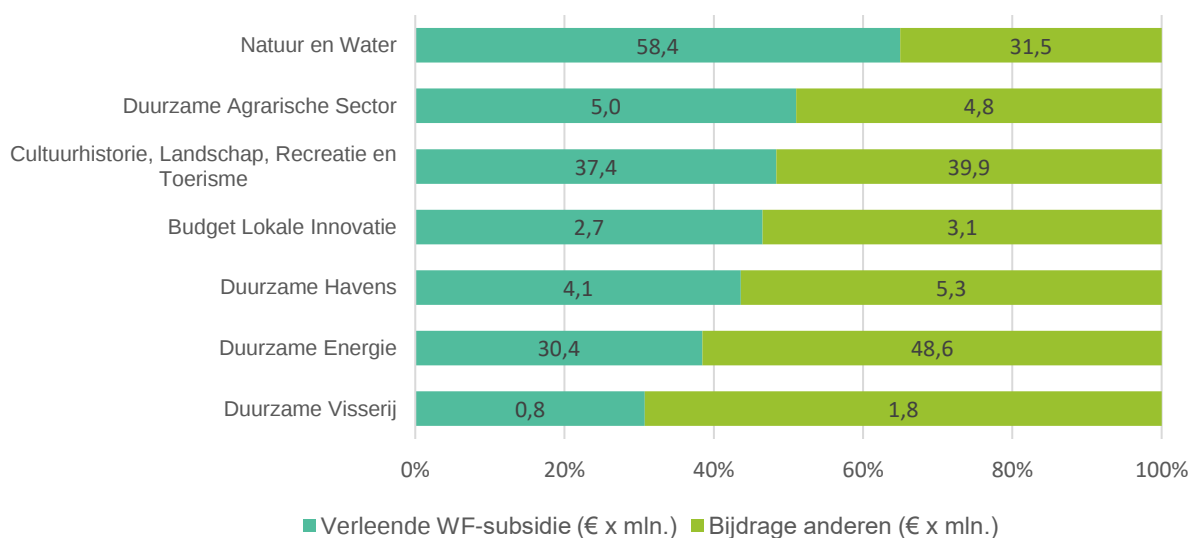
2012-2016 is de meeste subsidie naar het thema *Natuur en Water* gegaan, ongeveer de helft van het totale toegekende subsidiebedrag. Het betreft over het algemeen omvangrijke projecten. Ongeveer een kwart van de totale toegekende subsidie is naar het thema *Cultuurhistorie, Landschap, Werelderfgoed, Recreatie en Toerisme* gegaan. Bij de thema's *Duurzame Havens*, *Duurzame Visserij* en *Duurzame Agrarische Sector*, is het aantal gesubsidieerde projecten relatief klein. Dat geldt ook voor het totale toegekende subsidiebedrag.

Tabel 6 Overzicht van het aantal gesubsidieerde projecten in de periode 2012 tot en met 2016 op basis van de onderscheiden thema's. Per thema is het aantal projecten, het gemiddeld subsidiebedrag en het totale toegekende subsidiebedrag vermeld (Bron: Jaarverslagen Waddenfonds 2012 t/m 2016 en aanvullende informatie beheerorganisatie van het Waddenfonds)

Thema	Aantal projecten	Begrote projectkosten (x € mln.)	Toegekende subsidie (x € mln.)	Aandeel subsidie (%)
Natuur en Water	24	89,9	58,4	65%
Cultuurhistorie, Landschap, Werelderfgoed, Recreatie en Toerisme	27	77,3	37,4	48%
Duurzame Energie	19	79,0	30,4	38%
Duurzame Havens	6	9,4	4,1	44%
Duurzame Visserij	3	2,6	0,8	31%
Duurzame Agrarische Sector	6	9,8	5	51%
Budget Lokale Innovatie	40	5,8	2,7	47%
Totaal	125	273,8	138,8	51%

De totale begrote kosten, zoals opgenomen in de subsidieaanvragen van de 125 gesubsidieerde projecten, komen uit op € 273,8 mln. Dit houdt in dat het Waddenfonds gemiddeld genomen 51% heeft bijgedragen in de financiering van deze projecten. Figuur 5 geeft per thema een overzicht van hoe het toegekende subsidiebedrag zich verhoudt tot de totale begrote projectkosten.

Figuur 5 Aandeel Waddenfondssubsidie in totale begrote projectkosten per thema gerekend over de periode 2012-2016

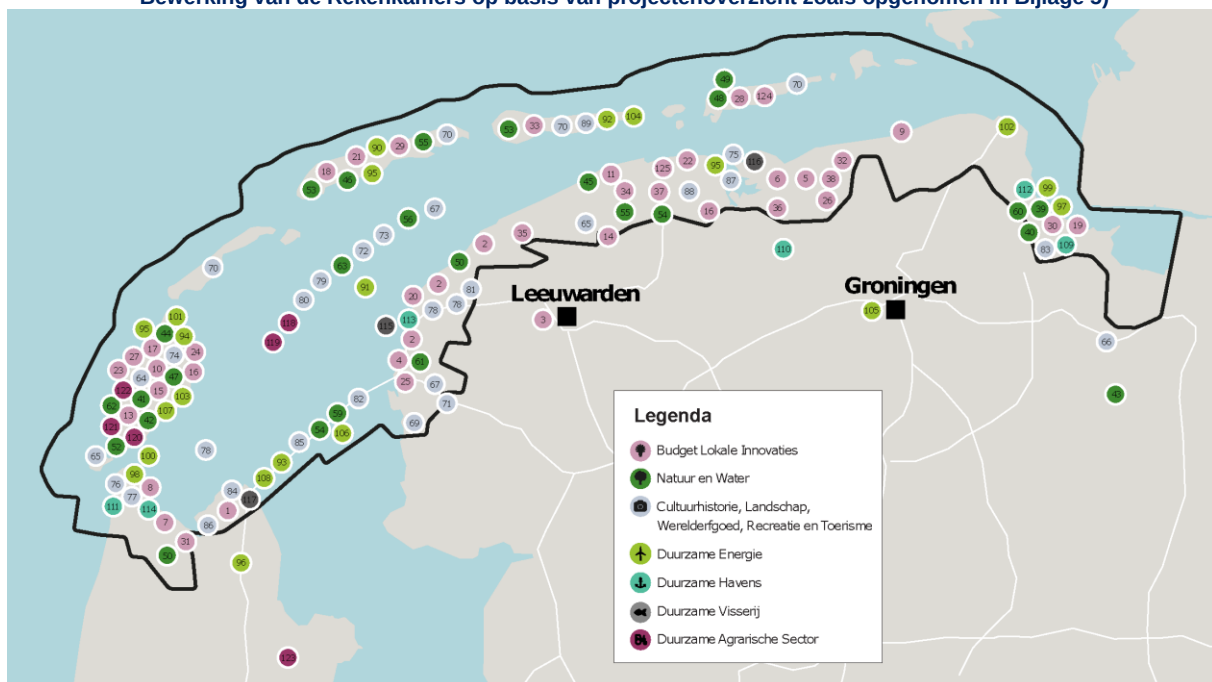


Het Waddenfonds hanteert voor de thema's verschillende maximale subsidiepercentages. Op hoofdlijnen komt het erop neer dat projecten die bijdragen aan ecologie en landschap maximaal 90% subsidie kunnen ontvangen,

voor projecten die bijdragen aan een duurzame economische ontwikkeling is dit 40%. Doordat veel projecten bijdragen aan zowel ecologie als economie past het Waddenfonds in de openstellingsbesluiten een differentiatie in het maximale subsidiepercentage toe. Hierdoor hebben projecten die bijdragen aan de thema's *Duurzame Agrarische Sector* en *Duurzame Recreatie en Toerisme* bijvoorbeeld subsidie ontvangen die oploopt tot 80% van de begrote projectkosten. Gelet op het bovenstaande valt te verwachten dat het aandeel Waddenfondssubsidie in de totale kosten het hoogst is bij projecten die bijdragen aan het verbeteren van de natuurkwaliteit. Dat blijkt ook het geval te zijn: gemiddeld genomen wordt zo'n 65% van de begrote projectkosten gefinancierd vanuit het Waddenfonds. Bij de overige thema's varieert het gemiddelde aandeel van de Waddenfondssubsidie tussen de 31% en 51% van de totale begrote projectkosten. De bijdrage van private ondernemingen is gemiddeld genomen relatief klein: voor de 14 in 2016 gesubsidieerde projecten kwam bijvoorbeeld deze bijdrage gemiddeld uit op 12%.⁷² Dit houdt in dat, naast de Waddenfondsbijdrage, andere overheden grotendeels zorgen voor het overige deel van de financiering.

Figuur 6 geeft een beeld van de geografische spreiding van de 125 gesubsidieerde projecten (zie Bijlage 5 voor alle projectnamen). Doordat in het Bestuursakkoord is afgesproken dat er sprake zal zijn van een ongedeeld fonds, zijn bij de start in 2012 geen afspraken gemaakt over een gelijke verdeling van middelen over de drie betrokken provincies. Het uitgangspunt is dat de Waddenprovincies gezamenlijk de belangen van de Waddenzee en het Waddengebied behartigen.⁷³ Hoewel er geen afspraken zijn over de geografische spreiding, blijkt dat de in de periode 2012-2016 gesubsidieerde projecten redelijk gelijkmatig over het Waddengebied zijn verdeeld.

Figuur 6 Geografische spreiding van de 125 projecten waaraan in periode 2012-2016 subsidie is verleend⁷⁴ (Bron: Bewerking van de Rekenkamers op basis van projectenoverzicht zoals opgenomen in Bijlage 5)



Veel gesubsidieerde Waddenfondsprojecten kennen een lange doorlooptijd en, zoals hiervoor opgemerkt, wordt bij veel projecten tussentijds de geplande einddatum opgeschoven. Medio 2017 was nog maar bij relatief weinig

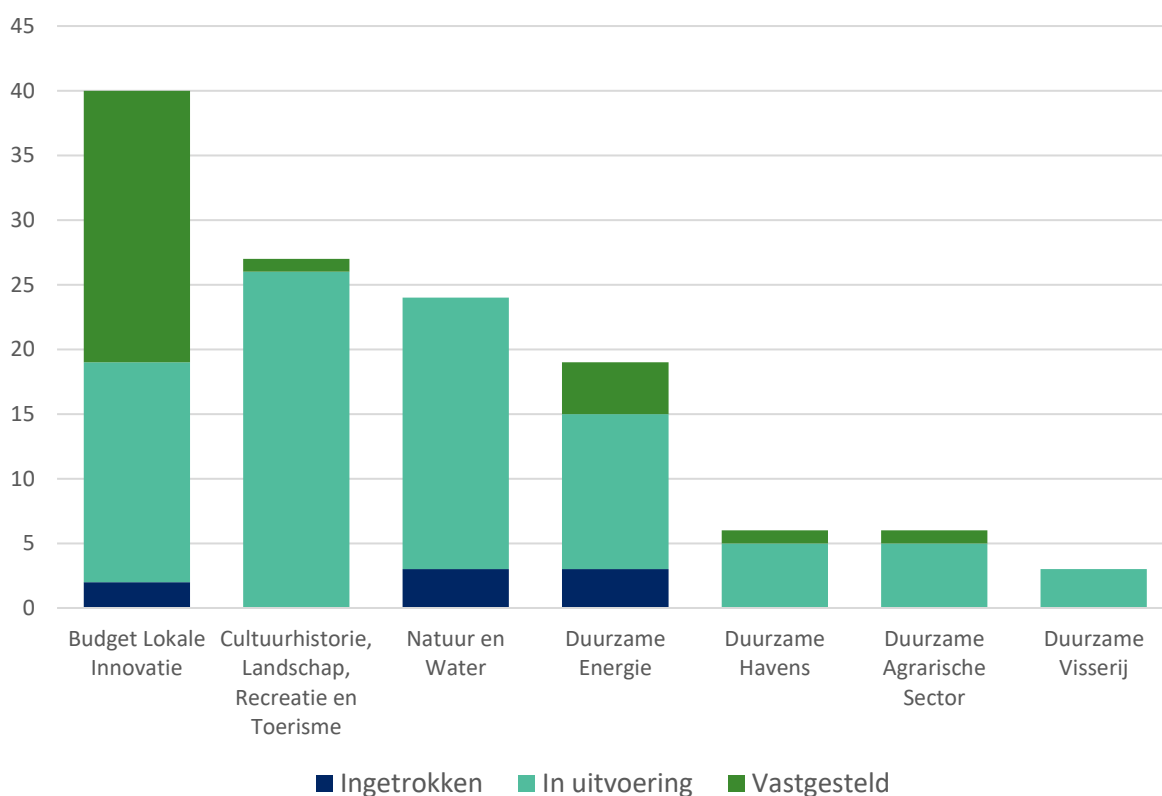
⁷² Jaarverslag Waddenfonds 2016. Hoofdstuk 3.

⁷³ Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds 2012. Pagina 13.

⁷⁴ Bron: www.waddenfonds.nl, bewerkt door de Rekenkamers.

projecten de subsidie vastgesteld (zie Figuur 7). Op 1 januari 2017 had bij 28 van de 125 gesubsidieerde projecten subsidievaststelling plaatsgevonden. Ten opzichte van de andere thema's zijn bij het *Budget Lokale Innovatie* relatief veel projecten afgerond, namelijk 21. De projecten die onder thema *Natuur en Water* vallen hebben veelal een lange doorlooptijd. Bij dit thema zijn nog geen projecten tot een afronding gekomen. Dat geldt ook voor de projecten die onder het thema *Duurzame Visserij* vallen. Ook bij projecten die voor de decentralisatie zijn gesubsidieerd heeft voor een belangrijk deel nog geen subsidievaststelling plaatsgevonden. Van de 54 projecten die voor 2012 van subsidie zijn voorzien, was eind 2016 bij 32 projecten de subsidie vastgesteld. Dit houdt dat 22 projecten uit die periode nog niet tot een afronding waren gekomen.⁷⁵ Deze projecten zijn inmiddels zeven tot tien jaar in uitvoering.

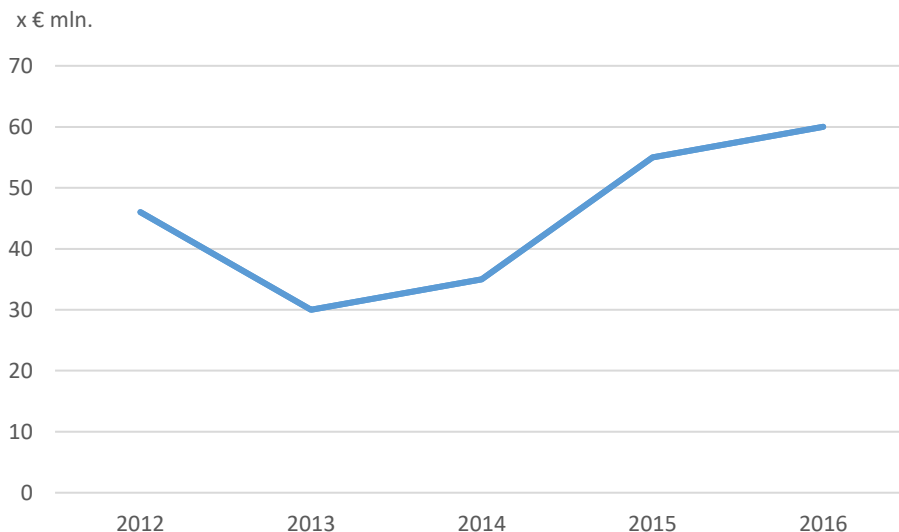
Figuur 7 Aantal ingetrokken, in uitvoering zijnde en vastgestelde subsidies per thema (Peildatum 1 januari 2017)



Door uiteenlopende redenen komen niet alle projecten tot uitvoering (zie ook bevinding 3.3). Eind 2016 was dit bij acht projecten het geval, 6% van het totaal. Naast dat projecten in zijn geheel niet tot uitvoering komen, gebeurt het ook dat maar een deel van de beoogde output wordt gerealiseerd. Ook worden projecten soms goedkoper uitgevoerd dan begroot, bijvoorbeeld door aanbestedingsvoordelen. In bovengenoemde gevallen ontstaat vrijval van subsidiemiddelen die naar de algemene reserve vloeien. Het komt ook voor dat bij openstellingen relatief vrij veel aanvragen niet ontvankelijk worden verklaard, waardoor niet altijd bij iedere openstelling het beschikbare budget volledig wordt benut. Het bovenstaande heeft ertoe geleid dat de algemene reserve vanaf 2013 is toegenomen tot € 60 mln. in 2016 (zie Figuur 8).

⁷⁵ Jaarverslag Waddenfonds 2016.

Figuur 8 **Ontwikkeling algemene reserve Waddenfonds in de periode 2012-2016 (Bron: Informatie die door het Waddenfonds is verstrekt)**



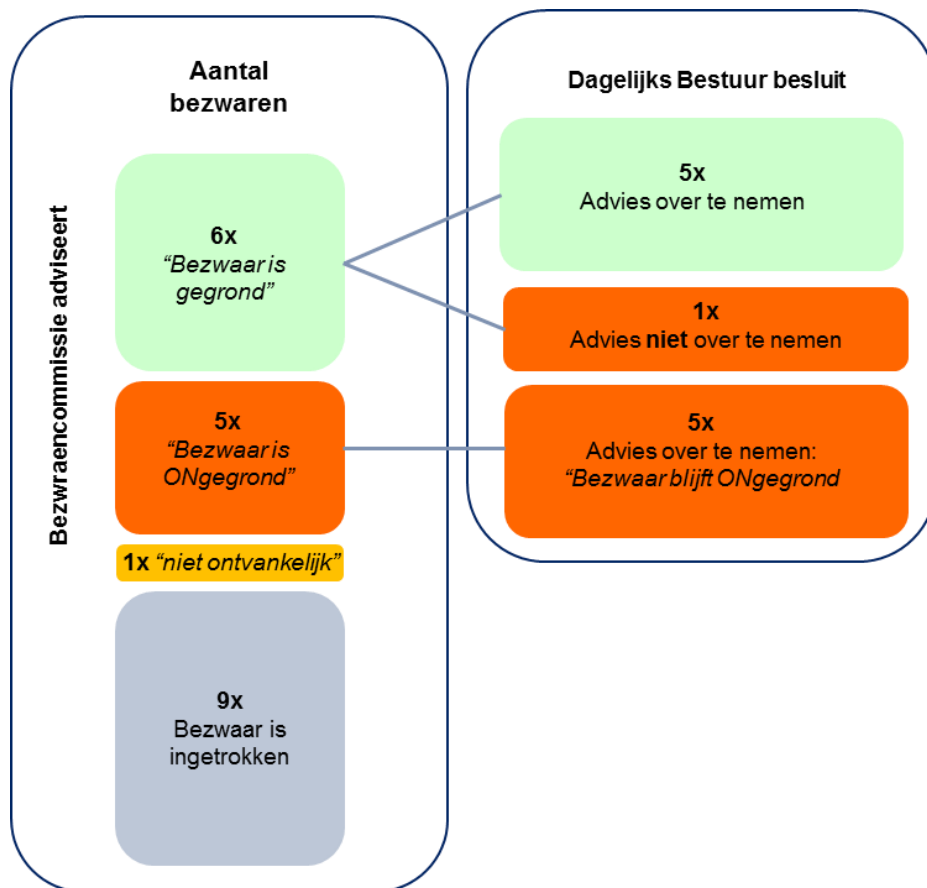
Naast de hierboven 125 gehonoreerde subsidieaanvragen zijn in de periode 2012 zo'n 120 aanvragen afgewezen. Aan de afwijzing liggen verschillende redenen ten grondslag. In de afwijzingsbeschikking vermeldt het Waddenfonds de reden van afwijzing. Een voorkomende reden is dat meer subsidie wordt aangevraagd dan beschikbaar is. Bij openstelling van een thema wordt vooraf een subsidieplafond ingesteld. Hierdoor kunnen subsidieaanvragen, die in principe voldoen aan de gestelde criteria, afvallen omdat het beschikbare budget is uitgeput. Een andere reden is dat aanvragen niet voldoen aan de gestelde inhoudelijke criteria en/of de criteria die in de Subsidieverordening Waddenfonds zijn opgenomen.

