



WADDENFONDS: RIJK OF REGIO?



briefadvies
2010/05



RAAD VOOR DE WADDEN



De Raad voor de Wadden is een onafhankelijk adviescollege dat in 2003 bij wet is ingesteld. De Raad heeft tot taak de regering, de Eerste en Tweede Kamer van de Staten-Generaal en de bij het Waddengebied behorende provincies en gemeenten te adviseren over aangelegenheden die van algemeen belang zijn voor het Waddengebied.

Het Waddengebied heeft een bijzondere status. De Waddenzee is het grootste aaneengesloten natuurgebied in Nederland, terwijl de internationale Waddenzee op Europees en mondiaal niveau een van de belangrijkste wetlands is. Het Waddengebied is ook wat cultuurhistorische waarden en economische belangen betreft een waardevol gebied.

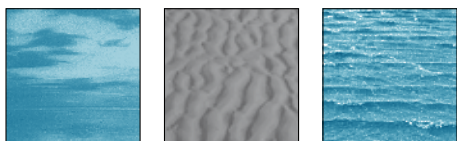
Uitgangspunt voor de adviezen van de Raad is dat de Waddenzee natuurgebied is. Binnen de randvoorwaarden van deze functie kiest de Raad voor een integrale gebiedsgerichte benadering, waarbij de verschillende belangen die in het Waddengebied spelen, worden afgewogen.



WADDENFONDS: RIJK OF REGIO?

briefadvies
2010/05
december 2010

RAAD VOOR DE WADDEN



Aan de Minister van Infrastructuur en Milieu
Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

betreft
voorgenomen decentralisatie
Waddenfonds

ons kenmerk
47/MvR

datum
december 2010

Geachte Minister,

In het regeerakkoord is de decentralisatie van het Waddenfonds opgenomen als voorgenomen maatregel van het kabinet. De Raad voor de Wadden heeft stilgestaan bij de vraag wat de consequenties zijn van dit voornemen voor de realisatie van het doel van het Waddenfonds. Directe aanleiding hiervoor zijn enkele aspecten die aan de orde zijn gekomen bij de voorbereiding van het advies van de Raad over outputsturing van het Waddenfonds. Deze aspecten zijn relevant voor de verdere vormgeving van de voorgenomen decentralisatie van het fonds. Dit heeft ertoe geleid dat de Raad heeft besloten een ongevraagd (brief)advies over de voorgenomen decentralisatie van het Waddenfonds uit te brengen.

Opbouw van deze brief

De Raad schetst eerst de huidige werkwijze van het Waddenfonds. Daarna wordt ingegaan op de randvoorwaarden waaraan de mogelijke vormen van decentralisatie volgens de Raad moeten worden getoetst. De hiervoor genoemde aspecten uit het advies over outputsturing zijn daarin meegenomen. Tot slot wordt bezien in hoeverre de vormen van decentralisatie aan de randvoorwaarden voldoen, wat uiteindelijk in het advies uitmondt.

Huidige werkwijze Waddenfonds (beperkte decentralisatie in medebewind)

In de huidige situatie is er sprake van een zekere mate van medebewind. De Minister van Infrastructuur en Milieu is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het Waddenfonds en neemt in die hoedanigheid het finale besluit over het toekennen van subsidies aan projectvoorstellen. De rol van de regionale en lokale overheden in dit proces is tweeledig:

1. via het Regionaal College Waddengebied (RCW) (waarin zij naast vertegenwoordigers van rijksoverheden zitting hebben), stellen zij mede het uitvoeringsplan voor het Waddenfonds - waarop de toekenning van subsidies wordt gebaseerd - vast;
2. via de Regiocommissie brengen zij advies uit over het te nemen toekenningsbesluit.

De Tweede Kamer¹ heeft deze rolverdeling tussen het Rijk en de decentrale overheden vastgesteld.