In 21 gevallen heeft de subsidieaanvrager bezwaar gemaakt tegen het afwijzen van de aanvraag of tegen de inhoud van de afgegeven subsidieverleningsbeschikking.⁷⁶ Ingediende bezwaren worden door het DB van het Waddenfonds voor advies voorgelegd aan de Bezwarencommissie van provincie Fryslân. Figuur 9 geeft een overzicht van de uitkomst na behandeling in de commissie en in het DB. Van de 21 ingediende bezwaren is er één niet ontvankelijk verklaard en zijn negen na informeel overleg tussentijds ingetrokken. In het informele overleg zijn partijen alsnog tot een bevredigende oplossing gekomen. Het kan dus zijn dat in een aantal gevallen door het Waddenfonds is besloten, wellicht in gewijzigde vorm, alsnog de subsidie toe te kennen. De bezwarencommissie heeft in elf gevallen advies uitgebracht aan het DB. In zes gevallen gaf de commissie aan dat het bezwaar van de aanvrager gegrond is. Het is niet gebruikelijk dat een bestuur afwijkt van een advies van de Bezwarencommissie. Het advies is namelijk te beschouwen als zwaarwegend (3:50 Awb) en bij een eventueel vervolg bij de Rechtbank legt het advies veel gewicht in de schaal. Hoewel het niet gebruikelijk is kan het bestuur anders besluiten, dit is in één geval gebeurd. Dit houdt in dat in vijf gevallen de bezwaarder in het gelijk is gesteld. Vergelijken met andere subsidieregelingen lijkt de gang van zaken bij het Waddenfonds niet wezenlijk af te wijken van wat gebruikelijk is bij provincie Fryslân.⁷⁷

⁷⁶ Dit waren 10 bezwaren in 2013, 2 in 2014, 3 in 2015 en 7 in 2016.

⁷⁷ Interview Bezwarencommissie, 13 juli 2017.

Figuur 9 Uitkomst van de 21 bezwaren die door de Bezwarencommissie in de periode 2012-2016 in behandeling zijn genomen (Bron: Informatie die door het Waddenfonds is verstrekt)



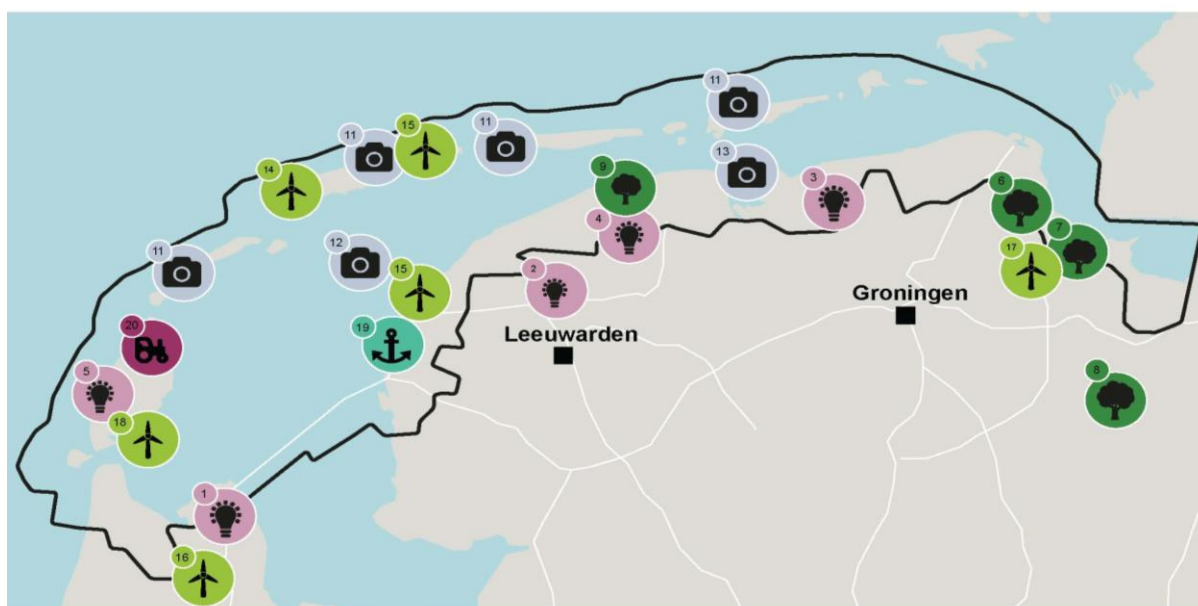
3.4 Casestudies

Bevinding 3.3

Bij de 20 projecten die door de Rekenkamers nader zijn onderzocht, is naar voren gekomen dat bij bijna alle projecten uitvoeringsproblemen zijn opgetreden. Het Waddenfonds heeft bij 12 onderzochte projecten een wijzigingsbeschikking afgegeven waarin de doorlooptijd van het project is verlengd om de beoogde output alsnog te kunnen realiseren. Daarnaast zijn er 3 onderzochte projecten niet tot uitvoering gekomen. Veel voorkomende uitvoeringsproblemen die tot vertraging leiden, zijn: het moeizaam verkrijgen van vergunningen of ontheffingen, (financiële) problemen met deelnemende partners, tegenvallende resultaten van experimenten en hogere uitvoeringskosten. Hoewel in subsidieaanvragen uitvoeringsrisico's in beeld worden gebracht die tot vertraging kunnen leiden, blijkt dit voor het Waddenfonds zelden reden te zijn om de subsidie niet toe te kennen. Dit houdt in dat op het moment van subsidietoekenning veel projecten niet obstakelvrij zijn. Het Waddenfonds gaat ervan uit dat subsidieontvangers problemen in de uitvoering tijdig melden. Dit gebeurt niet altijd. Het Waddenfonds reageert zelf niet altijd direct op problemen of wijzigingen die door subsidieontvangers in ingediende voortgangsrapportages zijn gemeld.

Om beter zicht te krijgen op de problemen die zich in de praktijk voordoen bij het aanvragen van subsidie, het beoordelen van aanvragen en het uitvoeren van gesubsidieerde projecten hebben de Rekenkamers 20 gesubsidieerde projecten geselecteerd en nader bestudeerd. Bij de selectie is onder andere gelet op een evenwichtige spreiding over de onderscheiden thema's en over het Waddengebied (zie Figuur 10).

Figuur 10 **Geografische ligging van de 20 onderzochte projecten (inclusief thema)⁷⁸**



Legenda



Thema: Budget Lokale Innovaties

1. Heidense Kapel en pelgrimage Wieringen
2. Van Wad naar Stad
3. Realisatie Waddenfun
4. Biomassacentrale Burdaard
5. MTB-route Texel 100 km



Thema: Natuur en Water

6. Naar herstel van de Eems-Dollard: Marconi-Buitendijks
7. Programma Vitale kust Eems-Dollard (fase 1)
8. Vismigratie van Aa's tot Zee
9. Naar buiten Holwerd
10. Vogelrijk Zuricherpolder



Thema: Cultuurhistorie, Landschap,

Werelderfgoed, Recreatie en Toerisme

11. Waddengebied in de oorlog
12. Expeditie Wadden
13. Waddenpoort Lauwersoog



Thema: Duurzame Energie

14. Zeer duurzame brede school West-Terschelling
15. Groene veerboten voor de Wadden
16. Duurzaam groen in de glastuinbouw
17. Torrgas-Thermochemische conversie
18. Texel Tidal demonstration



Thema: Duurzame Havens

19. Oliebestrijding Waddengebied en havens



Thema: Duurzame agrarische sector

20. Zilte aardappelketen in de Wadden-regio

⁷⁸ Bron: www.waddenfonds.nl, bewerkt door de Rekenkamers.

Daarnaast is bij de selectie rekening gehouden met een variatie in kleine en grote projecten en in subsidieaanvragers. Ook is een afweging geweest om vooral projecten te selecteren die inmiddels zijn afgerond of die volgens planning eind 2016 gereed hadden moeten zijn. De Rekenkamers hebben voor deze projecten de dossiers bekeken en daarnaast zijn interviews gehouden met de subsidieontvangers. Tabel 7 geeft een overzicht van de 20 geselecteerde projecten, waarbij per project een aantal kerngegevens is vermeld. Er is een onderverdeling gemaakt tussen projecten die nog in uitvoering zijn (15), projecten die zijn afgerond en waarbij subsidievaststelling heeft plaatsgevonden (2) en projecten die niet tot uitvoering zijn gekomen en waarbij de subsidie is ingetrokken (3).

Evenals voor de decentralisatie lopen projecten vertraging op in de uitvoering, waardoor de doorlooptijd moet worden verlengd om de beoogde output te kunnen realiseren. Alleen de onderzochte projecten *Realisatie Waddenfun* en *Zeer duurzame brede school West-Terschelling* zijn volgens planning uitgevoerd. Hoewel bij het laatste project enkele problemen zijn opgetreden tijdens de uitvoering – zo duurde de herziening van het bestemmingsplan iets langer door het indienen van bezwaar door enkele omwonenden – is de verbouwde school tijdig opgeleverd. Op 1 oktober 2014 is de school feestelijk geopend in het bijzijn van de voorzitter van het Waddenfonds. Door aanbestedingsvoordelen heeft de verbouwing uiteindelijk minder gekost dan begroot. Hierdoor is ook de subsidie aanmerkelijk lager vastgesteld dan oorspronkelijk verleend, namelijk ruim € 80.000.⁷⁹

⁷⁹ Vaststellingsbeschikking Zeer brede duurzame school West-Terschelling, 15 september 2015.

Tabel 7 Overzicht 20 geselecteerde projecten, waarbij een onderverdeling is gemaakt tussen projecten die nog in uitvoering zijn, afgeronde projecten en projecten die niet tot uitvoering zijn gekomen

Project	Aanvrager	Begrote projectkosten (in €)	Verleende subsidie (in €)	Wanneer subsidie verleend?*	Geplande einddatum**
IN UITVOERING					
Naar buiten Holwerd	Staatsbosbeheer	1.059.194	926.275	jan. '13	31 dec. '15
Vismigratie van Aa's tot Zee	Waterschap Hunze en Aa's	9.398.000	5.459.000	juli '13	31 dec. '17
Naar herstel van de Eems-dollard: Marconi Buitendijks	Gemeente Delfzijl	11.052.472	9.947.225	dec. '14	31 dec. '17
Programma Vitale kust Eems-Dollard (fase 1)	Provincie Groningen	34.115.042	23.647.188	nov. '16	1 juli '21
Heidense Kapel en pelgrimage Wieringen	Stichting Heidense Kapel Wieringen	123.090	43.045	dec. '15	1 okt. '19
Waddengebied in oorlog	Stichting Waddencentra	1.538.500	934.150	jan. '13	1 sept. '15
Expeditie Wadden	Enting films	391.576	265.130	apr. '14	31 dec. '15
Waddenpoort Lauwersoog	Gemeente De Marne	3.390.147	1.356.059	juli '13	31 dec. '16
Thermochemische conversie	Torgas BV	16.077.700	6.431.080	sep. '13	30 juni '16
Groene veerboten voor de Wadden	BV Terschellinger Stoomboot Maatschappij	3.450.000	1.207.500	dec. '13	1 dec '15
Texel Tidal demonstration	Blue Water Energy Service	2.651.200	893.160	dec. '14	30 sept. '15
Oliebestrijding Waddengebied en havens	Technologie Centrum Noord-Nederland	830.920	498.552	mei '15	31 dec. '16
Zilte aardappelketen in de Waddenregio	Zilte Teelten BV (in oprichting)	2.499.072	857.611	mei '14	31 dec. '16
Van Wad naar Stad	Watercourse Beheer BV	200.000	100.000	juli '14	31 dec. '14
MTB route Texel 100 km	Wielersport Texel	157.170	51.866	mei '14	1 aug '15
Subtotaal		86.934.083	52.617.841		
VASTGESTELD					
Realisatie Waddenfun	VOF Terraheerd	199.000	99.500	juli '13	1 dec. '13 vastgesteld feb '14
Zeer duurzame brede school West-Terschelling	Gemeente Terschelling	739.106	295.658	aug. '13	1 apr. '15 vastgesteld sep. '15
Subtotaal		938.106	395.158		
INGETROKKEN					
Biomassacentrale Burdaard	Gemeente Ferwerderadiel	199.180	99.590	mei '14	1 okt. '15
Vogelrijk Zuricheroordpolder	Natuurmonumenten	634.635	508.736	mei '15	1 jan. '17
Duurzaam groen in de glastuinbouw	Biogas Agriport BV	4.269.300	1.707.720	okt. '13	30 jun. '16
Subtotaal		5.103.115	2.316.046		
TOTAAL GENERAAL		92.975.304	55.329.045		

* Dit is de maand waarin de verleningsbeschikking is afgegeven.

** Dit betreft de geplande einddatum die in de verleningsbeschikking is opgenomen.

Zoals eerder opgemerkt lukt het bij veel projecten niet om de uitvoering volgens planning te laten verlopen. Het Waddenfonds heeft bij 12 projecten de doorlooptijd via het afgeven van een wijzigingsbeschikking verlengd (zie Tabel 8). De verlenging varieert van 3 tot 28 maanden. Bij projecten met een langere doorlooptijd dan een jaar dient de subsidieontvanger jaarlijks een voortgangsrapportage in te dienen die inzicht geeft in de voortgang van de uitvoering. Indien er sprake is van uitvoeringsproblemen die ertoe leiden dat de geplande einddatum niet wordt gehaald of dat de beoogde output niet kan worden gerealiseerd, wordt van de subsidieontvanger verwacht dat hij een wijzigingsverzoek indient. In dat geval moet op het voorblad van de voortgangsrapportage een verzoek tot wijziging worden aangekruist. Het Waddenfonds beoordeelt het wijzigingsverzoek waarna vervolgens een wijzigingsbeschikking wordt afgegeven. In verschillende onderzochte gevallen wordt in voortgangsrapportages melding gemaakt van uitvoeringsproblemen en worden voorstellen tot wijziging gedaan zonder dat op het voorblad expliciet een verzoek tot wijziging is aangekruist. Bij dit soort gevallen neemt het Waddenfonds niet altijd direct contact op met de subsidieontvanger om zich op de hoogte te stellen van de ontstane problemen en indien van toepassing, een wijzigingsbeschikking af te geven. Een voorbeeld hiervan is het project *Naar Buiten Holwerd* (zie Intermezzo 3.2).

Tabel 8 Bij 12 onderzochte projecten is via een wijzigingsbeschikking de doorlooptijd verlengd

Project	Oorspronkelijke einddatum	Aangepaste einddatum	Verlenging in maanden
Waddengebied in oorlog	1 sep. '15	31 dec. '17	28
Vismigratie van Aa's tot Zee	31 dec. '17	31 dec. '19	24
Expeditie Wadden	31 dec. '15	31 dec. '17	24
Texel Tidal demonstration	30 sep. '15	30 juni '17	21
Thermochemische conversie	30 jun. '16	31 dec. '17	18
MTB route Texel 100 km	1 aug. '15	1 aug '16, verzoek om uitstel tot 1 mei '18	12, wellicht 21 maanden
Naar buiten Holwerd	31 dec. '15	31 dec. '16	12
Waddenpoort Lauwersoog	31 dec. '16	31 dec. '17	12
Van Wad naar Stad	31 dec. '14	31 dec '15	12
Groene veerboten voor de Wadden	1 dec. '15	1 juni '16	7
Oliebestrijding Waddengebied en havens	31 dec. '16	1 juli '17	6
Zilte aardappelketen in de Waddenregio	31 dec. '16	verzoek om uitstel tot 31 mrt '17	wellicht 3*

* Op het moment dat de Rekenkamers een interview met de subsidieontvanger hebben gehouden, liep er nog een wijzigingsverzoek om de doorlooptijd van het project te verlengen met 3 maanden.

Intermezzo 3.2: Project *Naar Buiten Holwerd*

Het project is gericht op het herinrichten van het kweldergebied ten oosten van de Holwerderpier dat in beheer is bij Staatsbosbeheer (SBB). Het doel is in de eerste plaats om de natuurwaarden te vergroten door de dynamiek terug te brengen, zodat er een meer natuurlijk patroon van geulen en prielen ontstaat en door extensief te begrazen waardoor een meer gevarieerde kweldervegetatie ontstaat. In de tweede plaats wil SBB de toegankelijkheid van het gebied voor lokale bewoners en recreanten verbeteren door onder meer een vogelkijkhut te plaatsen die via een struipad te bereiken is. Het Waddenfonds heeft subsidie verleend in januari 2013. De planning was om het project eind 2015 af te ronden.

Om het project te kunnen realiseren waren verschillende vergunningen benodigd (in het kader van de Natuurbeschermingswet, de Flora & Faunawet, de Waterwet en de Ontgrondingenwet). Op het moment van de aanvraag waren deze vergunningen nog niet verkregen, zodat er geen sprake was van een obstakelvrije aanvraag. Volgens SBB zijn er bij dit type projecten altijd zaken die je niet kunt voorzien. Het blijft vaak improviseren, overleggen en zaken bijstellen om ervoor te zorgen dat in de uitvoeringsfase het project, soms in gewijzigde vorm, kan blijven doorgaan. Obstakelvrij is in de praktijk zelden het geval.

In de eerste voortgangsrapportage van 18 juli 2013 wordt gemeld dat het aanbesteden van uit te voeren werkzaamheden naar alle waarschijnlijkheid met een jaar moet worden opgeschoven doordat nog niet alle vergunningen binnen zijn. In de tweede voortgangsrapportage van 10 juli 2014 meldt SBB dat in de vorige rapportage wijzigingen zijn aangegeven, maar dat het Waddenfonds hier niet op heeft gereageerd. Zo is de projectbegroting gewijzigd en is de planning bijgesteld. In de derde voortgangsrapportage van 9 juli 2015 meldt SBB dat het project zich nog steeds in de voorbereidingsfase bevindt. Opnieuw wordt opgemerkt dat het Waddenfonds niet heeft gereageerd op de tweede voortgangsrapportage. Vervolgens heeft SBB begin augustus 2015 contact opgenomen met het Waddenfonds en is door het Waddenfonds aan SBB gevraagd een wijzigingsverzoek in te dienen. Dit heeft geleid tot een wijzigingsbeschikking die afgegeven is op 10 november 2015. In deze beschikking is de einddatum verschoven naar 31 december 2016.

De voorgenomen werkzaamheden zijn deels in 2016 en in het voorjaar van 2017 uitgevoerd. SBB heeft aangegeven dat naar verwachting medio 2017 een aanvraag tot subsidievaststelling bij het Waddenfonds zal worden ingediend.

Initiatiefnemers dienen bij het aanvragen van subsidie uitvoeringsrisico's in beeld te brengen. Uit gemelde uitvoeringsrisico's blijkt dat projecten op het moment van het indienen van de aanvraag zelden obstakelvrij zijn. Uit het casestudieonderzoek komt naar voren dat voor het Waddenfonds dit zelden reden is om aanvragen af te wijzen. Wel wordt in de verleningsbeschikking regelmatig aan de subsidieontvanger gevraagd om te zijner tijd informatie aan te leveren die bijvoorbeeld betrekking heeft op het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten, financieringsovereenkomsten, grondaankopen, en dergelijke. Het Waddenfonds heeft aangegeven dat het lastig is om aan deze voorwaarde te voldoen en stelt dat uitvoeringsrisico's inherent zijn aan dit type projecten.⁸⁰ In het *Uitvoeringskader Waddenfonds 2017-2026* is echter aangegeven dat ingediende subsidieaanvragen bij thematische openstellingen obstakelvrij moeten zijn. Overigens geldt deze voorwaarde niet voor majeure projecten die een bijdrage leveren aan de opgaven van het Investeringskader.⁸¹

In het casestudieonderzoek is gebleken dat vertragende factoren uiteenlopend van aard zijn. Zonder uitputtend te zijn, wordt hieronder een aantal genoemd:

- het verkrijgen van vergunningen en ontheffingen kost meer tijd doordat bijvoorbeeld bezwaar wordt gemaakt;
- grondaankopen verlopen moeizaam of vallen duurder uit dan geraamd;
- co-financiers/investeerders haken af of dragen minder bij dan eerst aangegeven;
- experimenten leveren niet het gewenste resultaat;
- hogere uitvoeringskosten dan begroot;
- partners die deelnemen in het project komen afspraken niet of te laat na;
- ongunstige weersomstandigheden waardoor uit te voeren werkzaamheden moeten worden opgeschort.