Mede op basis van bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht kwam de Kamer tot de slotsom dat een grotere rol voor de decentrale overheden in de uitvoering van het fonds

¹ Tweede Kamer 2006-07, 30594, Instelling van een Waddenfonds, nr. 8, p. 4. (Nota n.a.v. verslag).

niet passend zou zijn, omdat ze dan mogelijk moeten beslissen over door hen zelf (mede) aangevraagde subsidies². Verder werd een directe betrokkenheid op nationaal niveau noodzakelijk geacht vanwege de verantwoordelijkheid van het Rijk voor het strategische en regio-overstijgend beleid en voor de (inter)nationale belangen en verplichtingen.

Beoordelingskader en randvoorwaarden³

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor visieontwikkeling op hoofdlijnen en formulering van strategisch beleid. Op nationaal niveau moeten beleidskaders worden aangegeven, waarbinnen de andere overheden hun gezag uitoefenen. Daarin speelt ook de verantwoordelijkheid mee die het Rijk heeft richting de Europese Unie waar het gaat om de uitvoering van het Europese natuurbeleid zoals vastgelegd in de Vogel- en Habitatrictlijnen en om de Kaderrichtlijn Water. De decentrale overheden kunnen vervolgens worden belast met het operationele beleid en met het beheer. Van hieruit redenerend kunnen de volgende randvoorwaarden worden gesteld richting het Waddenfonds:

1. het Rijk blijft verantwoordelijk voor het strategisch beleid en voor internationale verplichtingen;
2. het Rijk moet direct dan wel indirect zekerstellen dat het Waddenfonds wordt gebruikt voor het doel waarvoor het is ingesteld;
3. decentralisatie mag niet leiden tot versnippering en het verloren gaan van de achterliggende doelen van het Waddenfonds;
4. overheden mogen niet beslissen over de toekenning van subsidies aan projecten waarvan ze zelf (mede)aanvrager zijn.

De Raad gaat ervan uit dat bij alle decentralisatiemodellen het feitelijke beheer van het Waddenfonds onder een organisatie met rechtspersoonlijkheid blijft of wordt gebracht. Immers, de besluiten zullen moeten worden genomen door een orgaan met de status van bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent in dit geval decentralisatie naar de afzonderlijke Waddenprovincies. De keuze voor het RCW ligt volgens de Raad vanuit het uitgangspunt van het kabinet ("Je gaat erover of niet") minder voor de hand, omdat de verantwoordelijkheid dan over drie bestuurslagen (Rijk, provincies, gemeenten) wordt verdeeld. Bovendien is het RCW een overlegorgaan en zou het, om bindende beslissingen te kunnen nemen, de status van bestuursorgaan en tevens rechtspersoonlijkheid moeten krijgen, tenzij ervoor gekozen zou worden om de feitelijke betalingen via bijvoorbeeld het Rijk of een van de provincies te laten verlopen.

Beoordeling decentralisatiemodellen

Naast de huidige situatie (beperkte decentralisatie in medebewind), worden nog twee vormen van decentralisatie aan de hiervoor genoemde randvoorwaarden getoetst. Het gaat om de volgende vormen:

- verdergaande decentralisatie in medebewind;
- volledige decentralisatie naar de regio (i.c. de provincies).

Beperkte decentralisatie in medebewind

Beperkte decentralisatie in medebewind betreft de huidige situatie en past binnen het voorgestelde beoordelingskader. De eindverantwoordelijkheid voor de toekenning van subsidies ligt bij de coördinerend minister, zodat de afstemming met het strategisch beleid en de internationale verplichtingen goed blijven/zijn geborgd.

² Iedere regeling waarbij de invloed van sommige indieners of cofinanciers van een subsidieaanvraag bij de beoordeling over de toekenning groter is gemaakt dan die van de andere, zal op grond van het bestuursrecht vatbaar zijn voor negatieve rechterlijke oordelen.

³ Hierbij is de geldende wet en regelgeving van het Waddenfonds als uitgangspunt genomen.

Datzelfde geldt voor het zekerstellen van de doelen van het fonds en het voorkómen van versnippering. De (beperkte) decentralisatie in de huidige situatie heeft betrekking op een deel van de uitvoering van het fonds, zoals het medeopstellen van een uitvoeringsplan en de betrokkenheid bij het voorbereiden van het toekenningsbesluit.