⁸⁰ Interview met de beheerorganisatie van het Waddenfonds, 4 mei 2017.

⁸¹ *Uitvoeringskader Waddenfonds 2017-2026*. Paragraaf 2.2.

Naast meer algemene factoren spelen ook meer projectspecifieke factoren. Hierna worden enkele voorbeelden genoemd.

Voorbeelden van projectspecifieke vertragende factoren:⁸²

“Enorme internationale belangstelling sinds een artikel in The Guardian leidde tot samenwerkingen in het buitenland, terwijl de opschaling in Fryslân en Groningen traag op gang komt.”

“Bij één van de ontwikkelende bedrijven is vertraging opgetreden door de walvisruiming op Schiermonnikoog, een gasolieruiming en een parafinespill.”

“Het is lastig om een partner te vinden die grootschalige getijnturbines kan leveren.”

“Nieuwe peilbesluiten en grondverwerving op basis van vrijwilligheid kostten erg veel overleg en besluitvorming.”

“Het duurde lang voordat duidelijk was of de vogelkijkhut wel toegestaan was. Uiteindelijk kon de hut dankzij de goede weeromstandigheden wel snel geplaatst worden.”

“Door lange levertijd van materialen lukt het de aannemers niet om het werk voor de start van het stormseizoen (vanaf 1 oktober) af te ronden. Na het stormseizoen (1 april) wordt het werk hervat.”

Bovengenoemde factoren kunnen er ook toe leiden dat projecten helemaal niet tot uitvoering komen doordat bijvoorbeeld vergunningen niet worden verleend, gronden niet kunnen worden aangekocht, en dergelijke. In het casestudieonderzoek zijn drie projecten aangetroffen die niet tot uitvoering zijn gekomen en waarbij de subsidie is ingetrokken. Zo is het project *Vogelrijk Zuricheroordpolder* niet gerealiseerd doordat Wetterskip Fryslân na het toekennen van subsidie heeft aangegeven de beoogde gronden voor natuurontwikkeling niet te verkopen en over te dragen. Ook bij het project *Duurzaam groen in de glastuinbouw* is de subsidie ingetrokken (zie Intermezzo 3.3). Dat geldt eveneens voor het project *Biomassacentrale Burdaard*. In dit geval was de subsidie bedoeld voor het aanleggen van een warmtenet om een aantal recreatiewoningen, utiliteitsgebouwen en woningen in het dorp Burdaard te verwarmen. Om dit te kunnen realiseren was het plan een houtgestookte centrale in Burdaard te bouwen. Deze centrale zou met name gevoed moeten worden met snoeiafval uit houtwallen. Na een paar jaar bleek dit plan niet realistisch te zijn, waardoor ook de aanleg van het warmtenet niet door kon gaan.

Intermezzo 3.3: Project Groen gas in de glastuinbouw

Het project *Duurzaam groen in de glastuinbouw* is een demonstratie project gericht op een innovatieve techniek waarbij een breed scala aan plantaardige reststromen in een installatie wordt vergist. Op deze wijze wil men groen gas (methaan) produceren om kassen te verwarmen en de CO₂ die hierbij vrijkomt gebruiken om de plantengroei in kassen te stimuleren. Door Biogas Agriport BV is in 2013 een subsidieaanvraag ingediend en op 17 oktober 2013 is door het Waddenfonds een subsidie verleend van € 1,7 mln., 40% van de totale begrote projectkosten. Daarnaast is voor het project SDE-subsidie (Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie) aangevraagd. Deze regeling is bedoeld om tekorten in het produceren van duurzame energie te kunnen dekken, in dit geval de productie van groen gas ten opzichte van aardgas.

⁸² Projectdossiers en interviews casestudieonderzoek.

Na subsidietoekenning bleek dat er onvoldoende contracten konden worden afgesloten voor het leveren van plantaardige reststromen uit de kassen om de vergistingsinstallatie te kunnen voeden. Daarnaast waren er problemen om de financiering van de installatie rond te krijgen en was de beoogde locatie op het bedrijventerrein van Middenmeer tussentijds toegezegd aan een ander bedrijf. Door deze opeenstapeling van uitvoeringsproblemen is de toegezegde SDE subsidie op 15 januari 2015 ingetrokken.

In 2015 heeft de subsidieontvanger pogingen ondernomen om het project in gewijzigde vorm alsnog doorgang te laten vinden. Het voorstel was om de beoogde vestigingslocatie te verplaatsen naar Marrum in Noord-Fryslân. In dat geval zou de cofinanciering van Noord-Holland vervallen, maar zou vervangen kunnen worden door een bijdrage uit het Friese Energiefonds (FSFE). De subsidieontvanger heeft hierover een gesprek gehad met het Waddenfonds en vervolgens is op 1 maart 2016 een verzoek tot wijziging ingediend. Dit verzoek is door het Waddenfonds afgewezen, omdat er in het gewijzigde project geen sprake was van innovatie maar van een beproefde monovergister.

Op 12 juli 2016 meldt het Waddenfonds aan de subsidieontvanger dat niet tijdig melding is gemaakt van het niet doorgaan van het oorspronkelijke project. Omdat het gewijzigde project niet innovatief is, is het voornemen om de subsidietoekenning in te trekken. De subsidieontvanger is de mogelijkheid geboden om een zienswijze in te dienen, maar hier is geen gebruik van gemaakt. Vervolgens heeft het Waddenfonds op 27 oktober 2016 de subsidie ingetrokken onder vermelding dat niet tijdig is geïnformeerd over het niet doorgaan van het oorspronkelijke project.

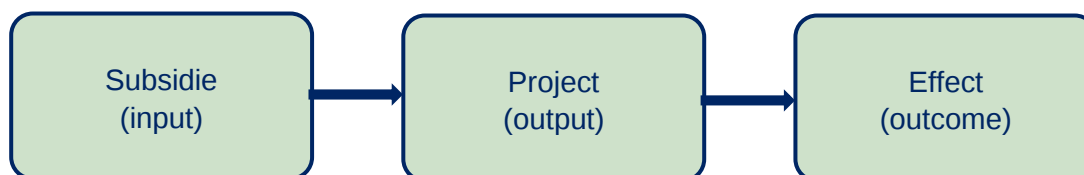
| 4 | Monitoring en evaluatie

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

Hoe is de monitoring van effecten georganiseerd?

Kort gezegd werken subsidies als volgt: er wordt subsidie gegeven (input) voor het uitvoeren van een activiteit (output), in dit geval een project. Dit project wordt verondersteld bij te dragen aan het gewenste effect (outcome), in dit geval de Waddenfondsdoelen.⁸³



Om effecten te kunnen monitoren is allereerst noodzakelijk dat de gerealiseerde output goed in kaart wordt gebracht: wat is met de verstrekte subsidie gerealiseerd (zijn de outputindicatoren gerealiseerd?) en hoe verhoudt dit zich tot het beoogde doel? Aan de hand van deze gegevens kunnen, in combinatie met gegevens over andere beïnvloedende factoren, uitspraken worden gedaan over de bereikte effecten (evaluatie).

In paragraaf 4.2 wordt eerst nagegaan hoe de monitoring van de *output* is georganiseerd. In het vorige hoofdstuk is reeds uiteengezet hoe het Waddenfonds grip houdt op de uitvoering van de projecten en hoe hierover wordt gecommuniceerd met de subsidieontvangers. Paragraaf 4.2 brengt in beeld hoe het Waddenfonds outputinformatie verzamelt over de projecten om inzicht te verkrijgen in de effecten (normen 12, 13 en 14). In paragraaf 4.3 wordt vervolgens nagegaan hoe de evaluatie van de *outcome* is georganiseerd (normen 15 t/m 18).

De bevindingen zijn getoetst aan de volgende normen.

12. *Bij gesubsidieerde projecten die een langere doorlooptijd hebben dan 12 maanden dient de aanvrager eens per jaar een tussentijds voortgangsverslag te overleggen.*
13. *In de vaststellingsaanvraag dient te zijn aangegeven of de beoogde output is gerealiseerd. Voor projecten met een minimaal subsidiebedrag van € 125.000 is het tevens verplicht een financieel verslag bij te voegen.*
14. *Voor gesubsidieerde projecten geldt een instandhoudingsplicht van 5 jaar.*
15. *Er is een vastgesteld monitoring- en evaluatiesysteem.*
16. *De middelen uit het Waddenfonds zijn aan het eind (2026) gelijkelijk verdeeld tussen duurzame economie en ecologie.*
17. *Elk jaarverslag bevat een overzicht van aangevraagde, verleende en geweigerde subsidies.*

⁸³ Dit beeld is een versimpelde weergave van de werkelijkheid. Er kunnen tussen de activiteit en het gewenste maatschappelijke effect nog diverse schakels zitten. De keten van subsidie via activiteit naar maatschappelijk effect is bovendien vaak maar één van de ketens van factoren die de uiteindelijke outcome beïnvloeden. Gelijktijdig meespelende factoren kunnen bijvoorbeeld zijn: ander beleid of economische omstandigheden. Bron: Algemene Rekenkamer (2011), Handreiking effectevaluatie van subsidies, oktober 2011.

18. Het Dagelijks Bestuur brengt aan het Algemeen Bestuur één keer per vier jaar verslag uit over de doeltreffendheid van de subsidies, die zijn verstrekt.

4.2 Monitoring van de output (projecten)

Bevinding 4.1

Tussentijds en achteraf wordt incidenteel op locatie gecontroleerd of de beoogde output wordt gerealiseerd. Hoewel in iedere subsidiebeschikking de verplichting is opgenomen om de gerealiseerde output minimaal vijf jaar in stand te houden, wordt hier niet op gecontroleerd.

Outputindicatoren

Vooraf wordt in de verleningsbeschikking beknopt vastgelegd welke activiteiten en/of prestaties de subsidieontvanger zal realiseren voor het verleende subsidiebedrag. Dit wordt samengevat in outputindicatoren. Achteraf, bij de vaststelling van de subsidie wordt in beginsel nagegaan of de outputindicatoren daadwerkelijk gerealiseerd zijn conform de verleningsbeschikking.

Voorbeelden van outputindicatoren per project

Project	Outputindicatoren
<u>Heidense Kapel en Pelgrimage Wieringen</u> (Noord-Holland)	• Bouw Heidense Kapel • Kapelroute, aangesloten op bestaande wandelnetwerken in Noord-Holland en de Friese Waddenkust • Website met informatie over de Heidense Kapel, wandel-/pelgrimageroutes, historische achtergronden en verhalen • App met route informatie • Brochure met route informatie⁸⁴
<u>Valorisatie Thermochemische Conversie</u> (Fryslân en Groningen)	• Biovergassingsinstallatie (capaciteit van 15 MWth) te Delfzijl • Operationele reinigingsinstallatie voor Syngas • Rapport onderzoeksresultaat⁸⁵
<u>Waddenpoort Lauwersoog</u> (Groningen)	• Belevingsroute (6.230 m²) • Belevingsroute dijk (3.750 m²) • Belevingsroute Waddenzeezijde (950 m²) • Passantensteiger Lauwersmeerzijde (100 m²) • Informatiecentrum • Educatieve waterspeeltuin • Passantenhaven • Drie veilige oversteekplaatsen N361 • Vier dijkstoelen⁸⁶

⁸⁴ Verleningsbeschikking Heidense kapel en pelgrimage Wieringen, 18 december 2015.

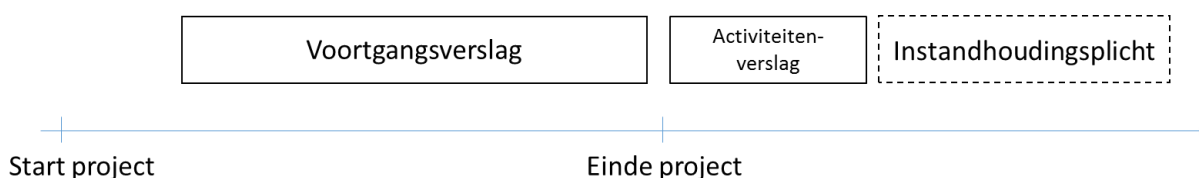
⁸⁵ Verleningsbeschikking Valorisatie thermochemische conversie, 5 september 2013.

⁸⁶ Verleningsbeschikking Waddenpoort Lauwersoog, 11 juli 2013.

Monitoring van voortgang en output

Voor elke fase van het gesubsidieerde project heeft het Waddenfonds een manier van rapportage voorgeschreven om aan informatie te komen over de output:

- Gedurende de uitvoering van het project dient de subsidieontvanger eens per jaar een tussentijds voortgangsrapport te overleggen (dit geldt voor alle projecten met een subsidiebedrag vanaf € 25.000 en een doorlooptijd langer dan 12 maanden).⁸⁷
- Na afronding van het project dient de subsidieontvanger bij de vaststellingsaanvraag een activiteitenverslag te voegen waaruit blijkt dat de activiteit waarvoor de subsidie is verleend, conform de verleningsbeschikking is uitgevoerd en aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen is voldaan. Bij een subsidie vanaf € 125.000 dient bij de vaststellingsaanvraag ook een financieel verslag te worden overlegd, waarin in ieder geval de werkelijke subsidiabele kosten, het bedrag van de gerealiseerde opbrengsten en het bedrag van de gerealiseerde eigen bijdrage zijn weergegeven.⁸⁸
- Voor de jaren na realisatie geldt een instandhoudingsplicht. In de verleningsbeschikkingen wordt standaard opgenomen dat de subsidieontvanger verplicht is het projectresultaat minimaal vijf jaar in stand te houden, gebouwen tien jaar en grondaankopen twintig jaar.⁸⁹



Voortgangsrapportage gedurende uitvoering

In de verleningsbeschikkingen wordt doorgaans⁹⁰ de verplichting opgenomen dat na 12 maanden, en vervolgens jaarlijks, een voortgangsrapportage moet worden ingediend. Op het bijbehorende formulier dient onder andere aangegeven te worden hoe het ervoor staat met de realisatie van de outputindicatoren. De beheerorganisatie beoordeelt het voortgangsrapport en is zo in staat om de realisatie van de boogde output te bewaken. Zoals opgemerkt in het vorige hoofdstuk wordt in de praktijk door de beheerorganisatie niet in alle gevallen gereageerd op de inhoud van voortgangsrapportages. Daarnaast gaat het Waddenfonds bij de meeste projecten niet op projectbezoek om te informeren hoe het staat met de voortgang; bij 25% van de onderzochte projecten bracht het Waddenfonds een bezoek gedurende de uitvoering van het project.⁹¹ Dit vergroot het risico dat afwijkingen in de uitvoering (te) laat worden geconstateerd en bijsturing moeilijker wordt. Desgevraagd geeft het Waddenfonds aan dat er informeel wel regelmatig contact is met de subsidieontvangers, zeker als er 'iets aan de hand is'. *“De subsidieontvangers weten ons goed te vinden en de lijnen zijn kort. De capaciteit van de beheerorganisatie is onlangs uitgebreid, zodat we meer armslag hebben om tijdiger te reageren op de formele rapportages”*, aldus het Waddenfonds.⁹²

⁸⁷ Subsidieverordening Waddenfonds 2014, art. 3.13 lid 2. In dit artikel is de bevoegdheid van het bestuur hiertoe vastgelegd. In de praktijk wordt deze verplichting standaard opgenomen (zie ook norm 12).

⁸⁸ Subsidieverordening Waddenfonds 2014, art. 4.3, 4.4 & 4.6 lid 1 (zie ook norm 13).

⁸⁹ In de verleningsbeschikkingen van de 20 geselecteerde gesubsidieerde projecten heeft het Waddenfonds standaard deze instandhoudingsplicht als voorwaarde opgenomen (zie ook norm 14).

⁹⁰ Alleen aan subsidies lager dan € 25.000 wordt geen verplichting verbonden tot het overleggen van een tussentijdse voortgangsrapportage (Subsidieverordening Waddenfonds 2014, art. 3.13 lid 1).

⁹¹ Dit blijkt uit de interviews die de Rekenkamers hebben gehouden met 16 subsidieontvangers van een project dat reeds is vastgesteld of nog in uitvoering is; bij vier van de 16 is een projectbezoek door het Waddenfonds afgelegd. In de projectdossiers stond slechts één van deze vier bezoeken geregistreerd.

⁹² Interview met secretaris-directeur van het Waddenfonds, 8 september 2017.

Activiteitenverslag bij vaststellingsaanvraag

De beheerorganisatie beoordeelt de vaststellingsaanvraag en gaat daarbij o.a. na of de beoogde output daadwerkelijk is gerealiseerd. In het activiteitenverslag geeft de subsidieontvanger aan hoe de uitvoering is verlopen en wat er gerealiseerd is. Om dit te verifiëren kan de beheerorganisatie een bezoek brengen aan het project. Dit wordt steekproefsgewijs gedaan. De beheerorganisatie geeft aan dat het “qua capaciteit ook niet haalbaar is om 100% van de vastgestelde projecten te bezoeken, maar het is ook niet noodzakelijk om een 100% controle uit te voeren als een project gedurende de looptijd al is bezocht.”⁹³

Wanneer de beschikking vastgesteld wordt, heeft de beheerorganisatie daarmee tevens vastgesteld welke output gerealiseerd is.

Instandhoudingsplicht na realisatie

In de subsidieverleningsbeschikking wordt standaard als verplichting opgenomen dat het projectresultaat minimaal vijf jaar (en gebouwen tien jaar en grondaankopen twintig jaar) in stand gehouden dient te worden. In de vaststellingsbeschikking wordt niet standaard als verplichting opgenomen dat na vijf jaar gerapporteerd dient te worden over de staat van de gerealiseerde output. De beheerorganisatie heeft aangegeven dat dit wel zou kunnen, maar het is nu niet geregeld. Na de subsidievaststelling is er geen vervolg meer. Anders gezegd, of er wordt voldaan aan de instandhoudingsplicht, wordt niet gecontroleerd. Wel is het voornemen dat er nieuw controlebeleid komt, waarin ook het bovenstaande punt aan de orde komt.⁹⁴ De instandhoudingsplicht heeft ook bij de aanvraag een functie, omdat het aanzet tot een goed exploitatieplan. Daarnaast helpt het subsidievernietiging achteraf te voorkomen. Het biedt het Waddenfonds een handvat als een subsidieontvanger bijvoorbeeld binnen vijf jaar plannen heeft om de gerealiseerde output alweer af te breken of te wijzigen, zeker in de gevallen waarbij opnieuw subsidie wordt aangevraagd voor de wijzigingsplannen, aldus het Waddenfonds.⁹⁵

4.3 Monitoring en evaluatie van de outcome (thema- en Waddenfondsdoelen)

Zoals ook hiervoor aangegeven, is inzicht in effectiviteit afhankelijk van een goede informatieverzameling en -verwerking. In deze paragraaf wordt allereerst nagegaan of de effecten van afzonderlijke projecten worden gemonitord. Vervolgens worden diverse afspraken die raken aan evaluatie van de outcome nagegaan, namelijk of elk jaar inzicht wordt gegeven in het aantal aangevraagde, verleende en geweigerde subsidies (zie norm 17), of de fifty-fifty verdeling over ecologie en economie wordt gevolgd (zie norm 16), of het DB het AB vierjaarlijks informeert over de doeltreffendheid van de subsidies (zie norm 18) en of er inmiddels een vastgesteld monitorings- en evaluatiesysteem is (zie norm 15).

4.3.1 Monitoring van effecten van afzonderlijke projecten

Bevinding 4.2

Het monitoren en evalueren van de effecten van gesubsidieerde projecten na realisatie, wordt niet standaard als verplichting opgenomen in beschikkingen. Hierdoor worden geen gegevens ingezameld over de bijdrage van de afzonderlijke projecten aan het realiseren van de Waddenfondsdoelen.

De gerealiseerde output van de afzonderlijke projecten geeft gezamenlijk inzicht in de bijdrage aan de themadoelen en Waddenfondsdoelen (zie Figuur 11). Daarvoor is het van belang dat de outputindicatoren

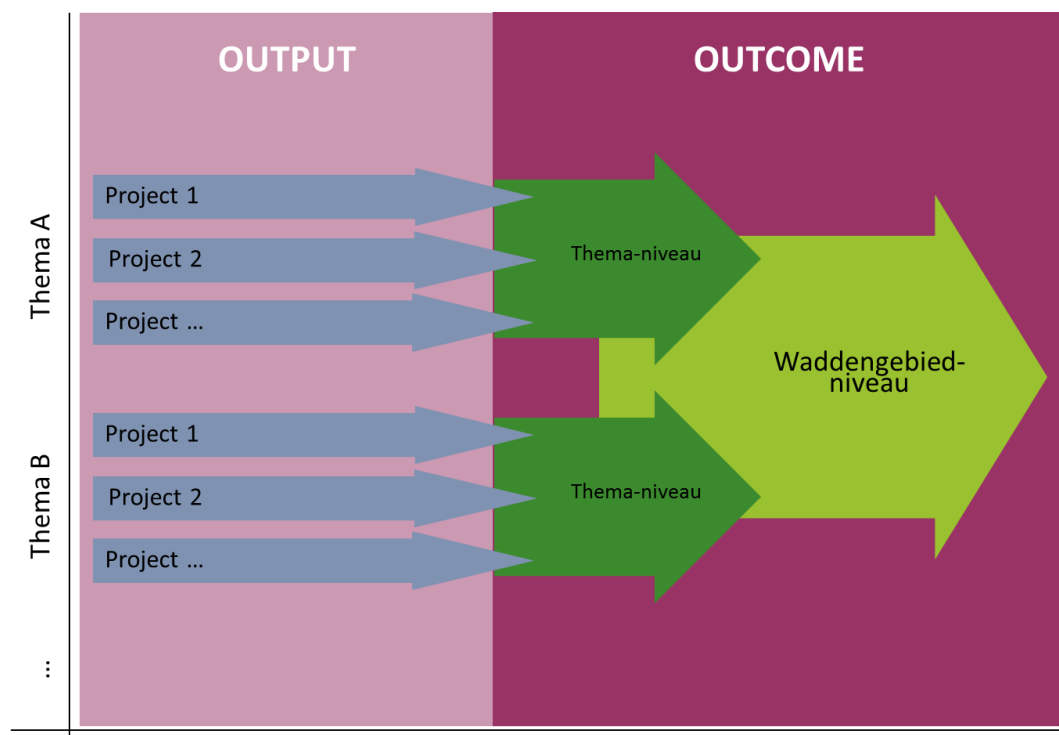
⁹³ Beantwoording vragen door de secretaris-directeur van het Waddenfonds, 8 september 2017.

⁹⁴ Interview met beheerorganisatie van het Waddenfonds, 4 mei 2017.

⁹⁵ Interview met de secretaris-directeur van het Waddenfonds, 8 september 2017.

gekoppeld kunnen worden aan de thema- en Waddenfondsdoelen, zodat het effect van de afzonderlijke projecten in beeld gebracht kan worden.

Figuur 11 Output en outcome schematisch weergegeven



Het evalueren van deze effecten valt niet binnen de taakopdracht van de beheerorganisatie. Dit dient door de uitvoeringsorganisatie te worden geregeld. In de vaststellingsbeschikking is niet standaard een verplichting opgenomen tot het monitoren en rapporteren van beoogde effecten. De Kwaliteitscommissie is van mening dat het Waddenfonds ervoor zou moeten zorgen dat bijvoorbeeld in de Subsidieverordening en de Openstellingsbesluiten als vereiste opgenomen wordt dat vooraf naast de output, ook de outcome van het project wordt beschreven en dat na realisatie een vorm van effectbeoordeling plaatsvindt.⁹⁶ Door het Waddenfonds is aangegeven dat aan het monitoren en rapporteren van effecten een (administratieve) last en kostenplaatje voor de subsidieontvanger zit. Dat zal moeten worden meegenomen in de projectbegroting en dus in de verleende subsidie. Het Waddenfonds is beducht voor een te grote last bij de subsidieontvanger.⁹⁷ De beheerorganisatie geeft aan dat de subsidieaanvragers in sommige projecten wel op eigen initiatief monitoring uitvoeren omdat zij daar zelf direct belang bij hebben. Een monitoringrapport maakt daarom soms deel uit van de beoogde output. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de aanleg van vispassages (zoals het project Vismigratie van Aa's tot Zee).⁹⁸

Omdat er (nog) geen verplichting wordt opgelegd aan subsidieontvangers om monitoringrapportages na realisatie aan te leveren, zullen dergelijke gegevens achteraf verzameld moeten worden. Dit zal naar verwachting een heel karwei zijn.⁹⁹ Te meer daar deze output (nog) niet gekoppeld kan worden aan indicatoren die de bijdrage aan een thema of doel in beeld brengen. Dat de hoofddoelen van het Waddenfonds nog niet geconcretiseerd zijn in

⁹⁶ Interview met de Kwaliteitscommissie Waddenfonds, 30 augustus 2017.

⁹⁷ Interview met secretaris-directeur van het Waddenfonds, 8 september 2017.

⁹⁸ Interview programmeurgisseurs van het Waddenfonds, 16 mei 2017 en interview met subsidieontvanger project *Vismigratie van Aa's tot Zee*, 5 april 2017.

⁹⁹ Interview met programmeurgisseurs van het Waddenfonds, 16 mei 2017.

meetbare indicatoren en dat dit het monitoren vooralsnog in de weg staat, wordt herhaaldelijk geconstateerd door verschillende actoren.¹⁰⁰ Zie ook paragraaf 4.3.5.

4.3.2 Overzicht aangevraagde, verleende en geweigerde subsidies

Bevinding 4.3

De Jaarverslagen bevatten uitgebreide informatie over de aangevraagde en verleende subsidies. Over de afgewezen (geweigerde) subsidies wordt alleen in aantallen gerapporteerd.

In de GRW is afgesproken dat het jaarverslag een overzicht bevat van aangevraagde, verleende en geweigerde subsidies.¹⁰¹ Vanaf 2012 tot en met 2016 zijn in de jaarverslagen steeds uitgebreide overzichten gegeven van de aangevraagde, verleende, lopende en vastgestelde projecten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen gesubsidieerde projecten van voor 2012 en daarna. Dit om aan te geven welke projecten door het Rijk zijn overgedragen.

Over de afgewezen (geweigerde) aanvragen wordt in de jaarverslagen alleen met aantallen gerapporteerd. Niet aangegeven wordt welke projecten het betreft en wat de reden(en) van afwijzing is. Het Waddenfonds geeft aan dat dit niet gepubliceerd mag worden omwille van privacy-wetgeving.

Verschiedende gesubsidieerde projecten komen om verschillende redenen niet tot uitvoering. In de overzichten in de jaarverslagen worden deze projecten niet met naam en toenaam genoemd en uit de projectbeschrijvingen in de jaarverslagen blijkt niet waarom het project niet tot uitvoering is gekomen. Ook deze keuze is gemaakt om redenen van privacy.¹⁰²

4.3.3 Verdeling middelen ecologie – economie (fifty-fifty)

Bevinding 4.4

In de periode 2012-2016 zijn de subsidieverleningen bijna gelijk verdeeld over ecologie en economie (namelijk resp. 51% en 49%). Het beeld voor de subsidievaststellingen is iets minder evenwichtig, namelijk 57% ecologie en 43% economie.

In het Bestuursakkoord is afgesproken dat de middelen uit het Waddenfonds aan het eind (2026) gelijkelijk verdeeld zijn tussen duurzame economie en ecologie.¹⁰³ Om goed sturing te kunnen geven aan het realiseren van deze fifty-fifty verdeling, zijn de thema's uit het Uitvoeringsplan 2014-2017 ingedeeld naar economie en ecologie (zie Tabel 9). Daarbij wordt opgemerkt dat projecten bij voorkeur bijdragen aan zowel de ecologische als aan de economische en sociaal-culturele kwaliteit van de Waddenzee en het Waddengebied.

¹⁰⁰ Onder andere: tweede advies van de Kwaliteitscommissie van 5 juli 2013, paragraaf 9.2; *Midterm-review 10 jaar Waddenfonds: bevindingen en adviezen* van 23 mei 2016, uitgevoerd door Royal HaskoningDHV; interview met secretaris-directeur van het Waddenfonds, 8 september 2017.

¹⁰¹ Norm 17: Elk Jaarverslag bevat een overzicht van aangevraagde, verleende en geweigerde subsidies. GRW (2012), art. 9 lid 2a

¹⁰² Beantwoording vragen door de secretaris-directeur van het Waddenfonds, 8 september 2017.

¹⁰³ Norm 16: De middelen uit het Waddenfonds zijn aan het eind (2026) gelijkelijk verdeeld tussen duurzame economie en ecologie. Bestuursakkoord, artikel 3.

Tabel 9 Verdeling van thema's naar economie en ecologie in het Uitvoeringsplan 2014-2017¹⁰⁴

Hoofdgroep	Thema
Ecologie en omgevingskwaliteit	Natuur
	Water
	Werelderfgoed, cultuurhistorie en landschapsontwikkeling
Duurzame economische ontwikkeling	Duurzame recreatie en toerisme
	Verduurzaming energiehuishouding
	Duurzame havens
	Duurzame visserij
	Duurzame agrarische sector

In de verleningsbeschikking is opgenomen aan welke thema- en Waddenfondsdoelen het project een bijdrage levert. De beheerorganisatie houdt een administratie bij van de verdeling van de middelen over ecologie en economie. Hieruit blijkt dat in de periode 2012-2016 de subsidieverleningen bijna gelijk verdeeld zijn, namelijk 51% ecologie en 49% economie. Het beeld voor de subsidievestigingen is iets minder evenwichtig, namelijk 57% ecologie en 43% economie.¹⁰⁵

4.3.4 Evaluatie doeltreffendheid subsidies

Bevinding 4.5

In 2015 is opdracht verleend om de doeltreffendheid van de subsidies (de output en de outcome) in beeld te brengen. Dit bleek erg lastig te zijn omdat er nauwelijks projectevaluaties voor handen zijn en omdat de hoofddoelen van het Waddenfonds niet zijn geconcretiseerd in meetbare indicatoren.

In de Subsidieverordening is aangegeven dat het DB één keer per vier jaar verslag uitbrengt aan het AB over de doeltreffendheid van de subsidies die zijn verstrekt.¹⁰⁶ Daartoe is in 2015 aan Royal Haskoning DHV opdracht gegeven tot het systematisch scannen van projecten waar Waddenfondssubsidies aan zijn verleend om op deze wijze de doeltreffendheid van de subsidies in beeld te brengen: in welke mate dragen projecten bij aan de Waddenfondsdoelen (outcome)? De opdracht was om voor de gesubsidieerde projecten de output en de outcome (de bijdrage aan Waddenfondsdoelen) via een database in beeld te brengen. Doordat een groot deel van de projecten nog niet was afgerond, was de beoordeling vooral gebaseerd op de in de projectplannen *beoogde* resultaten. Voor bijna een derde van de afgeronde projecten was nog geen eindrapportage voor handen en voor geen van de afgeronde projecten was een projectevaluatie beschikbaar die een oordeel gaven over de kwaliteit en kwantiteit van de outcome van projecten. Hierdoor was een ex postevaluatie niet mogelijk. Verder is opgemerkt dat de hoofddoelen van het Waddenfonds niet zijn geconcretiseerd in meetbare indicatoren, waardoor er geen koppeling mogelijk is tussen beoogde effecten van projecten en indicatoren van het basismonitoringsysteem. Getracht is om achteraf via expert judgement alsnog tot meer inzicht te komen in de mate waarin projecten bijdragen aan de hoofddoelen van het Waddenfonds, maar dat bleek ook heel lastig, zo niet onmogelijk te zijn.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Uitvoeringsplan Waddenfonds 2014-2017. Pagina 8.

¹⁰⁵ Jaarstukken Waddenfonds 2016. Pagina's 15-16.

¹⁰⁶ Norm 18: Het Dagelijks Bestuur brengt aan het Algemeen Bestuur één keer per vier jaar verslag uit over de doeltreffendheid van de subsidies die zijn verstrekt. Subsidieverordening Waddenfonds 2014, artikel 1.12.

¹⁰⁷ Royal HaskoningDHV. Memo 'Midterm-review 10 jaar Waddenfonds: bevindingen en adviezen', 23 mei 2016.

4.3.5 Monitoring- en evaluatiesysteem

Bevinding 4.6

Medio 2017 is (nog) geen monitoring- en evaluatiesysteem vastgesteld door het Waddenfonds (niet conform aanbeveling 4), waardoor er geen inzicht wordt verkregen in de effecten van de gesubsidieerde projecten op de thema- en Waddenfondsdoelstellingen. Het DB heeft bij het verlenen van subsidie aan de Waddenacademie niet afgesproken dat die een dergelijke monitoring en evaluatie opzet en uitvoert. De Waddenacademie adviseert het Waddenfonds wel over individuele projecten en Waddengebiedbrede gebiedsmonitoring.

Bij de decentralisatie van het Waddenfonds in 2012 is in het Bestuursakkoord afgesproken dat er een monitoring- en evaluatiesysteem moet komen om de bijdrage van projecten aan de Waddenfondsdoelen in beeld te brengen. Ook de Rekenkamers hebben toen aanbevolen om er zo spoedig mogelijk voor te zorgen dat een dergelijk systeem zou worden 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.”*¹⁰⁸ Medio 2017 is dit monitoring- en evaluatiesysteem nog niet voor handen. Onder andere de Kwaliteitscommissie heeft verschillende malen aangegeven dat het monitoren en het evalueren van de bijdrage van gesubsidieerde projecten aan de Waddenfondsdoelen niet goed geregeld is. Vroegtijdige evaluatie van de effecten van gesubsidieerde projecten is van essentieel belang om tijdig te kunnen bijsturen, aldus de Kwaliteitscommissie. De Kwaliteitscommissie heeft het AB geadviseerd om na tien jaar Waddenfonds - dus in 2017 - een midterm review uit te voeren en daarin onder andere een nulmeting te betrekken, de effecten van de gesubsidieerde activiteiten op realisatie van de hoofddoelen en een tussentijdse balans van de verdeling van middelen over ecologie en economie. Ook is in dat kader een evaluatie van de gesubsidieerde activiteiten van de Waddenacademie aanbevolen.¹⁰⁹

Wat is de Waddenacademie?

De Waddenacademie geeft aan een onafhankelijke netwerkorganisatie te zijn die kennis over het Waddengebied met betrekking tot geowetenschap, ecologie, cultuurhistorie, economie, klimaat en water met elkaar verbindt. Sinds de decentralisatie geeft de Waddenacademie invulling aan de vierde doelstelling van het Waddenfonds, namelijk *‘het ontwikkelen van een duurzame kennishuishouding ten aanzien van het Waddengebied’*. Daarnaast adviseert de Waddenacademie incidenteel ook andere organisaties. De Waddenacademie wordt bijgestaan door een Raad van Toezicht en een Wetenschappelijke Adviesraad. In de periode 2012-2016 werd de Waddenacademie voor 90% tot 100% gefinancierd door het Waddenfonds. Sinds medio 2014 ontvangt de Waddenacademie jaarlijks € 1,2 mln. budgetsubsidie.¹¹⁰

Welke rol speelt de Waddenacademie bij het opstellen van een monitoring- en evaluatiesysteem?

Jaarlijks dient de Waddenacademie een voorstel bij het Waddenfonds in met voorgenomen activiteiten voor het komende subsidiejaar (werkprogramma). In de werkprogramma's voor de jaren 2014-2017 heeft de Waddenacademie voorgesteld om te adviseren over verwachte effecten van grootschalige projecten en desgevraagd projecten wetenschappelijk te evalueren. Naast deze advisering op individueel projectniveau, richt

¹⁰⁸ Norm 15: Er is een vastgesteld monitoring- en evaluatiesysteem (aanbeveling 4). Bestuursakkoord, art. 17.

¹⁰⁹ Interview met Kwaliteitscommissie Waddenfonds, 30 augustus 2017; Advies Kwaliteitscommissie over het ontwerp-Jaarverslag 2016 en het ontwerp-Uitvoeringskader Waddenfonds 2017 – 2026, 9 maart 2017.

¹¹⁰ Bij een 'budgetsubsidie' krijgt de subsidieontvanger een bepaald budget, dat naar eigen inzicht vrij te besteden is, binnen een bepaald niveau van prestatieafspraken. Jaarlijks worden met de subsidieontvanger voor het daarop volgende jaar productafspraken gemaakt, zodat het Waddenfonds, middels aan de subsidieverlening te verbinden verplichtingen, kan sturen op gewenste taken en prestaties. Bron: Brief van het Waddenfonds aan Waddenacademie met als onderwerp 'Toekomst Waddenacademie', 25 februari 2014.

de Waddenacademie zich ook op de ontwikkeling van een monitoringsystematiek die de ecologische, economische en sociaal-culturele ontwikkeling van het gehele Waddengebied in kaart brengt (onder andere de Waddenbarometer, zie hierna).¹¹¹ Het Waddenfonds heeft op basis van het overeengekomen werkprogramma jaarlijks een budgetsubsidie verleend.¹¹²

Het Waddenfonds heeft bij het verlenen van subsidie aan de Waddenacademie niet afgesproken dat de Waddenacademie de effecten van de gesubsidieerde projecten op het behalen van de Waddenfondsdoelen zal gaan monitoren en evalueren. De (incidentele) adviezen op individueel projectniveau geven geen compleet beeld, terwijl de Waddengebiedbrede gebiedsmonitoring geen relatie legt tussen de gerealiseerde projecten en het behalen van de Waddenfondsdoelen. Op de vraag wiens verantwoordelijkheid het is om een monitoringssystematiek op te stellen die de effectiviteit van de gesubsidieerde projecten in kaart brengt en evalueert, reageert de directeur van de Waddenacademie: *“De verantwoordelijkheid om zo’n systeem vast te stellen ligt bij het bestuur van de Waddenprovincie c.q. het Waddenfonds. Op verzoek kan de Waddenacademie assisteren bij het ontwikkelen van en het adviseren over een dergelijk systeem, maar zij kan hierover geen besluit nemen.”* Wat het monitoren van effecten van afzonderlijke projecten betreft, neemt de Waddenacademie dezelfde positie in. Het Waddenfonds is verantwoordelijk voor een dergelijke monitoring en dient er ook voor te zorgen dat de randvoorwaarden op orde zijn (zoals o.a. adequate outputindicatoren en rapportageverplichting in de verleningsbeschikking). De Waddenacademie kan adviseren over de wijze van monitoren, maar volgens de Waddenacademie is het Waddenfonds verantwoordelijk voor de uitvoering.¹¹³ De Waddenacademie hecht daarmee sterk aan haar onafhankelijke positie.

In de afgelopen jaren zijn er allerlei initiatieven ondernomen die tot een monitoring- en evaluatiesysteem hadden moeten leiden, maar een definitief systeem is er nog niet. In 2011 heeft de Raad voor de Wadden een advies uitgebracht (‘Vat op het Waddenfonds’), waarin concreet wordt aangegeven hoe de bijdrage van gesubsidieerde projecten aan de Waddenfondsdoelen gemeten en geëvalueerd zou kunnen worden. Aan de hand van de vier Waddenfondsdoelen werden zes thema’s benoemd die verder zijn uitgewerkt in 13 programma’s. Voor deze programma’s werd een aantal indicatoren voorgesteld die de basis zouden kunnen vormen voor het monitoringprogramma.¹¹⁴ Voor de decentralisatie van het Waddenfonds in 2012 is het project WaLTER (Wadden Sea Long-Term Ecosystem Research) van subsidie voorzien en in uitvoering genomen (subsidievaststelling had op 1 januari 2016 nog niet plaatsgevonden). Dit project was gericht op het ontwikkelen van een blauwdruk voor een basismonitoringprogramma voor de belangrijkste thema’s (in totaal 12) in het Waddengebied en het opzetten van een dataportaal voor monitoringdata. Het project heeft bijna € 5 mln. gekost met een bijdrage van het Waddenfonds van € 4,4 mln. Daarnaast heeft de Waddenacademie in 2015 op verzoek van het Waddenfonds een prototype voor de Waddenbarometer (methodiek voor nulmeting en monitoring van de duurzaamheid van het Waddengebied) laten ontwikkelen en in februari 2016 aan het DB aangeboden. Het DB heeft geconstateerd dat hierin meer dan alleen de effectiviteit van de Waddenfondsprojecten aan de orde is. Derhalve is aan de Waddenprovincies gevraagd het eigenaarschap/opdrachtgeverschap onder te brengen bij de Waddenprovincies. De Waddenprovincies en het Waddenfonds hebben de Waddenacademie vervolgens gevraagd om een Plan van Aanpak Meetplan & Evaluatiekader Waddengebied op te stellen voor het verder ontwikkelen en uitvoeren van de

¹¹¹ Werkprogramma Waddenacademie juli 2014-januari 2016; Werkprogramma Waddenacademie 2016; Werkprogramma Waddenacademie 2017.