Verdergaande decentralisatie in medebewind

Een verdergaande decentralisatie van het Waddenfonds in medebewind heeft als belangrijkste kenmerk dat de Minister wel eindverantwoordelijk blijft voor het Waddenfonds, maar dat de materiële uitvoering, inclusief het toekenningsbesluit over subsidies aan projecten, in handen komt van de provincies. De Minister neemt in dit geval niet langer besluiten over de besteding van de middelen aan specifieke projecten, maar houdt indirect zeggenschap over de besteding, bijvoorbeeld door eisen te stellen aan de resultaten die moeten worden bereikt. De doelen van het Rijk moeten daartoe worden vastgelegd in (prestatie)afspraken tussen Rijk en provincies. In dit geval blijft het Waddenfonds een rijksbegrotingsfonds.

De afstemming met de verantwoordelijkheid van het Rijk voor het strategisch beleid en de internationale verplichtingen kan goed worden geborgd, omdat de Minister directe zeggenschap blijft houden over het fonds. Het behoud van zeggenschap maakt het ook mogelijk de uitvoering van het fonds over te dragen tegen de achtergrond van doelen die slechts globaal (kwalitatief) kunnen worden vastgelegd. Datzelfde geldt voor het zekerstellen van de achterliggende doelen van het Waddenfonds, zoals de aanjaagfunctie, het stimuleren van een offensieve en ambitieuze houding ten opzichte van de doelen van het Waddenzeebeleid, het bevorderen van integrale projecten inclusief de daarvoor vereiste samenwerking en het realiseren van (grootschalige) voorbeeldprojecten die 'er toe doen'. Om versnippering van de inzet van het fonds te voorkomen is een hechte samenwerking tussen de provincies noodzakelijk.

Door de beslissingsbevoegdheid over toekenning van subsidies te decentraliseren, komen de betrokken provincies niet meer in aanmerking als aanvrager van projectvoorstellen. Scheiding van de rol van de provincies als mogelijke (mede)aanvrager en beslisser is slechts mogelijk door het instellen van een onafhankelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid, dat verantwoordelijk is voor de toekenningsbesluiten.

Belangrijkste voorwaarde bij dit model is dat de taakverdeling tussen Rijk en provincie, inclusief de terugkoppeling en evaluatie, goed wordt vastgelegd. Dat kan in een vorm die niet leidt tot overregulering, maar die er wel voor zorgt dat de integrale en de achterliggende doelen van het fonds (bijvoorbeeld de aanjaagfunctie) worden gerealiseerd. De Raad is van mening dat dit model, mits goed uitgewerkt, tegemoet komt aan de wens om het Waddenfonds te decentraliseren, zonder dat daarbij de doelen van het fonds in gevaar komen.

Volledige decentralisatie

Volledige decentralisatie van het Waddenfonds betekent dat het fonds onderdeel wordt van het provinciale beleid. De verantwoordelijkheid en zeggenschap van het Rijk wordt daarmee opgegeven en de Minister kan niet meer worden aangesproken op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van middelen uit het fonds. Er ontstaat een strikte scheiding tussen de bestuurslaag die verantwoordelijk is voor het strategisch beleid en de internationale verplichtingen, het Rijk, en de bestuurslaag die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid, het RCW of de provincies.

In het advies dat de Raad binnenkort uitbrengt over de outputsturing van het Waddenfonds, komt de Raad tot de conclusie dat het lastig is om de output van het fonds concreet en afrekenbaar te maken. Bij het volledig loslaten van de verantwoordelijkheid over het fonds kunnen daarom geen harde prestatieafspraken met de provincies worden gemaakt op basis waarvan realisatie van de doelen van het fonds kan worden gewaarborgd.



Omgekeerd geldt dat de provincies niet kunnen overzien of de middelen uit het Waddenfonds toereikend zijn om de doelen te realiseren. Voor de hogere doelen zal dit ook gelden. Kortom, volledige decentralisatie leidt tot een situatie die zowel het Rijk als de provincies onvoldoende zekerheid zal bieden.