¹¹² Subsidiebeschikking Waddenacademie 2014-2015, 30 juni 2014; Subsidieverleningsbeschikking Waddenacademie 2016, 17 december 2015; Subsidieverleningsbeschikking Waddenacademie 2017, 16 december 2016.

¹¹³ Interview met de Waddenacademie, 26 juni 2017.

¹¹⁴ Raad voor de Wadden. Vat op het Waddenfonds - Aanzet voor evaluatie en verantwoording van het Waddenfonds. Leeuwarden, 2011.

Waddenbarometer. Hierin is een taakverdeling opgenomen tussen Waddenfonds, Waddenprovincies en Waddenacademie. Dit Plan van Aanpak was in oktober 2017 nog niet bestuurlijk vastgesteld.¹¹⁵

¹¹⁵ Feitelijk wederhoorreactie Waddenfonds, d.d. 19 oktober 2017.

| 5 | Informatievoorziening PS

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

Welke voortgangs- en verantwoordingsinformatie hebben PS ontvangen?

In verschillende artikelen van de GRW is de informatievoorziening aan de drie Provinciale Staten vastgelegd; hierin staat welke documenten PS dienen te ontvangen, op welk moment en wat hun rol daarbij is. In paragraaf 5.2 wordt in beeld gebracht of de drie Provinciale Staten conform de afspraken uit de GRW zijn geïnformeerd. In de GRW zijn geen afspraken gemaakt over het verstrekken van voortgangsinformatie aan de drie Provinciale Staten, anders dan het verstrekken van inlichtingen op verzoek. Paragraaf 5.3 gaat hier nader op in.

De bevindingen zijn getoetst aan de volgende normen.

19. *Provinciale Staten hebben alle informatie ontvangen zoals vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds.*
20. *Het Waddenfonds heeft Provinciale Staten geïnformeerd over de uitvoering van het Waddenfonds als zij daar expliciet naar hebben gevraagd.*

5.2 Informatievoorziening zoals afgesproken in de GRW

Bevinding 5.1

De drie Provinciale Staten hebben bijna alle informatie ontvangen zoals afgesproken in de Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds (GRW). Alleen de Jaarprogramma's 2014-2015 en 2016 zijn niet toegestuurd aan de drie Provinciale Staten.

In 2014 is in een advies over de governance van het Waddenfonds o.a. geconcludeerd: *“De Staten staan op grote afstand van het Waddenfonds. De Staten zijn in de praktijk alleen betrokken bij vaststelling van het Uitvoeringsplan en het geven van een zienswijze op de begroting.”*¹¹⁶ De GRW (gewijzigd in 2015) geeft de drie Provinciale Staten op meer momenten de mogelijkheid om kennis te nemen van de werkzaamheden van het Waddenfonds. In de GRW is namelijk afgesproken dat de drie Provinciale Staten:

- het Uitvoeringsplan (na wijziging GRW 2015: Uitvoeringskader) vaststellen en het Uitvoeringsprogramma ter kennisname ontvangen;¹¹⁷
- vóór 15 april de algemene financiële en beleidsmatige kaders in de vorm van een begrotingstoelichting voor het volgende jaar ontvangen en de ontwerpbegroting acht weken voordat deze aan het AB wordt aangeboden. Een eventuele zienswijze van PS wordt gelijktijdig met de ontwerpbegroting aangeboden aan het AB.¹¹⁸
- de jaarrekening en het jaarverslag ter kennisname ontvangen. De voorlopige jaarrekening ontvangen PS vóór 15 april.¹¹⁹

¹¹⁶ Lysias Advies. Subtiel samenspel, advies over de governance van het Waddenfonds. Amersfoort, 19 mei 2014. Pagina 10.

¹¹⁷ GRW art. 25 lid 1 & GR art. 27 lid 4.

¹¹⁸ GRW art. 28 & GR art. 29 lid 1 en 3.

¹¹⁹ GRW art. 28 en 30 lid 3.

- besluiten tot vaststelling, wijziging, verlenging of opheffing van de GRW ontvangen van GS Fryslân.¹²⁰
- vooraf op de hoogte worden gesteld van het voornemen van het algemeen bestuur tot het instellen van een bestuurscommissie of tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen.¹²¹

5.2.1 Uitvoeringsplan/-kader en Uitvoeringsprogramma

Tabel 10 Uitvoeringsplan/-kader en Uitvoeringsprogramma naar PS 2012-2016

Hebben PS...	Fryslân	Groningen	Noord-Holland
...het Uitvoeringsplan 2014-2017 vastgesteld?	ja	ja	ja
...het Uitvoeringskader 2017-2026 vastgesteld?	ja	ja	ja
...het Pionierprogramma 2012-2013 ter kennisname ontvangen?	ja	ja	ja
...het Jaarprogramma 2014-2015 ter kennisname ontvangen?	nee	nee	nee
...het Jaarprogramma 2016 ter kennisname ontvangen?	nee	nee	nee

Uitvoeringsplan 2014-2017

Toen het Waddenfonds werd overgedragen aan de drie Waddenprovincies, was het Uitvoeringsplan 2010-2014 nog van kracht. De GRW (vastgesteld in 2012) bepaalde dat PS vanaf 1 januari 2014 een Uitvoeringsplan Waddenfonds vast dienen te stellen, waarin een programmatisch afwegingskader op hoofdlijnen is opgenomen ten behoeve van de besteding van middelen ten laste van het Waddenfonds.¹²²

De voorbereiding voor het Uitvoeringsplan 2014-2017 vergde verlenging van het Uitvoeringsplan 2010-2014 tot 1 juli 2014, waartoe door de drie Provinciale Staten besloten is.¹²³ Ook het opstellen van de interprovinciale Waddenvisie vormde een onderdeel van de voorbereiding op het opstellen van het Uitvoeringsplan 2014-2017. De Waddenvisie is eind 2013 door de drie Provinciale Staten vastgesteld.¹²⁴ Uiteindelijk is het Uitvoeringsplan 2014-2017 door de Provinciale Staten van Fryslân en Groningen op 21 mei 2014 en op 2 juni 2014 door PS Noord-Holland vastgesteld.¹²⁵ Hierbij zijn door PS Groningen en PS Noord-Holland geen amendementen of moties ingediend.¹²⁶ Door PS Fryslân zijn geen amendementen ingediend, maar wel twee moties aangenomen.¹²⁷ Deze moties vroegen aandacht voor 'integrale projecten die vanuit de gemeenschap gedragen en/of geïnitieerd worden' en voor 'seizoensverlengende evenementen' (in Bijlage 3 zijn de letterlijke teksten van de moties weergegeven). Vooralsnog zijn deze moties nog niet afgehandeld door GS, "dit houdt verband met de aard van deze moties in relatie tot de bevoegdheid subsidieaanvragen te honoreren. Beide moties zijn vrij

¹²⁰ GRW art. 36 lid 4.

¹²¹ GRW art. 14 lid 2 & GR art. 18 lid 2.

¹²² GRW 2012. Artikel 6.

¹²³ Besluitenlijst PS Fryslân, 27 november 2013; Besluitenlijst PS Groningen, 25 september 2013; Besluitenlijst PS Noord-Holland, 23 september 2013.

¹²⁴ Besluitenlijst PS Fryslân, 27 november 2013; Handelingen PS Groningen, 6 november 2013; Besluitenlijst PS, 18 november 2013.

¹²⁵ Besluitenlijst PS Noord-Holland, 2 juni 2014; Besluitenlijst PS Fryslân 21 mei 2014; Besluitenlijst PS Groningen, 21 mei 2014.

¹²⁶ Handelingen PS Groningen, 21 mei 2014; Notulen PS Noord-Holland, 2 juni 2014.

¹²⁷ Provincie Fryslân: motie nr. 1 bij agendapunt 2B - Uitvoeringsplan Waddenfonds 2014-2017, 21 mei 2014; motie nr. 2 bij agendapunt 2B - Uitvoeringsplan Waddenfonds 2014-2017, 20 mei 2014.

algemeen van aard en pleiten min of meer, zij het in algemene zin, voor 'honorering van bepaalde - soorten van - projecten'. Het toekennen van – subsidieaanvragen voor – specifieke projecten is echter een bevoegdheid van het bestuur van het Waddenfonds waarbij deze toekenning geschied binnen de relevante kaders zoals gesteld door PS van de Waddenprovincies en het AB van het Waddenfonds. Zodra zich een geschikte gelegenheid voordoet zullen GS hierop schriftelijk terugkomen bij PS waarbij in de geest van bovenstaande gerefereerd zal worden aan genoemde kaders", aldus de ambtelijke organisatie.¹²⁸

Afhandelen van moties over het Waddenfonds

Indien er in (één van) de drie Waddenprovincie een motie over het Waddenfonds wordt aangenomen, wordt nagegaan aan wie deze is geadresseerd: aan het college van GS van de betreffende provincie of aan het AB? Alleen wanneer de motie expliciet is gericht aan het AB, wordt een antwoord op de motie voorbereid in het DB en ingebracht in het AB. Wanneer de motie is geadresseerd aan GS is dit een verzoek of opdracht van PS aan GS. Dan is het primair de verantwoordelijkheid van GS om uitvoering te geven aan de motie. Voor de uitvoering van de moties die betrekking hebben op het Waddenfonds kunnen GS een beroep doen op ondersteuning vanuit het Waddenfonds, maar GS blijven verantwoordelijk voor de wijze van afdoening. DB en AB van het Waddenfonds worden in zo'n geval minimaal geïnformeerd over de afdoening van de moties door GS. Uiteindelijk komen dus alleen GS terug bij PS over de uitvoering van de moties. PS bepalen vervolgens eigenstandig of naar hun mening GS voldoende invulling hebben gegeven aan de moties.¹²⁹

Investeringskader 2016-2026 en Uitvoeringskader 2017-2026

Het Uitvoeringskader 2017-2026 is een uitwerking van het Investeringskader Waddengebied 2016-2026 en volgt het Uitvoeringsplan 2014-2017 op. Het Investeringskader Waddengebied 2016-2026 is opgesteld in opdracht van de Stuurgroep Waddenprovincies en eind 2016 vastgesteld door de drie Provinciale Staten. De Staten van Fryslân en Noord-Holland dienden een amendement in om een schrijffout te corrigeren. Daarnaast werd in alle drie de Staten een motie aangenomen waarin GS worden verzocht om alles in het werk te stellen om het Waddenzeegebied te beschermen tegen de negatieve gevolgen van olie-, gas- en zoutwinning. Verder namen de Staten van Fryslân en Groningen een motie aan die aandacht vraagt voor verzilting. Daarnaast werden in PS Groningen nog twee moties aangenomen, getiteld 'Ondersteunen aanvragers' en 'Internationale samenwerking'. En in PS Fryslân werden nog vijf moties aangenomen over 'De Haven Harlingen aan de Waddenzee', 'Aanvraagproces Waddenfonds', 'Samenwerking over de grens', 'Toekomst Waddenfonds' en 'Projectenvoorkeur'.¹³⁰ De drie provincies hebben gezamenlijk antwoorden geformuleerd op de ingediende moties en deze begin 2017 per brief aan PS gecommuniceerd.¹³¹

In het voorjaar van 2017 is het Uitvoeringskader 2017-2026 ter vaststelling aan de drie Provinciale Staten voorgelegd. In de provincies Groningen en Noord-Holland werd het Uitvoeringskader als hamerstuk vastgesteld.¹³² In Fryslân werden twee moties aangenomen, getiteld 'Verantwoordelijkheden Provincie Fryslân

¹²⁸ Email ambtelijke organisatie provincie Fryslân, 22 september 2017.

¹²⁹ Interview met secretaris-directeur van het Waddenfonds, 8 september 2017; email provincie Fryslân, 14 september 2017; email provincie Noord-Holland, 19 september 2017.

¹³⁰ Besluitenlijst PS Noord-Holland, 3 oktober 2016; Besluitenlijst PS Fryslân, 26 oktober 2016; Besluitenlijst PS Groningen, 9 november 2016.

¹³¹ Brief GS Noord-Holland aan PS met als onderwerp 'Afdoen motie 46A inzake bescherming Waddenzee', 16 februari 2017; Brief GS Fryslân aan PS met als onderwerp 'Beantwoording moties bij het Investeringskader Waddengebied', 22 mei 2017; Brief GS Groningen aan PS met als onderwerp 'Waddenfonds; beantwoording moties bij het Investeringskader', 18 april 2017.

¹³² Notulen PS Noord-Holland, 29 mei 2017; Advies commissie RWW aan PS Noord-Holland over Uitvoeringskader 2017-2026; Besluitenlijst PS Groningen, 31 mei 2017.

m.b.t. investeringskader Wadden' en 'Monitoring Investeringskader'.¹³³ Medio september waren deze nog in behandeling bij GS.¹³⁴

Uitvoeringsprogramma's: Pionierprogramma 2012-2013, Jaarprogramma 2014-2015 en Jaarprogramma 2016

Sinds 2012 zijn er drie Uitvoeringsprogramma's opgesteld door het Waddenfonds, namelijk het Pionierprogramma 2012-2013, het Jaarprogramma 2014-2015 en het Jaarprogramma 2016. Het Pionierprogramma Waddenfonds 2012-2013 is op 25 september 2012 door het DB verzonden aan de drie Provinciale Staten.¹³⁵ In november 2012 stond het Pionierprogramma in alle drie de Staten op de agenda.¹³⁶ Zowel het Jaarprogramma 2014-2015, als het Jaarprogramma 2016 is niet toegestuurd aan de drie Provinciale Staten.

5.2.2 Begrotingen

Tabel 11 Begrotingen naar PS 2012-2016

Hebben PS...	Fryslân	Groningen	Noord-Holland
...de ontwerp-Begroting 2014 tijdig ontvangen?	ja	ja	ja
...hebben PS een zienswijze op de Begroting 2014 ingediend en is deze aan het AB aangeboden?	geen zienswijze	geen zienswijze	zienswijze is verwerkt in begroting aan AB
...de ontwerp-Begroting 2015 tijdig ontvangen?	ja	ja	ja
...een zienswijze op de Begroting 2015 ingediend en is deze aan het AB aangeboden?	zienswijze is aan AB aangeboden	geen zienswijze	geen zienswijze
...de ontwerp-Begroting 2016 tijdig ontvangen?	ja	ja	ja
...een zienswijze op de Begroting 2016 ingediend en is deze aan het AB aangeboden?	zienswijze is aan AB aangeboden	geen zienswijze	geen zienswijze
...de ontwerp-Begroting 2017 tijdig ontvangen?	ja	ja	ja
...een zienswijze op de Begroting 2017 ingediend en is deze aan het AB aangeboden?	geen zienswijze	geen zienswijze	geen zienswijze

Begroting 2014

De concept-begroting 2014 is tijdig¹³⁷ naar de drie Provinciale Staten gestuurd door het DB, namelijk op 8 maart 2013 met het verzoek om uiterlijk op 7 mei een eventuele zienswijze kenbaar te maken, zodat het AB op 17 juni 2013 de begroting 2014 vast zou kunnen stellen.¹³⁸ De concept-begroting stond in Noord-Holland op de agenda van de Statencommissie Water, Economie en Bestuur (WEB) van 15 april 2013, op de agenda voor de

¹³³ Provincie Fryslân, Moasjes en amendementen, 24 mei 2017.

¹³⁴ Provincie Fryslân, email 14 september 2017.

¹³⁵ Brief van Waddenfonds aan PS van Fryslân, Groningen en Noord-Holland met als onderwerp 'Start Waddenfonds', 25 september 2012.

¹³⁶ Bij provincie Noord-Holland stond het Pionierprogramma op de agenda van Statencommissie Water, Economie en Bestuur van 26 november, in Fryslân stond deze op de lijst van ingekomen stukken van de Statenvergadering op 28 november en in Groningen stond deze op de agenda van de Statenvergadering van 7 november.

¹³⁷ De concept-begroting 2014 is ruim vóór 15 april 2013 en ruim acht weken voor AB-behandeling op 17 juni toegestuurd aan de drie Provinciale Staten (zie normenkader).

¹³⁸ Brief van het DB Waddenfonds aan de Provinciale Staten van Fryslân, Groningen en Noord-Holland 'toezending conceptbegroting 2014', 8 maart 2013.

Statenvergadering van 22 mei 2013 in Fryslân¹³⁹ en op de agenda voor de Statenvergadering van 24 april 2013 in Groningen¹⁴⁰. In Fryslân en Groningen besloten PS geen zienswijze in te dienen.¹⁴¹ Noord-Holland besloot tot de volgende zienswijze: *“Graag zien wij dat het op pagina 9 genoemde bedrag van € 300.000 aan organisatiekosten, opgenomen wordt in het overzicht van de totale bedrijfsvoeringskosten op pagina 7.”*¹⁴² De strekking van de zienswijze is verwerkt in de definitieve begroting die aan het AB ter vaststelling is aangeboden.¹⁴³

Begroting 2015 (en Begrotingswijziging 2014)

De concept begroting 2015 (en de concept begrotingswijziging 2014) is tijdig¹⁴⁴ verzonden aan de drie Provinciale Staten door het DB, namelijk op 14 maart 2014 met het verzoek om uiterlijk op 2 juni een eventuele zienswijze kenbaar te maken, zodat het AB op 30 juni 2014 de begroting 2015 (en de begrotingswijziging 2014) vast zou kunnen stellen.¹⁴⁵ Deze stukken stonden op de agenda voor de Statenvergadering van 2 juni 2014 in Noord-Holland¹⁴⁶ en op 21 mei 2014 in zowel Fryslân¹⁴⁷, als Groningen¹⁴⁸. De Staten van Noord-Holland en Groningen besloten geen zienswijze in te dienen.¹⁴⁹ PS Fryslân besloten wel tot een zienswijze. In het besluit hierover is aan de overwegingen toegevoegd *“Het Waddenfonds de verhoging van de bedrijfskosten maximeert op 4%”*¹⁵⁰ en bij motie is in de zienswijze opgenomen: *“Verzoeken het College van Gedeputeerde Staten met klem om a) een zwaarwegend advies aan het DB van het Waddenfonds mee te geven dat er duidelijke prestatieafspraken met de provincie Fryslân en de DLG worden gemaakt in een Dienstverleningsovereenkomst, een Service Level Agreement of een andere passende vorm, en b) hierover bij brief en op de gewenste rapportagemomenten aan de Staten te berichten.”*¹⁵¹ De Friese zienswijze is gelijktijdig met de begroting aangeboden aan het AB.¹⁵²

Begroting 2016

De concept begroting 2016 is tijdig¹⁵³ verzonden aan de drie Provinciale Staten door het DB, namelijk op 14 maart 2015 met het verzoek om uiterlijk op 27 mei een eventuele zienswijze kenbaar te maken, zodat het AB op 25 juni 2015 de begroting 2016 vast zou kunnen stellen.¹⁵⁴ Deze begroting stond op de agenda voor de

¹³⁹ Agenda PS Fryslân 22 mei 2013.

¹⁴⁰ Agenda PS Groningen 24 april 2013.

¹⁴¹ Besluitenlijst PS Fryslân, 22 mei 2013; Handelingen PS Groningen, 24 april 2013.

¹⁴² Provincie Noord-Holland verslag commissie WEB, 15 april 2013; Nota PS Noord-Holland Commissie B-Agenda 'concept begroting gemeenschappelijke regeling Waddenfonds 2014', 10 april 2013.

¹⁴³ Email provincie Noord-Holland, 19 september 2017 & Waddenfonds; Beantwoording vragen door de secretaris-directeur van het Waddenfonds, 8 september 2017.

¹⁴⁴ De concept-begroting 2015 is ruim vóór 15 april 2014 en ruim acht weken voor AB-behandeling op 30 juni toegestuurd aan de drie Provinciale Staten (zie normenkader).

¹⁴⁵ Brief Waddenfonds aan PS van Fryslân, Groningen en Noord-Holland 'Toezending conceptbegrotingswijziging 2014 en conceptbegroting 2015, Jaarstukken 2013', 14 maart 2014.

¹⁴⁶ Agenda PS Noord-Holland, 2 juni 2014.

¹⁴⁷ Agenda PS Fryslân, 21 mei 2014.

¹⁴⁸ Agenda PS Groningen, 21 mei 2014.

¹⁴⁹ Notulen PS Noord-Holland, 2 juni 2014; Handelingen PS Groningen, 21 mei 2014.

¹⁵⁰ Provincie Fryslân: amendement nr. 2 (gewijzigd) bij agendapunt 3B Zienswijze gewijzigde begroting 2014 en begroting 2015 Waddenfonds, 21 mei 2014.

¹⁵¹ Provincie Fryslân: amendement nr. 2 (gewijzigd) bij agendapunt 3B Zienswijze gewijzigde begroting 2014 en begroting 2015 Waddenfonds, 21 mei 2014; Motie nr. 1 bij agendapunt 3B Zienswijze gewijzigde begroting 2014 en begroting 2015 Waddenfonds, 21 mei 2014; Besluitenlijst PS Fryslân 21 mei 2014.

¹⁵² Brief DB Waddenfonds aan AB 'Vaststelling concept Begrotingswijziging Waddenfonds 2014 en concept Begroting Waddenfonds 2015', 16 juni 2014.

¹⁵³ De concept-begroting 2016 is ruim vóór 15 april 2015 en ruim acht weken voor AB-behandeling op 25 juni toegestuurd aan de drie Provinciale Staten (zie normenkader).

¹⁵⁴ Brief Waddenfonds aan PS van Fryslân, Groningen en Noord-Holland 'Toezending conceptbegroting 2016', d.d. 12 maart 2015.

Statenvergadering van 26 mei 2015 in Noord-Holland¹⁵⁵, op 20 mei 2015 in Fryslân¹⁵⁶ en op 27 mei 2015 in Groningen¹⁵⁷. De Staten van Noord-Holland en Groningen besloten geen zienswijze in te dienen.¹⁵⁸ PS Fryslân besloten een zienswijze in te dienen over de maximale bedrijfskosten; deze dienen te worden gemaximeerd op 4%.¹⁵⁹ Deze Friese zienswijze is gelijktijdig met de begroting aangeboden aan het AB.¹⁶⁰

Begroting 2017

De concept begroting 2017 is tijdig¹⁶¹ verzonden aan de drie Provinciale Staten door het DB, namelijk op 29 maart 2016 met het verzoek om uiterlijk op 27 mei een eventuele zienswijze kenbaar te maken, zodat het AB op 29 juni 2016 de begroting 2017 vast zou kunnen stellen.¹⁶² Deze begroting stond op de agenda voor de Statenvergadering van 27 juni 2016 in Noord-Holland¹⁶³, op 25 mei 2016 in Fryslân¹⁶⁴ en op 1 juni 2016 in Groningen¹⁶⁵. Geen van de drie Staten besloten een zienswijze in te dienen.¹⁶⁶

5.2.3 Jaarrekeningen en Jaarverslagen

Tabel 12 Jaarstukken naar PS 2013-2016

Hebben PS...	Fryslân	Groningen	Noord-Holland
...de Jaarstukken 2013 tijdig ter kennisname ontvangen?	ja	ja	ja
...de Jaarstukken 2014 tijdig ter kennisname ontvangen?	ja	ja	ja
...de Jaarstukken 2015 tijdig ter kennisname ontvangen?	ja	ja	ja

Jaarstukken 2013

De Jaarrekening en het Jaarverslag (Jaarstukken) 2013 zijn tijdig¹⁶⁷ door het DB naar de drie Provinciale Staten verzonden.¹⁶⁸ De Jaarstukken 2013 stonden in Noord-Holland op 2 juni 2014 op de PS-agenda¹⁶⁹, en in zowel Fryslân als Groningen op de PS-agenda van 21 mei 2014.¹⁷⁰

¹⁵⁵ Agenda PS Noord-Holland, 26 mei 2015.

¹⁵⁶ Agenda PS Fryslân, 20 mei 2015.

¹⁵⁷ Agenda PS Groningen, 27 mei 2015.

¹⁵⁸ Besluitenlijst PS Noord-Holland, 26 mei 2015; Agenda PS Groningen 27 mei 2015.

¹⁵⁹ Brief PS Fryslân aan DB Waddenfonds met als onderwerp 'Zienswijze conceptbegroting 2016 Waddenfonds', 21 mei 2015.

¹⁶⁰ Agenda AB Waddenfonds 25 juni 2015.

¹⁶¹ De concept-begroting 2017 is ruim vóór 15 april 2016 en ruim acht weken voor AB-behandeling op 29 juni toegestuurd aan de drie Provinciale Staten (zie normenkader).

¹⁶² Brief Waddenfonds aan PS van Fryslân, Groningen en Noord-Holland met als onderwerp 'Toezending conceptbegroting 2017 en ontwerp jaarstukken 2015 Waddenfonds', 29 maart 2016.

¹⁶³ Agenda PS Noord-Holland, 27 juni 2016.

¹⁶⁴ Agenda PS Fryslân, 25 mei 2016.

¹⁶⁵ Agenda PS Groningen 1 juni 2016.

¹⁶⁶ Besluitenlijst PS Noord-Holland, 27 juni 2016; Besluitenlijst PS Fryslân, 25 mei 2016; Agenda PS Groningen 1 juni 2016.

¹⁶⁷ Namelijk op 14 maart 2014 en dat is ruimschoots vóór 15 april (zie normenkader).

¹⁶⁸ Brief Waddenfonds aan PS van Fryslân, Groningen en Noord-Holland met als onderwerp 'Toezending conceptbegrotingswijziging 2014 en conceptbegroting 2015, Jaarstukken 2013', 14 maart 2014.

¹⁶⁹ Agenda PS Noord-Holland, 2 juni 2014.

¹⁷⁰ Agenda PS Fryslân, 21 mei 2014; Agenda PS Groningen, 21 mei 2014.

Jaarstukken 2014

De Jaarrekening en het Jaarverslag (Jaarstukken) 2014 zijn tijdig¹⁷¹ door het DB naar de drie Provinciale Staten verzonden.¹⁷² De Jaarstukken 2014 stonden in Fryslân op 20 mei 2015 op de PS-agenda, in Groningen op de PS-agenda van 27 mei 2015 en in Noord-Holland op de PS-agenda van 26 mei 2015.¹⁷³

Jaarstukken 2015

De Jaarrekening en het Jaarverslag (Jaarstukken) 2015 zijn tijdig¹⁷⁴ door het DB naar de drie Provinciale Staten verzonden.¹⁷⁵ De Jaarstukken 2015 stonden in Fryslân op 28 september 2016 op de PS-agenda, in Groningen op de PS-agenda van 1 juni 2016 en in Noord-Holland op de PS-agenda van 27 juni 2016.¹⁷⁶

5.2.4 Wijziging, verlenging of opheffing van de Gemeenschappelijke Regeling

Tabel 13 Besluiten tot wijziging, verlenging of opheffing van de GR naar PS 2013-2016

Hebben PS...	Fryslân	Groningen	Noord-Holland
... het besluit tot eerste wijziging GR ontvangen?	ja	ja	ja

Medio 2015 heeft het AB een voorstel tot wijziging van de GRW ter besluitvorming toegestuurd aan de drie colleges van GS en aan de drie Provinciale Staten.¹⁷⁷ Dit voorstel bevatte aanpassingen naar aanleiding van de per 1 januari 2015 gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen en daarnaast een aantal wijzigingen om de effectiviteit en flexibiliteit in werkprocessen van het Waddenfonds te verbeteren.¹⁷⁸ De drie Provinciale Staten hebben de gewijzigde GRW vastgesteld.¹⁷⁹

Op deze wijziging van de GRW was de oorspronkelijke GRW van toepassing, waarin niet was bepaald welk premium verantwoordelijk was voor het toesturen van besluiten tot vaststelling, wijziging, verlenging of opheffing van de GR. De gewijzigde GR bepaalt dat na inwerkingtreding van deze GR, besluiten tot vaststelling, wijziging, verlenging of opheffing van GR door GS Fryslân verzonden dienen te worden aan PS en GS van de deelnemende provincies.¹⁸⁰

¹⁷¹ Namelijk op 13 april 2015 en dat is vóór 15 april (zie normenkader).

¹⁷² Brief Waddenfonds aan PS van Fryslân, Groningen en Noord-Holland met als onderwerp 'Jaarstukken 2014 Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds', 13 april 2015.

¹⁷³ Provincie Fryslân: lijst ingekomen stukken, 20 mei 2015; Agenda PS Groningen, 27 mei 2015; Agenda PS Noord-Holland 26 mei 2015.

¹⁷⁴ Namelijk op 29 maart 2016 en dat is ruimschoots vóór 15 april (zie normenkader).

¹⁷⁵ Brief Waddenfonds aan PS van Fryslân, Groningen en Noord-Holland met als onderwerp 'Toezending conceptbegroting 2017 en ontwerp jaarstukken 2015 Waddenfonds', 29 maart 2016.

¹⁷⁶ Ingekomen stukken op PS-agenda Fryslân, 28 september 2016; Agenda PS Groningen, 1 juni 2016; Agenda PS Noord-Holland, 27 juni 2016.

¹⁷⁷ Besluit AB Waddenfonds 'Voorstel van AB aan GS en PS tot wijziging GR', 25 juni 2015; Brief AB Waddenfonds aan GS en PS met als onderwerp 'wijzigingsvoorstel Gemeenschappelijke regeling Waddenfonds', 6 juli 2015.

¹⁷⁸ De voorgestelde wijzigingen hadden op hoofdlijnen betrekking op de versterking van de invloed van PS op de begroting en de jaarrekening, invoering van elementen die de positie van het AB versterken, toekenning eigen bevoegdheden van het DB en de voorzitter, oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen, bericht en raad door de GR, flexibilisering van de programmeringsstructuur, aanpassing zienswijzeprocedure bij begrotingswijziging en nieuwe (hoofdstuk)indeling van de GR. Bronnen: Memo Waddenfonds 2015 met als onderwerp 'Toelichting op het voorstel tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling Waddenfonds', pagina's 2-4; Brief AB Waddenfonds aan GS en PS met als onderwerp 'wijzigingsvoorstel Gemeenschappelijke regeling Waddenfonds', 6 juli 2015.

¹⁷⁹ Besluitenlijst PS Fryslân, 25 november 2015; Besluitenlijst PS Groningen nr. 127, 4 november 2015; Besluitenlijst PS Noord-Holland, 16 november 2015.

¹⁸⁰ GRW art. 36 lid 4.

5.2.5 Instellen van een bestuurscommissies of tot oprichting van/deelname aan stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen

Tabel 14 Voornemens tot het instellen van een bestuurscommissies of tot oprichting van/deelname aan stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen naar PS 2013-2016

Hebben PS...	Fryslân	Groningen	Noord-Holland
... het voornemen van het AB mbt instellen bestuurscommissie, oprichting van/deelname aan stichtingen etc. ontvangen?	nvt	nvt	nvt

In de GRW is afgesproken dat de drie Provinciale Staten vooraf op de hoogte worden gesteld van het voornemen van het AB tot het instellen van een bestuurscommissie of tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen.¹⁸¹ In de periode 2013-2016 is een dergelijk voornemen niet aan de orde geweest.

5.3 Informatievoorziening over uitvoering projecten en realisatie doelen

Bevinding 5.3

De drie Provinciale Staten stellen de kaders en doelen voor het Waddenfonds vast, maar worden niet geïnformeerd over de voortgang van projecten (output) en realisatie van de Waddenfondsdoelen (outcome). In de Gemeenschappelijke Regeling is daarover ook geen afspraak gemaakt. Overigens is voor het genereren van output- en outcomeinformatie een adequaat monitoringssysteem nodig en dat is nu nog niet voor handen (Zie ook bevinding 4.6).

In de voorgaande paragraaf is toegelicht welke afspraken in de GRW zijn opgenomen over de informatievoorziening aan PS: welke documenten ze wanneer ontvangen en met welk doel. Geconstateerd is dat deze afspraken grotendeels worden nagekomen door het Waddenfonds. Indien Statenleden nog andere informatie wensen, voorziet artikel 21 lid 1 uit de GRW hierin. In dit artikel is afgesproken dat het Waddenfonds PS alle inlichtingen versterkt die door één of meer Statenleden worden gevraagd. Sinds het Waddenfonds is gedecentraliseerd, heeft geen van de Staten(leden) rechtstreeks inlichtingen gevraagd aan het Waddenfonds.

De documenten die PS volgens de afspraken in de GR ontvangen, zijn geen documenten waarin informatie wordt gegeven over de voortgang van de projectuitvoering (output) en de mate waarin de Waddenfondsdoelen worden gerealiseerd (outcome). Hoewel over het verstrekken van dergelijke informatie geen afspraken zijn gemaakt in de GRW, geldt wel een actieve informatieplicht.¹⁸² Daarnaast biedt artikel 21 uit de GR de mogelijkheid om zelf actief naar dergelijke informatie te vragen (zie hiervoor). Hier maken de Statenleden (nog) geen gebruik van.

¹⁸¹ GRW art. 14 lid 2 & GRW art. 18 lid 2.

¹⁸² De actieve informatieplicht aan PS geldt middels een schakelbepaling in de WGR (art. 41), ook voor samenwerkingsverbanden zoals het Waddenfonds.

In het Bestuursakkoord (ondertekend in 2011) is in artikel 18 bepaald dat de Waddenprovincies onderling zorgdragen voor een jaarlijkse openbare voortgangsrapportage over het Waddenfonds.¹⁸³ Hieraan wordt door het Waddenfonds invulling gegeven door het opstellen van een jaarverslag. De Jaarverslagen 2013, 2014 en 2015¹⁸⁴ zijn gelijk van opzet. Naast een beschrijving van de werkzaamheden van het afgelopen jaar wordt cijfermatig uiteengezet hoeveel subsidiegeld is verleend en vastgesteld, en welke projecten dit betreft. De informatie over de projecten gaat niet verder dan een oorspronkelijke projectbeschrijving; informatie over de actuele stand van zaken per project wordt niet gegeven. Of en in welke mate de verleende en vastgestelde projecten (zullen) bijdragen aan de Waddenfondsdoelen, wordt niet beschreven in de Jaarverslagen.

Aangezien de kaders voor het Waddenfonds - volgens GRW-afpraak - door de drie Provinciale Staten zijn gesteld in het Uitvoeringsplan, ligt het in de rede om te verwachten dat de drie Provinciale Staten worden geïnformeerd over de mate waarin de in het Uitvoeringsplan gestelde doelen gerealiseerd worden.¹⁸⁵ Dergelijke informatie over de output en de outcome van de door het Waddenfonds gesubsidieerde projecten is echter niet voor handen, vanwege het ontbreken van een adequaat monitoringssysteem (zie Hoofdstuk 4). Dit betekent dat de drie Provinciale Staten niet in de gelegenheid zijn en ook niet in de gelegenheid gesteld kunnen worden om na te gaan of de Waddenfondsdoelen gerealiseerd (gaan) worden. Overigens geldt ook voor dit onderwerp dat geen van de Statenleden hierover inlichtingen hebben gevraagd bij het Waddenfonds.

PS kunnen meer of minder dwingende afspraken maken met het Waddenfonds over hoe zij geïnformeerd willen worden over de gerealiseerde output van gesubsidieerde projecten en de bijdrage van deze projecten aan de Waddenfondsdoelen. Hiervoor zijn drie mogelijkheden:¹⁸⁶

a) Wijziging van de GRW

Indien de drie Provinciale Staten de informatieverstreking als verplichting willen vastleggen, dan kan dit door een nieuw artikel toe te voegen aan de GRW. In dat artikel kan worden opgenomen welke informatie PS minimaal van het Waddenfonds wensen te ontvangen. Een andere mogelijkheid is om een kapstokbepaling in de GRW op te nemen, waarin staat dat de informatieverplichtingen nader moeten worden uitgewerkt.

¹⁸³ Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds, 14 september 2011.

¹⁸⁴ Het Jaarverslag 2012 kent een andere structuur omdat het alleen de eerste opstartmaanden van het gedecentraliseerde Waddenfonds beschrijft.

¹⁸⁵ Door de drie Provinciale Staten is het Uitvoeringsplan 2014-2017 vastgesteld voor de uitvoering van de bevoegdheden van het Waddenfonds. Dit Uitvoeringsplan is te beschouwen als een beleidsregel in de zin van art. 1:3 4^e lid 4 Awb, omdat in het Uitvoeringsplan wordt aangegeven op welke themadoelen en Waddenfondsdoelen het Waddenfonds zich dient te richten bij de uitvoering van de aan hem overgedragen (subsidie)bevoegdheid. Oftewel, PS geven een algemene regel over de afweging van belangen omtrent subsidieverstreking door het Waddenfonds. Dit wordt ook ondersteund door art. 25 2^e lid GR. Daarin is bepaald: *“Het Uitvoeringsplan bevat een programmatisch afwegingskader op hoofdlijnen ten behoeve van de besteding van middelen ten laste van het Waddenfonds.”* In art. 10:16 2^e lid Awb is bepaald dat degene aan wie de bevoegdheid is gedelegeerd – in casu Het Waddenfonds – aan het bestuursorgaan dat de bevoegdheid delegeert – hier PS – op verzoek van dat bestuursorgaan informatie verschaft over de uitoefening van de bevoegdheid. Bron: Proof Adviseurs (2017), Juridische opinie GR Waddenfonds en Subsidieverordening Waddenfonds, 2 juni 2017.

¹⁸⁶ In art. 10:16 2^e lid Awb is bepaald dat degene aan wie de bevoegdheid is gedelegeerd – in casu Het Waddenfonds – aan het bestuursorgaan dat de bevoegdheid delegeert – hier PS – op verzoek van dat bestuursorgaan informatie verschaft over de uitoefening van de bevoegdheid. Dit betekent dat op verzoek van PS het Waddenfonds de gevraagde informatie dient te verschaffen over de wijze waarop de verstrekte subsidies tegemoet komen aan de gestelde beleidsregels (Uitvoeringsplan). Ook een periodiek verzoek om informatie valt onder het bereik van art. 10:16 2^e lid Awb. Dit betekent dat PS aan het Waddenfonds kan verzoeken om jaarlijks informatie te verschaffen over de bijdrage die de gesubsidieerde projecten leveren aan de in het Uitvoeringsplan genoemde doelen. Bron: Proof Adviseurs (2017), Juridische opinie GR Waddenfonds en Subsidieverordening Waddenfonds, 2 juni 2017.

b) Opstellen van een informatieprotocol

Om de rapportageverplichting vast te leggen zonder dat daarvoor de GRW hoeft te worden gewijzigd, kan het bestuur dit in samenspraak met de drie Provinciale Staten in een informatieprotocol vastleggen. Het enige wat dan ontbreekt is de verplichting hiertoe conform een GRW.

c) Opnemen in de Subsidieverordening

Het opnemen van een rapportageverplichting in de Subsidieverordening ligt, vanwege de decentralisatie van de bevoegdheid tot het vaststellen er van, niet binnen de directe macht van PS en ligt daarom ook niet voor de hand.

Bijlage 1 | Beleidsbrief Decentralisatie Waddenfonds

Aan: Provinciale Staten van Groningen, Fryslân en Noord-Holland

Betreft: Decentralisatie Waddenfonds

Assen, 1 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.¹⁸⁷ 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 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

¹⁸⁷ Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Waddenfonds. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240 XII, nr. 3.

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.