Verder zal er, door het Waddenfonds aan de afzonderlijke Waddenprovincies over te dragen, versnippering optreden; dit zal de doelstellingen voor de Waddenzee niet ten goede komen. Ook hier geldt dat de achterliggende (niet financiële) doelen niet gebaat zijn bij dit decentralisatiemodel. Het spreekt overigens voor zich dat provincies in deze situatie niet langer zelf (mede)aanvrager kunnen zijn. Op grond van het voorgaande komt de Raad tot de conclusie dat het Waddenfonds zich niet leent voor volledige decentralisatie.

Samenvattend adviseert de Raad niet over te gaan tot een volledige decentralisatie van het Waddenfonds. Indien het voornemen van het kabinet conform het regeerakkoord wordt uitgevoerd en wordt besloten tot decentralisatie van het fonds adviseert de Raad om te kiezen voor een verdergaande decentralisatie in medebewind. Dit betekent dat de uitvoering van en de besluitvorming over het Waddenfonds bij de provincies kan worden neergelegd, maar dat het Rijk randvoorwaarden stelt en voldoende zeggenschap behoudt voor het waarmaken van de verantwoordelijkheden van de coördinerend minister.

Hoogachtend,



Margreeth de Boer,
voorzitter



mr. Jacoba Westinga,
secretaris



bijlagen

RAAD

Mevrouw M. (Margreeth) de Boer *voorzitter*
Prof.dr. J.P. (Jan) Bakker *beheer natuurterreinen*
Ir. R. (Rindert) Dankert *plattelandsontwikkeling en landbouw*
Prof.dr. F. (Fred) Fleurke *openbaar bestuur*
Prof.dr.dr.s. H. (Henk) Folmer *relaties economie en ecologie*
Dr. W.P. (Wim) Groenendijk *duurzame energie*
Prof.dr. V.N. (Victor) de Jonge DSc *ecosysteem*
Mevrouw drs. J.D. (José) Kimkes *sociaal-economische bedrijvigheid*
Drs. M.J. (Martinus) Kusters *recreatie en toerisme*
Ing. J.K. (Johan) Nooitgedagt *waddenvisserij*
Mevrouw dr.ir. E.C.M. (Elisabeth) Ruijgrok *belevingswaarde*
Drs. M. (Meindert) Schroor *menswetenschappen*
Mevrouw mr. S.M.A. (Suzanna) Twickler *juridische kennis*
Drs. W. (Pim) Visser *sociaal-economische bedrijvigheid*

SECRETARIAAT

Mevrouw mr. J. (Jacoba) Westinga *secretaris*
Ir. R. (Roel) de Jong *projectmanager tevens plaatsvervangend secretaris*
Drs. H.M. (Harbert) Jongsma *senior projectleider/beleidsmedewerker*
Mevrouw drs. L.H. (Lisa) Gordeau *beleidsmedewerker/projectleider*
Mevrouw F.S. (Foke) Zijlstra *senior medewerker bedrijfsbureau*
Mevrouw M.J. (Mia) van Raamsdonk *medewerker bedrijfsbureau*



ADVIEZEN 2003

2003/01

"Duurzaam duurt het langst": advies over duurzame Waddenvisserij

2003/02

PSSA: "niet de letter maar de geest"

2003/02

Advice concerning the Wadden Sea as a PSSA

2003/03

Communicatie bekeken: "the coming-out of KCOW"

2003/04

Integraal kustbeleid; meer dan veilig – Advies over de ontwerp Beleidslijn voor de kust

ADVIEZEN 2004

2004/01

"Duurzaam duurt het langst – II": Naar een nieuw schelpdiervisserijbeleid voor de Waddenzee

2004/02

Reactie op het advies van de Adviesgroep Waddenzeebeleid

2004/03

Rampenplan Waddenzee

2004/04

Notitie Stappenplan Servicepunt Handhaving Waddenzee (Seph-W)

2004/05

Risicoanalyse Waddenzee – Een samenhangend overzicht

2004/06

Natuur- en landschapsgrenzen, monitoring, kennisaudit en Waddenacademie

2004/07

Europese Kaderrichtlijn Water

ADVIEZEN 2005

2005/01

Trilateraal voor de Toekomst: naar een versterkte trilaterale samenwerking
Trilateral for the Future: towards a stronger trilateral partnership

2005/02

Duurzaam Sociaal-Economisch Ontwikkelingsperspectief voor het Waddengebied (SEOW)

2005/03

Investeringsplan Waddenfonds

2005/04

Werken aan Wadden-weten; welke rol kan een Waddenacademie spelen?