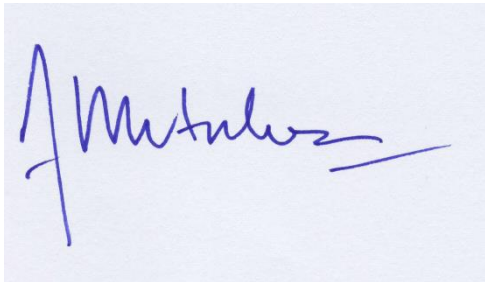
6. Bestuurlijke reactie en nawoord provinciale rekenkamers

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

Bijlage 2 Normenkader

Norm	Bron	Volledige brontekst
Hoofdstuk 2 Uitvoeringsorganisatie en instrumenten		
1 Het Waddenfonds is op 1 januari 2012 van start gegaan met een professionele uitvoeringsorganisatie voor het beheer van het Waddenfonds.	Bestuursakkoord: artikel 12	De Waddenprovincies dragen zorg voor een professionele uitvoeringsorganisatie per 1 januari 2012 voor het beheer van het Waddenfonds en informeren de minister van Infrastructuur en Milieu daar uiterlijk op 1 januari 2012 over.
2 De Waddenprovincies hebben bij de start van het Waddenfonds gezorgd voor een onafhankelijke kwaliteitstoets van de voorstellen die leiden tot besteding van middelen uit het Waddenfonds en hebben de minister van Infrastructuur en Milieu hierover uiterlijk 1 januari 2012 geïnformeerd.	Bestuursakkoord: artikel 7	De Waddenprovincies informeren de minister van Infrastructuur en Milieu uiterlijk op 1 januari 2012 op welke wijze een onafhankelijke kwaliteitstoets van de voorstellen die leiden tot besteding van middelen uit het Waddenfonds door de Waddenprovincies wordt vormgegeven.
3 In 2015 heeft het Dagelijks Bestuur van het Waddenfonds de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoeringsorganisatie geëvalueerd.	GR (2011), art. 25	Iedere 3 jaar evalueert het dagelijks bestuur de doeltreffendheid en doelmatigheid van de organisatiestructuur.
4 Het Dagelijks Bestuur van het Waddenfonds heeft na twee jaar de Gemeenschappelijke Regeling voor het Waddenfonds laten evalueren en Provinciale Staten voor 1 november 2014 over de uitkomsten geïnformeerd.	Motie 5 PS Friesland, 25 april 2012	Provinciale Staten verzoeken het College om voor 1 november 2014 aan PS een evaluatie toe te sturen van de werking van de GR Waddenfonds van de eerste twee jaar, met eventuele voorstellen voor verbetering.
5 De totale organisatiekosten van het Waddenfonds zijn in beeld en bedragen maximaal 4% van het gemiddelde jaarbudget.	Beleidsbrief: aanbeveling 3	Bewak 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 toegelade subsidie). Neem dit maximum in acht.
	Motie 3 PS Friesland, 25 april 2012	Provinciale Staten spelen uit dat de organisatie- en apparaatskosten c.a. van de GR Waddenfonds in totaliteit nooit meer mogen bedragen dan 4% van het gemiddeld per jaar beschikbare bedrag in het Waddenfonds.
6 Het Uitvoeringskader bevat een afwegingskader op hoofdlijnen ten behoeve van het programmatisch besteden van Waddenfondsmiddelen.	Bestuursakkoord: artikel 6	De middelen uit het Waddenfonds zullen door de Waddenprovincies op een programmatische wijze worden besteed. Uitzondering daarop zijn twee budgetten voor respectievelijk Lokale Innovaties en Kennishuishouding.
	GR (2015), art. 25 lid 2	Het Uitvoeringskader bevat een programmatisch afwegingskader op hoofdlijnen ten behoeve van de besteding van middelen ten laste van het Waddenfonds.
7 Het Waddenfonds heeft stakeholders een actieve rol toebedeeld bij het opstellen van programma's die een bijdrage leveren aan de Waddenfondsoelen.	GR (2015), art. 26 lid 2a	Het dagelijks bestuur betreft bij de voorbereiding van het Uitvoeringskader de naar zijn oordeel meest belanghebbende overheidsorganen en organisaties. Daartoe behoren in elk geval de besturen van de in het werkingsgebied van het Waddenfonds gelegen gemeenten en Waterschappen.
Hoofdstuk 3 Subsidieaanvragen en uitvoering		
8 Het Algemeen Bestuur van het Waddenfonds heeft het gehele subsidietraject – van behandeling van de aanvraag tot aan het afsluiten van een project – in één administratieve organisatie vastgelegd.	Beleidsbrief: aanbeveling 6	Zorg dat het gehele subsidietraject – van behandeling van de aanvraag tot aan het afsluiten van een project – in één 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.
9 In de subsidieverordening zijn beoordelingscriteria voor toekenning respectievelijk afwijzing van subsidieaanvragen opgenomen, waaronder de voorwaarde dat het voorgestelde project additiekant moet zijn.	Beleidsbrief: aanbeveling 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.
10 De subsidieverordening bevat een bepaling zodat het Waddenfonds een sanctie kan opleggen wanneer de gesubsidieerde instantie bij uitvoering van het te subsidiëren project de vastgestelde termijnen overschrijft.	Beleidsbrief: aanbeveling 2	Laat in de subsidieverordening een bepaling opnemen zodat het Waddenfonds een sanctie kan opleggen wanneer de gesubsidieerde instantie bij uitvoering van het te subsidiëren project de vastgestelde termijnen overschrijft. Dit als prikkel om vertraging van gesubsidieerde projecten te voorkomen.
11 De subsidieverlening is na 1 augustus 2012 snel hervat.	Beleidsbrief: aanbeveling 5	Bring 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 stilgelegen.

Hoofdstuk 4 Monitoring en evaluatie			
12	Bij gesubsidieerde projecten die een langere doorlooptijd hebben dan 12 maanden dient de aanvrager eens per jaar een tussentijds voortgangsverslag te overleggen.	Subsidieverordening, art. 3.13 lid 2	Aan het verstrekken van een subsidie vanaf € 25.000 kan het dagelijks bestuur, indien de periode van uitvoering van de activiteiten meer dan 12 aanrengesloten maanden bedraagt, de verplichting opleggen dat één keer per periode van 12 maanden een tussentijds voortgangsverslag wordt overgelegd. In de verleningsbeslissingen van 20 geselecteerde gesubsidieerde projecten heeft het Waddenfonds als voorwaarde opgenomen dat na 12 maanden een voortgangsrapport moet worden ingediend.
13	In de vaststellingsaanvraag dient te zijn aangegeven of de beoogde output is gerealiseerd. Voor projecten met een minimaal subsidiebedrag van € 125.000 is het tevens verplicht een financieel verslag bij te voegen.	Subsidieverordening, art. 4.3	Bij een subsidie tot € 25.000 wordt: a. de subsidie vastgesteld zonder dat aan de beschikking tot subsidievaststelling een beschikking tot subsidieverlening vooraf gaat; of b. een beschikking tot subsidieverlening gegeven, met vermelding van de datum waarop de activiteiten uiterlijk moeten zijn verricht en van de termijn waarbinnen de subsidie uiterlijk ambtshalve wordt vastgesteld. 2. Bij een beschikking als bedoeld in het eerste lid, onder a en b, wordt aan de subsidie-ontvanger in elk geval de verplichting opgelegd om desgevraagd, op een door het dagelijks bestuur van tevoren in de beschikking aangegeven wijze aan te tonen dat de activiteiten, zijn verricht en dat is voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen.
		Subsidieverordening, art. 4.4	1. Bij een subsidie vanaf € 25.000 tot € 125.000 wordt bij de aanvraag tot vaststelling een activiteitenverslag overgelegd, waaruit genoegzaam blijkt dat de activiteit waarvoor subsidie is verleend overeenkomstig het besluit tot subsidieverlening is verricht en aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen is voldaan. 2. In afwijking van het eerste lid kan het dagelijks bestuur in de beschikking tot subsidieverlening bepalen dat de subsidie-ontvanger op een andere wijze kan aantonen dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend zijn verricht en dat voldaan is aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen. 3. Het dagelijks bestuur kan op basis van een risicoanalyse besluiten dat het eerste lid ook van toepassing is op subsidies van € 125.000 of meer.
		Subsidieverordening, art. 4.6 lid 1	Bij een subsidie vanaf € 125.000, wordt bij de aanvraag tot vaststelling overgelegd: a. een activiteitenverslag waaruit genoegzaam blijkt dat de activiteit waarvoor subsidie is verleend overeenkomstig het besluit tot subsidieverlening is verricht en aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen is voldaan; b. een financieel verslag, waarin in elk geval is opgenomen een opgave van: I. het bedrag van de werkelijke subsidieabele kosten; II. het bedrag van de gerealiseerde opbrengsten, met inbegrip van bijdragen van derden, en III. het bedrag van de gerealiseerde eigen bijdrage; conform de aan het besluit tot subsidieverlening ten grondslag liggende begroting, inclusief een toelichting op de bedragen.
14	Voor gesubsidieerde projecten geldt een instandhoudingsplicht van 5 jaar.	Subsidiebeschikkingen	In de verleningsbeslissingen van 20 geselecteerde gesubsidieerde projecten heeft het Waddenfonds standaard als voorwaarde opgenomen om de gerealiseerde output minimaal 5 jaar in stand te houden.
15	Er is een vastgesteld monitoring- en evaluatiesysteem.	Bestuursakkoord: art. 17	De Waddenprovincies spreken onderling af dat zij zorgdragen voor een evaluatie- en monitoringsystematiek voor het Waddenfonds per 1 januari 2012.
		Beleidsbrief: aanbeveling 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.
16	De middelen uit het Waddenfonds zijn aan het eind (2026) gelijkelijk verdeeld tussen duurzame economie en ecologie	Bestuursakkoord: art. 3	De gelijke verdeling van de middelen aan het einde van de periode (2026) uit het Waddenfonds tussen duurzame economie en ecologie, zoals opgenomen in de Wet op het Waddenfonds, wordt na decentralisatie van de middelen uit het Waddenfonds in stand gehouden.
17	Elk jaarverslag bevat een overzicht van aangevraagde, verleende en geweigerde subsidies.	Bestuursakkoord: art. 18	De Waddenprovincies spreken onderling af dat zij zorgdragen voor een jaarlijkse openbare voortgangsrapportage over het Waddenfonds
		GR (2012), art. 9 lid 2a	Het jaarverslag bevat in ieder geval een overzicht van aangevraagde, verleende en geweigerde subsidies.
18	Het Dagelijks Bestuur brengt aan het Algemeen Bestuur één keer per vier jaar verslag uit over de doeltreffendheid van de subsidies die zijn verstrekt.	Subsidieverordening: art. 1.12	Het dagelijks bestuur brengt ten minste eenmaal in de vier jaren aan het algemeen bestuur verslag uit over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidies die zijn verstrekt.

Hoofdstuk 5 Informatievoorziening PS			
19	Provinciale Staten hebben alle informatie ontvangen zoals vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling.	GR (2015), art. 30 lid 3	De jaarrekening en het jaarverslag worden ter kennisname aan gedeputeerde staten en provinciale staten gezonden.
		GR (2015), art. 29 lid 1	Het dagelijks bestuur zendt de ontwerp-begroting acht weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, toe aan provinciale staten.
		GR (2015), art. 29 lid 3	Provinciale staten kunnen bij het dagelijks bestuur hun zienswijze over de ontwerp-begroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervaardigd bij de ontwerp-begroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.
		GR (2015), art. 28	Het dagelijks bestuur zendt vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders in de vorm van een begrotingstoelichting en de voorlopige jaarrekening van het voorafgaande kalenderjaar aan provinciale staten van de deelnemende provincies.
		GR (2015), art. 22 lid 1	Een lid van het algemeen bestuur verstrekt aan provinciale staten die dit lid heeft aangewezen, alle inlichtingen die door één of meer leden daarvan wordt verlangd op de binnen de betreffende provincie gebruikelijke wijze.
		GR (2015), art. 25 lid 1	Provinciale staten stellen op voorstel van het algemeen bestuur een Uitvoeringskader Waddenfonds vast.
		GR (2015), art. 27 lid 1, 2 en 4	1. Het algemeen bestuur stelt voor ten minste één jaar, voor 1 januari, een Uitvoeringsprogramma vast. 2. Het Uitvoeringsprogramma bevat in ieder geval een richtinggevende verdeling van beschikbare budgetten over de respectieve thema's en een beschrijving van activiteiten om tot besteding van de budgetten te komen. 4. Het Uitvoeringsprogramma wordt ter kennisname aan gedeputeerde staten en provinciale staten gezonden.
		GR (2015), art. 36 lid 4	Gedeputeerde staten van Fryslân zenden besluiten tot vaststelling, wijziging, verlenging of opheffing van de regeling aan provinciale staten en gedeputeerde staten van de deelnemende provincies alsmede aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Infrastructuur en Milieu.
		GR (2015), art. 14 lid 2	Het algemeen bestuur gaat niet over tot het instellen van een bestuurscommissie dan nadat provinciale staten van dit voornemen op de hoogte zijn gesteld en in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van het algemeen bestuur te brengen.
		GR (2015), art. 18 lid 2	Het algemeen bestuur kan besluiten tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, voor zover dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat provinciale staten van de deelnemende provincies een ontwerp-besluit is toegezonden en in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam te brengen.
20	Het Waddenfonds heeft Provinciale Staten geïnformeerd over de uitvoering van het Waddenfonds als zij daar expliciet naar hebben gevraagd.	GR (2015), art. 21 lid 1	Het algemeen bestuur, dagelijks bestuur en de voorzitter verstrekken provinciale staten alle inlichtingen die door één of meer leden van die bestuursorganen worden verlangd.

Bijlage 3 | Teksten aangenomen amendementen en moties (zie Hoofdstuk 5)

Uitvoeringsplan 2014-2017: Aangenomen amendementen en moties bij PS-behandeling

Fryslân

- Motie 1 'Integrale projecten die vanuit de *mienskip* gedragen en/of geïnitieerd worden'¹⁸⁸
Provinciale Staten verzoeken het college van Gedeputeerde Staten om integrale projecten die vanuit de mienskip gedragen en/of geïnitieerd worden, zoals Holwerd aan Zee, sterk ter overweging mee te nemen in de uitvoering van het Waddenfonds.
- Motie 2 'Seizoensverlengende evenementen'¹⁸⁹
Provinciale Staten verzoeken het college van Gedeputeerde Staten om in de jaarprogramma's van het Waddenfonds op te nemen dat seizoenverlengende evenementen voor incidentele grote investeringen steun kunnen krijgen uit het Waddenfonds.

Groningen

Geen¹⁹⁰

Noord-Holland

Geen¹⁹¹

Investeringskader Waddengebied 2016-2026: Aangenomen amendementen en moties bij PS-behandeling

Fryslân¹⁹²

- Amendement 1 'Economie en ecologie'
Toevoegen aan besluit: Met dien verstande dat de eerste zin onder Aanleiding op bladzijde 5 gewijzigd wordt in: "In de aanloop naar het investeringskader hebben diverse partijen uit het Waddengebied aangegeven dat er behoefte is om, naast de huidige inzet van het Waddenfonds op kleinere opgaven, te focussen op een beperkt aantal majeure opgaven op het gebied van economie en ecologie.
- Motie 3 'Gjin oalje-, gas- en sâltwinning yn de Waadsee'
Provinsjale Steaten sprekke as harren miening út dat hja tsjin skealike aktiviteiten as oalje-, gas- en sâltwinning yn de Waadsee binne. En fersykje it kolleezje fan Deputearre Steaten it neikommende:
 - *Yn oerlis mei de trije Waadprovinsjes alles yn it wurk te stellen, passend binnen harren rol, ferantwurdlikheid en posysje, om dit gebiet hjirtsjin te beskermjen;*
 - *It stânpunt fan PS út te dragen yn it bestjoer fan it Reizjykolleezje Waadgebiet en dêrmei optimale ynfloed út te oefenen om dizze skealike aktiviteiten foar te kommen.*
- Motie 5 'De Haven Harlingen aan de Waddenzee'
Provinsjale Steaten drage it kolleezje fan Deputearre Steaten en de fertsjinwurdigers yn AB en DB fan it GR Waadfûns it neikommende op:
 - *om meer oog te hebben voor de belangrijke economische functie van de Zeehaven Harlingen*

¹⁸⁸ Motie nr. 1 PS Fryslân bij agendapunt 2B - Uitvoeringsplan Waddenfonds 2014-2017, 21 mei 2014.

¹⁸⁹ Motie nr. 2 PS Fryslân bij agendapunt 2B - Uitvoeringsplan Waddenfonds 2014-2017, 20 mei 2014.

¹⁹⁰ Handelingen PS Groningen, 21 mei 2014.

¹⁹¹ Notulen PS Noord-Holland, 2 juni 2014.

¹⁹² Besluitenlijst PS Fryslân (2016), 26 oktober 2016.

- zorg te dragen voor een groter aandeel van projecten ten bate van de haven van Harlingen in de bijdragen van het Waddenfonds.
- **Motie 6 'Aanvraagproces Waddenfonds'**
Provinsjale Steaten fersykje it kolleezje fan Deputearre Steaten en de fertsjintwurdigers yn it AB fan it Waadfûns it neikommende:
 - Om zich maximaal in te zetten om te voorkomen dat aanvragen worden ingediend die geen kans maken op een bijdrage van het Waddenfonds, bijvoorbeeld door:
 - een betere communicatie van de criteria om in aanmerking te komen voor een bijdrage van het Waddenfonds
 - een betere communicatie over de procedures om in aanmerking te komen voor een bijdrage in het Waddenfonds
 - het minimaliseren van beperkende regelgeving bij het aanvragen van een bijdrage uit het Waddenfonds*Verzoeken het college van Gedeputeerde Staten*
 - Om aanvragers uit Fryslân beter te ondersteunen in het opstellen van aanvragen
 - Om duidelijk te zijn over de rol die de provincie wel en niet heeft in de procedure van de aanvraag en de mede-financiering van de aanvraag.
- **Motie 7 'Samenwerking over de grens'**
Provinsjale Steaten fersykje it kolleezje fan Deputearre Steaten en de fertsjinwurdigers yn it AB fan it Waadfûns it neikommende.
 - Om zich in te zetten voor een verdere samenwerking met Duitse en Deense stakeholders in het Waddengebied
 - Om na te gaan of gezamenlijk projecten binnen de doelstelling van het Waddenfonds opgezet kunnen worden die in aanmerking komen voor Europese bijdragen
 - Om partijen die gezamenlijk met organisaties uit Duitsland of Denemarken een aanvraag voor een bijdrage uit het Waddenfonds willen indienen, hierbij te ondersteunen en te helpen bij het aanvragen van, zowel de bijdrage uit het Waddenfonds, als van de bijdrage uit Europese fondsen.
 - Om na te gaan in hoeverre bij reeds ingediende aanvragen ook Europese middelen beschikbaar zouden kunnen komen.
- **Motie 8 'Toekomst Waddenfonds'**
Provinsjale Steaten fersykje it kolleezje fan Deputearre Steaten it neikommende.
 - Te starten met het vooruitdenken over een vervolg van het Waddenfonds;
 - Dit samen te doen met het Rijk en de andere Waddenkustprovincies;
 - Provinciale Staten uiterlijk in 2020 te informeren over de uitkomsten van de gesprekken met het Rijk en de andere Waddenkustprovincies over de toekomst van het fonds.
- **Motie 10 'Verzilting'**
Provinsjale Steaten fersykje it kolleezje fan Deputearre Steaten en de fertsjinwurdigers yn it AB fan it Waadfûns it neikommende.
 - Het DB en AB van het Waddenfonds mee te geven volop inzet te plegen in onderzoek naar het mogelijk maken van de combinatie landbouw en zilte- en aquateelten, maar zich er daarbij voor in te spannen dat er geen zout water binnen de dijken gelaten wordt op plekken waar de landbouw er nog niet klaar voor is en waar geen afspraken liggen met de desbetreffende agrariërs hoe hiermee om te gaan.
- **Motie 11 'Projectenvoorkeur'**
Provinsjale Steaten fersykje it kolleezje fan Deputearre Steaten it neikommende / sprekke harren mining út. Projecten die aan meer dan één hoofddoel bijdragen met voorkeur te behandelen.

Groningen

- **Motie M-225 'Bescherming Waddenzee'**
PS spreken zich uit tegen deze schadelijke activiteiten (nml. olie-, gas- en zoutwinning) en verzoeken het college van GS:
 - In overleg met de drie Waddenprovincies, alles in het werk te stellen – passend binnen de rol, verantwoordelijkheid en positie – om dit gebied hiertegen te beschermen;

- Dit standpunt van PS uit te dragen in het bestuur van het Regie College Waddengebied en daarmee optimale invloed uit te oefenen om deze schadelijke activiteiten te voorkomen danwel voor zover mogelijk te stoppen.¹⁹³
 - Motie M-226 'Verzilting'
PS verzoeken de Staten en het college;
 - het DB en het AB van het Waddenfonds mee te geven volop inzet te plegen in onderzoek naar het mogelijk van de combinatie landbouw en zilte- en aquateelten en zich daarbij ervoor in te spannen dat er geen zout water binnen de dijken gelaten wordt. Dat eventuele plots slechts op die plekken plaatsvinden waar de landbouw er klaar voor is en er afspraken liggen met de agrariërs in dit gebied hoe hiermee om te gaan.
 - De Staten hierover binnen de bestaande P&C-cyclus te informeren.¹⁹⁴
 - Motie M-227 'Ondersteunen aanvragers'
PS verzoeken het college van GS en de vertegenwoordigers in het AB van het Waddenfonds om zich maximaal in te zetten om te voorkomen dat aanvragen worden ingediend die geen kans maken op een bijdrage van het Waddenfonds, bijvoorbeeld door:
 - een betere communicatie van de criteria om in aanmerking te komen van een bijdrage van het Waddenfonds
 - een betere communicatie over de procedures om in aanmerking te komen voor een bijdrage van het Waddenfonds
 - het minimaliseren van beperkende regelgeving bij het aanvragen van een bijdrage uit het Waddenfonds
 PS verzoeken het college van GS:
 - om aanvragers uit Groningen beter te ondersteunen in het opstellen van aanvragen
 - om duidelijk te zijn over de rol die de provincie wel en niet heeft in de procedure van de aanvraag en de mede-financiering van de aanvraag.¹⁹⁵
 - Motie M-228 'Internationale samenwerking'
PS verzoeken het college van GS en de vertegenwoordigers in het AB van het Waddenfonds:
 - om zich in te zetten voor een verdere samenwerking met Duitse en Deense stakeholders in het Waddengebied
 - om na te gaan of gezamenlijke projecten binnen de doelstelling van het Waddenfonds opgezet kunnen worden die in aanmerking komen voor Europese bijdragen.
 - om partijen die gezamenlijk met organisaties uit Duitsland of Denemarken een aanvraag voor een bijdrage uit het Waddenfonds willen indienen, hierbij te ondersteunen en te helpen bij het aanvragen van, zowel de bijdrage uit het Waddenfonds, als van de bijdrage uit Europese fondsen.
 - om na te gaan in hoeverre bij reeds ingediende aanvragen ook Europese middelen beschikbaar zouden kunnen komen.¹⁹⁶
- Noord-Holland¹⁹⁷**
- Amendement 13/03-10-16
PS besluiten in (de voordracht van) het besluit Investeringskader Waddengebied, pagina 1, tweede alinea, de zin: "in aanloop naar het investeringskader hebben diverse partijen uit het Waddengebied aangegeven dat er behoefte is om naast de huidige inzet van het Waddenfonds op kleinere opgaven te focussen op een beperkt aantal majeure opgaven op het gebied van ecologie en ecologie." te vervangen in de zin: "in aanloop naar het investeringskader hebben diverse partijen uit het Waddengebied aangegeven dat er behoefte is om naast de huidige inzet van het Waddenfonds op kleinere

¹⁹³ Motie M-225 PS Groningen 'Bescherming Waddenzee', 9 november 2016.

¹⁹⁴ Motie M-226 PS Groningen 'Verzilting', 9 november 2016.

¹⁹⁵ Motie M-227 PS Groningen 'Ondersteunen aanvragers', 9 november 2016.

¹⁹⁶ Motie M-228 PS Groningen 'Internationale samenwerking', 9 november 2016

¹⁹⁷ Besluitenlijst PS Noord-Holland, 3 oktober 2016.

opgaven te focussen op een beperkt aantal majeure opgaven op het gebied van economie en ecologie”.

- Motie 46A/03-10-16

PS spreken zich uit tegen deze schadelijke activiteiten en verzoeken het college van GS in overleg met de drie Waddenprovincies, alles in het werk te stellen passend binnen de rol, verantwoordelijkheid en positie om dit gebied hier tegen te beschermen.

Uitvoeringskader Waddenfonds 2017-2026: Aangenomen moties bij PS-behandeling

Fryslân¹⁹⁸

- Motie 2 'Verantwoordelijkheden Provincie Fryslân m.b.t. Investeringskader Wadden

PS verzoeken het college van GS om voor de vaststelling van de Begroting 2018 bij PS aan te geven hoe in Provinciale Fryslân invulling wordt gegeven aan de geconstateerde verantwoordelijkheden.

- Motie 3 'Monitoring Investeringskader'

PS verzoeken het college van GS

- *in het monitoringskader op basis van de indicatoren, de resultaten en de effecten zichtbaar te maken;*
- *om er op toe te zien dat dit monitoringskader voor het Investeringskader Wadden in 2017 nog wordt opgesteld en ter informatie wordt toegezonden aan PS.*

Groningen

Geen¹⁹⁹

Noord-Holland

Geen²⁰⁰

¹⁹⁸ Provincie Fryslân, Moasjes en amendementen 24 mei 2017.

¹⁹⁹ Besluitenlijst PS Groningen, 31 mei 2017.

²⁰⁰ Notulen PS Noord-Holland, 29 mei 2017.

| Bijlage 4 | Informatiebronnen

Geraadpleegde documenten

Algemeen

1. Raad voor de Wadden. Advies 2011/01: Vat op het Waddenfonds (aanzet voor monitoring en evaluatie Waddenfonds). Leeuwarden, 2011.
2. Telos en IMSA. De Waddenbarometer: prototype duurzaamheidmeting van het Waddengebied. Tilburg/Amsterdam, 26 februari 2015.

Rekenkamers

1. Algemene Rekenkamer. Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Waddenfonds. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240 XII, nr. 3.
2. Algemene Rekenkamer. Verantwoordingsonderzoek bij het Waddenfonds 2011. Achtergronddocument. Den Haag, 16 mei 2012.
3. Algemene Rekenkamer. Rapport Waddengebied: natuurbescherming, natuurbeheer en ruimtelijke inrichting. Den Haag, 20 november 2013.
4. Noordelijke en Randstedelijke Rekenkamer. Beleidsbrief Decentralisatie Waddenfonds, 1 augustus 2012.
5. Noordelijke Rekenkamer. Onderzoeksprogramma 2016-2017. Assen, 16 december 2015.
6. Proof Adviseurs. Juridische opinie Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds en Subsidieverordening Waddenfonds. In opdracht van de Noordelijke en Randstedelijke Rekenkamer. Assen, 2 juni 2017.

Waddenfonds

1. Adviescommissie Kwaliteitstoetsing Waddenfonds. Uitgebrachte adviezen in de periode 2013-2017.
2. Begrotingen Waddenfonds periode 2012-2017.
3. Bestuursakkoord Decentralisatie Waddenfonds. Harlingen, 14 september 2011.
4. Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds 2012. Herzien in 2015.
5. Jaarprogramma Waddenfonds 2014-2015.
6. Jaarprogramma Waddenfonds 2016.
7. Jaarrekeningen Waddenfonds periode 2012-2016.
8. Jaarverslagen Waddenfonds periode 2010-2016.
9. Lysias Advies. Subtiel samenspel, advies over de governance van het Waddenfonds. In opdracht van het Waddenfonds en de Waddenprovincies. Amersfoort, 19 mei 2014.
10. Organisatieplan Waddenfonds 2012: Naar een professionele uitvoeringsorganisatie. Projectgroep Waddenfonds Fryslân, Noord-Holland, Groningen, 20 juni 2012.
11. Pioniersprogramma Waddenfonds 2012-2013.
12. Royal HaskoningDHV. Memo 'Midterm-review 10 jaar Waddenfonds: bevindingen en adviezen', 23 mei 2016.
13. Uitvoeringsplan Waddenfonds 2010-2014.
14. Uitvoeringsplan Waddenfonds 2014-2017.
15. Uitvoeringskader Waddenfonds 2017-2026.
16. Subsidieverordening Waddenfonds 2012. Herzien in 2014 en 2017.
17. Uitvoeringsprogramma Waddenfonds 2017-2018.

18. Verordening Adviescommissie Rechtsbescherming Waddenfonds, 6 december 2012.
19. Verslagen Dagelijks Bestuur Waddenfonds periode 2012-2017.
20. Verslagen Algemeen Bestuur Waddenfonds periode 2012-2017.
21. Projectdossiers (casestudieonderzoek)

Waddenprovincies

1. Wadden van allure!. Vastgesteld door PS van de Waddenprovincies in november 2013.
2. Investeringskader Waddengebied 2016-2026. Vastgesteld door PS van de Waddenprovincies in november 2016.
3. Investeringsprogramma Waddengebied 2017-2026. Vastgesteld door GS van de Waddenprovincies in mei 2017.

Websites

www.waddenfonds.nl

www.waddenacademie.nl

Geïnterviewde personen

Secretaris-directeur Waddenfonds:

- Dhr. D. Hamhuis

Programmamanager en -regisseurs Waddenfonds:

- Dhr. K. Wesselius
- Dhr. G. Boesjes
- Dhr. H. van Hilten

Controller Waddenfonds:

- Dhr. B. Bolscher

Beheerorganisatie Waddenfonds:

- Dhr. J. van Dongen
- Mw. M. Kriesels

Bezwarencommissie provincie Fryslân:

- Dhr. F. Vermeer (voorzitter)

Waddenacademie:

- Dhr. J. van Dijk (directeur)
- Dhr. K. Deen (secretaris)

Kwaliteitscommissie Waddenfonds:

- Mw. F. Giskes (voorzitter)
- Dhr. R. Beswerda (secretaris)
- Mw. G. van Dijk
- Mw. A van 't Eind
- Dhr. K. Lankester
- Dhr. P. Siebenga

Subsidieontvangers (casestudieonderzoek)

Bijlage 5 | Gesubsidieerde Waddenfondsprojecten 2012-2016

Nummer op kaart (figuur 6)	Projectnaam	Plaatsnaam
	Thema: Budget Lokale Innovaties	
1	Heidense Kapel en pelgrimage Wieringen	Wieringen
2	Shared Grien Space pilot Waddengebied	Tzummarum, Minnertsga, Kimsward
3	Van Wad naar Stad	Leeuwarden
4	Dorp van de verbeelding	Pingjum
5	Realisatie Waddenfun	Wehe-den Hoorn
6	Hof van Heden	Kloosterburen
7	Bijzondere transitie van streekeigen waddenproducten	Breezand
8	Beweeg en ontmoetingsterp MFC Boerderij De Schooten	Den Helder
9	Dineren op de Dijk - Slapen op de Kaap	Noordpolderzijl
10	De Witte Motor voor Texel	Texel
11	Wadden Informatie- en Belevingscentrum Holwerd	Holwerd
12	Realisatie slechtweervoorzieningen en binnenactiviteiten Sandy Road Ranch	Ee
13	AquaTX: kraanwater- en milieuproject	Texel (Den Burg)
14	Biomassacentrale Burdaard	Burdaard
15	MTB route Texel 100 kilometer	Texel
16	Proeftuin voor een lokaal economisch model	Texel
17	Vissersommetje	Texel (Oosterend)
18	Blacklight Golf Terschelling	Terschelling
19	Wadden van Delta naar Kathedraal	Termunterzijl
20	Multifunctioneel speelontmoetingsveld en kaatsmuur Sextbierum	Sextbierum
21	Elzensingels Terschelling	Terschelling
22	Landelijk Veranderlijk, herwaarderen, beleven, presenteren en landschappelijke kwaliteiten in het Waddengebied	Drouwen, Pingjum, Oldenzijl
23	Waterrijk tussen duin en water	Texel (De Cocksdorp)
24	Texelpoints, loyaal met de wadden	Texel
25	Nieuw Atlantis Pingjum	Pingjum
26	Lotuspark Ulrum	Ulrum
27	Wadden Waterspeelplaats Texel	Texel (Oudeschild)
28	Festival; Broedplaats voor jong talent	Schiermonnikoog
29	Realisatie Terschellinger logeervakantiehuis voor zorgtoerisme	Terschelling (Formerum)
30	Waddenparel Kerk Farmsum	Farmsum
31	Nieuw Bouwlust, een erf met perspectief	Anna Paulowna

32	Bouw hotel (bovenetage dorps huis Pieterburen	Pieterburen
33	Electriciteitswinning molen De Verwachting	Ameland (Hollum)
34	Onderweg naar een duurzaam Ternaard	Ternaard
35	Renovatie dorps huis te Oude Leije	Oude Leije
36	De Buitenplaats ONS Bos	Houwerzijl
37	Wad maak je	Dokkum
38	Van Starkenborgh Mysterie	Leens
124	De tuin naast de branding	Schiermonnikoog
125	Kijkkastenroute Wierum	Wierum
	Thema: Natuur en Water	
39	Naar herstel van de Eemsdollard: Marconi Buitendijks	Delfzijl
40	Naar herstel van de Eemsdollard: proef kwelderaanleg Marconi	Delfzijl
41	Wadvogels van allure: blauwe kiekendief en velduil	Texel
42	Polder Het Noorden / De Bemes - Texel	Texel (Zevenhuizen)
43	Vismigratie van Aa's tot Zee	Wedde
44	Zandige variant Prins Hendrikdijk Texel	Texel
45	Naar buiten Holwerd	Holwerd
46	Duurzaam cultuur- en getijdenlandschap De Grië Terschelling	Terschelling
47	Nieuw Buitenheim en Oude Sluishoek	Texel
48	Zeegras: herstel biobouwer (fase 1)	Schiermonnikoog
49	Zeegras: herstel biobouwer (fase 2)	Schiermonnikoog
50	Aankoop en inrichting oevers Lage Oude Veer	Anna Paulowna
51	Kwelderontwikkeling Koehoal door een Slibmotor	Koehool
52	De Bol	Texel
53	Veiligheid voor vissen en vogels op de Waddeneilanden	Terschelling, Ameland
54	Vismigratierivier Afsluitdijk	Afsluitdijk
55	We Bird: Rust voor vogels, ruimte voor mensen	Terschelling (Oosterend)
56	Dwaalfilm dynamische Wadden	Waddengebiedbreed
57	Súd Ie & Waterfront Dokkum	Dokkum
58	Zoet-zout gradiënt in het Noorderleech	Hallum
59	Vismigratierivier Afsluitdijk (2)	Afsluitdijk
60	Programma Vitale kust Eems-Dollard (fase 1)	Delfzijl
61	Vogelrijk Zuricheroordpolder	Zurich
62	Ontdek natuur en landschap Waal en Burg	Texel
63	Behoud van een dynamisch Griend	Griend (Eiland tussen Harlingen en Oost-Vlieland)
	Thema: Cultuurhistorie, Landschap, Werelderfgoed, Recreatie en Toerisme	
64	Natuurlijke patronen in het landschap	Texel
65	We Bird Educatief	Hallum, Noorderhaaks (Zandplaat tussen Den Helder en Texel)
66	Een eindeloze horizon, herstel Oldamster weidsheid	Winschoten

67	Waddenfilm educatieprogramma fase 1	Waddengebiedbreed
68	Sacrale Duisternis- en Stillebeleving in Schettens	Schettens
69	Restauratie kerk en orgel Parrega	Parrega
70	Waddengebied in oorlog	Ameland, Vlieland, Schiermonnikoog, Terschelling
71	Monumentale Waddenzeebakens	Witmarsum
72	Ambassadeurs van Waddenzee Werelderfgoed	Waddengebiedbreed
73	Expeditie Wadden	Waddengebiedbreed
74	Loodsen door het Landschap	Den Hoorn Texel
75	Waddenpoort Lauwersoog	Lauwersoog
76	Willemsoord: Deelproject Museumhaven	Den Helder
77	Willemsoord: Deelproject Keersluis Boerenverdriet	Den Helder
78	Sportvisvijvers Harlingen-Franeker	Harlingen, Franeker
79	Kongsi van de kooi-eend	Waddengebiedbreed
80	Terpen- en wierdenland, een verhaal in ontwikkeling	Waddengebiedbreed
81	Programma Kanaalzone: Franeker als Waddenpoort	Franeker
82	Waddencentrum De Nieuwe Afsluitdijk	Afsluitdijk
83	Marconi Buitendijks: Strand Delfzijl: schakel tussen stad en wad (fase 3)	Delfzijl
84	Atlantikwall in het Waddengebied	Texel, Den Oever
85	Vernieuwen Vlietermonument Afsluitdijk	Afsluitdijk
86	Wier van Wieringen	Wieringen
87	Rondje Lauwersmeer	Lauwersmeer
88	Vaart in de Súd Ie	Dokkum
89	St. Clemenskerk, kerk in opbouw	Ameland (Nes)
	Thema: Duurzame Energie	
90	Zeer duurzame brede school West-Terschelling	West-Terschelling
91	Groene veerboten voor de Wadden	Tussen Harlingen en Terschelling
92	Methaanbrandstoffen op Ameland	Ameland
93	Onderzoek omgevingseffecten van Blue Energy	Afsluitdijk
94	TexelEnergie oogst de zon	Texel
95	Duurzame mobiliteit op de Wadden	Texel, Terschelling, Lauwersoog
96	Duurzaam groen in de glastuinbouw	Middenmeer
97	Industriewaterleiding Chemiecluster Delfzijl	Delfzijl
98	Gensos Biomassastromen	Den Helder
99	Torgas-Thermochemische conversie	Delfzijl
100	Texel Tidal demonstration	Tussen Den Helder en Texel
101	Solar Village Texel	Texel
102	2B6 demonstratieturbine in de Eemshaven	Eemshaven
103	Automooringsysteem	Texel
104	Zonne-collectief Ameland	Ameland
105	Demonstratie van de Ballast-WaterbehandelingsBarge	Groningen
106	Spuistroomcentrale Kornwerderzand	Kornwerderzand
107	Veilig en verlicht Texel	Texel

108	Pilot spuistroom en testfaciliteit	Afsluitdijk
	Thema: Duurzame Havens	
109	Duurzaam waterbodembeheer zeehavens voor een rijk Waddengebied	Delfzijl
110	Pilotproject Fleet Cleaner	Grijpskerk
111	Floating Oil Recovery Unit	Den Helder
112	Algen-schelpdierproefboerderij Delfzijl	Delfzijl
113	Oliebestrijding waddengebied en havens	Harlingen
114	Pilot Maritiem Milieu Ponton	Den Helder
	Thema: Duurzame Visserij	
115	Duurzame garnalenverwerking	Harlingen
116	Verduurzaming Garnalenverwerking in de Waddenregio	Lauwersoog
117	Sound Sea Food Den Oever	Den Oever
	Thema: Duurzame Agrarische Sector	
118	Spaarwater (fase I)	Waddengebiedbreed
119	Spaarwater (fase II)	Waddengebiedbreed
120	Zilte aardappelketen in de Waddenregio, meeboeren met zilt (fase 1)	Texel
121	Zilte aardappelketen in de Waddenregio, meeboeren met zilt (fase 2)	Texel
122	Brakke parel levert binnendijkse kokkelteelt met eb/vloed	Texel
123	Blauw afval, Groene Waarde	Zwaagdijk

| Colofon |

Dit onderzoek is uitgevoerd door:

Jappie van den Bergs (Noordelijke Rekenkamer)
Annelies Eggebeen (Randstedelijke Rekenkamer)

Met medewerking van:

Manon Bueving (Noordelijke Rekenkamer)
Kirsten Bijkerk (Randstedelijke Rekenkamer)

Noordelijke Rekenkamer

Dr. Nassaulaan 5
9401 HJ Assen
0592 - 30 47 90

www.noordelijkerekenkamer.nl

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam
020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

Volg ons op twitter via: [@rekenrandstad](https://twitter.com/rekenrandstad)