2005/05

Natuurlijk gezag, een bestuurlijk model voor de Waddenzee
Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor het openbaar bestuur



ADVIEZEN 2006

2006/01
Pkb Waddenzee
beleidsinstrument in blessuretijd

2006/02
Uitvoeringsplan Waddenfonds (briefadvies)

2006/03
Concept Convenant Vaarrecreatie Waddenzee

ADVIEZEN 2007

2007/01
Naar een sterk en houdbaar B&O-plan
Beheer- en Ontwikkelingsplan voor de Waddenzee

2007/02
Duurzame ontwikkeling van het potentieel van de zee
Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor het Landelijk Gebied,
de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad

2007/03
Natuurgrenzen voor dagelijks gebruik

2007/04
Natuurlijk vissen op de Waddenzee

ADVIEZEN 2008

2008/01
Wind oogsten met blikvangers? (briefadvies)

2008/02
Zoet-zout; kansen voor herstel van zoet-zoutovergangen in het Waddengebied

2008/03
Kaderrichtlijn Water (briefadvies)

2008/04
Het Waddengebied als proeftuin voor biomassa

2008/05
Identiteit als troef: Waddenlandschap vol verrassingen

ADVIEZEN 2009

2009/01
Wadden en klimaat; aanzet uitwerking Deltacommissie (briefadvies)

2009/02
Wadden Sea Plan

2009/03
Visie en focus Waddenfonds



ADVIEZEN 2010

2010/01

'Gelijk speelveld' voor ondernemers: feit of fictie?

2010/02

een *Waddenzeewaardig* bestuur?

Waddenzee niet gebaat bij rapport Berenschot (briefadvies)

2010/03

Eems-estuarium: van een gezamenlijk probleem naar een gezamenlijke oplossing

Ems-Ästuar: vom gemeinsamen Problem zur gemeinsamen Lösung

2010/04

Afsluitdijk vanuit *Wadden*perspectief (briefadvies)

OVERIGE PUBLICATIES

2003

'Slimmer omgaan met kennis en onderzoek in het Waddengebied', symposiumverslag en toespraken ter gelegenheid van het afscheid van de Wadden-AdviesRaad en zijn voorzitter, Siepie de Jong en de installatie van de Raad voor de Wadden

2005

'Waddenfonds', verslag van de conferentie van 14 november 2005

2006

Evaluatie eerste zittingsperiode Raad voor de Wadden 2003 - 2006

2008

Waddenzee-Waddenland, historische verkenningen rond de geografische identiteit en begrenzing van het internationale Waddengebied, Meindert Schroor

'Recreatie en toerisme in het Waddengebied' (analyserapport behorende bij advies 2008/05)

2009

Visie en focus Waddenfonds

(achtergrondrapport behorende bij advies 2009/03)

2010

Symposiumverslag 'een landschap vol verrassingen' over de ontwikkeling van recreatie en toerisme in het Waddengebied (31 maart te Groningen)





colofon

WADDENFONDS:
RIJK OF REGIO?
briefadvies 2010/05

tekst & uitgave

RAAD VOOR DE WADDEN
lange marktstraat 5
8911 ad leeuwarden
postbus 392
8901 bd leeuwarden

telefoon (058) 212 60 15
telefax (058) 212 01 58
e-mail info@raadvoordewadden.nl
site www.raadvoordewadden.nl

vormgeving

RAAD VOOR DE WADDEN

foto's omslag

Jaap Vegter
Steven Verbeek
Ministerie I&M
Rijkswaterstaat (www.kustfoto.nl)
Raad voor de Wadden

druk

Van der Eems, Easterein

RAAD VOOR DE WADDEN, Leeuwarden
Overname van teksten is uitsluitend
toegestaan onder bronvermelding

