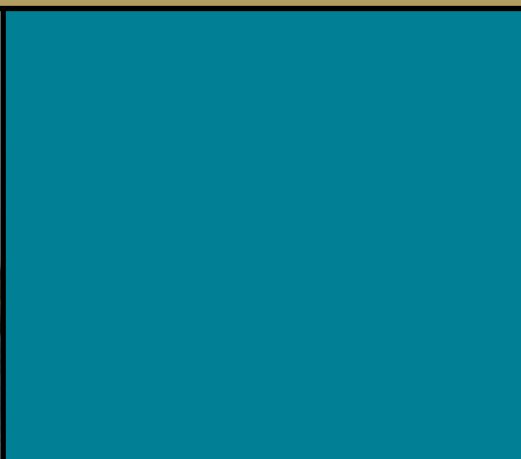




# Vat op het Waddenfonds

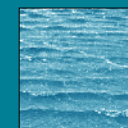
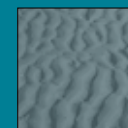
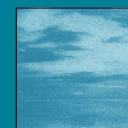
aanzet voor evaluatie en verantwoording van het Waddenfonds



advies  
2011/01



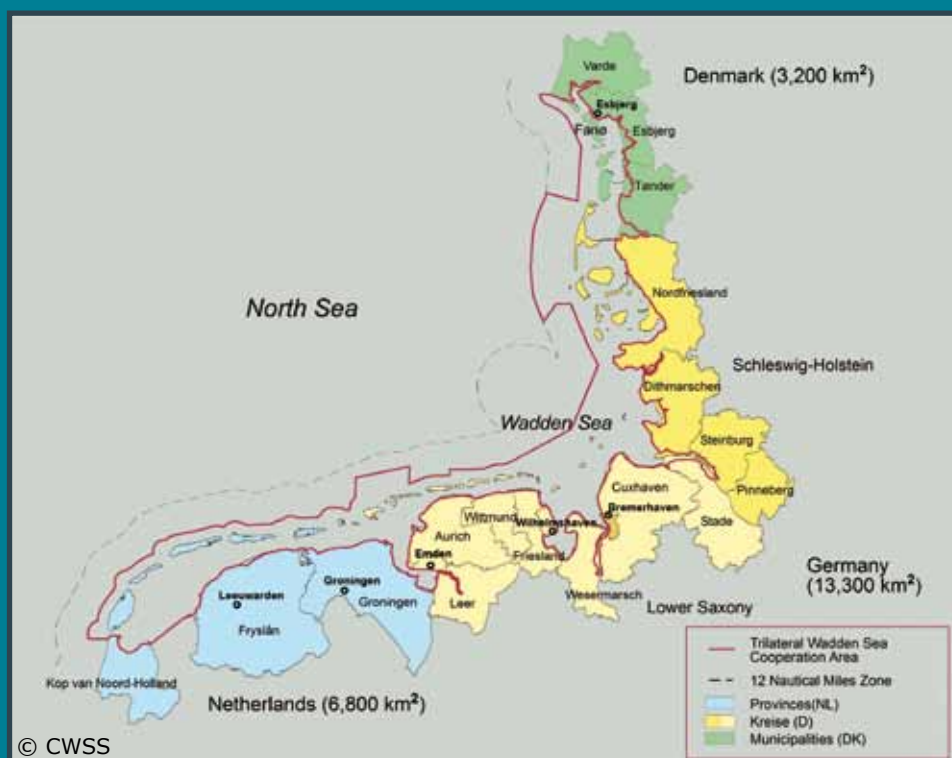
**RAAD VOOR DE WADDEN**



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.



# Vat op het Waddenfonds

aanzet voor evaluatie en verantwoording van het Waddenfonds

advies 2011/01

januari 2011



## 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	ons kenmerk	datum
advies Outputsturing Waddenfonds	003/MvR	januari 2011

Geachte Minister,

Bijgaand bieden wij u het advies aan dat de Raad, op verzoek van de toenmalige Minister van VROM, heeft voorbereid over een systeem van outputsturing voor het Waddenfonds. Een systeem dat, aldus de adviesvraag, ertoe moet leiden dat de geformuleerde doelen daadwerkelijk worden gerealiseerd en dat in de verantwoording van de begroting inzicht geeft in de voortgang van de doelrealisatie.

Op het eerste gezicht lijkt het een vraag die vrij eenvoudig is te beantwoorden, zoals bijvoorbeeld via het toepassen van het VBTB-principe (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording). In werkelijkheid is er echter een aantal complicerende factoren dat dit in de weg staat. Zo heeft het fonds naast het subsidiëren van projecten ook achterliggende doelen, zoals het bewerkstelligen van een offensieve en ambitieuze houding ten opzichte van het Waddenzebeleid en het aanjagen van ontwikkelingen. Daarnaast kent het Waddenfonds een aantal moeilijk of niet meetbare doelstellingen en ontbreekt op meerdere terreinen het inzicht in goede dosis-effectrelaties. Er is daardoor geen inzicht in hoeveel geld en welke soort maatregelen er nodig zijn om resultaat te bereiken en evenmin in hoeverre er sprake is van kosteneffectiviteit. Ook het vereiste dat projecten additioneel zijn maakt het ontwikkelen van een goede outputsturing er niet eenvoudiger op.

In dit advies is de huidige wijze van uitvoering van het fonds (tendersysteem) als gegeven beschouwd. De huidige wijze van uitvoering heeft beperkte mogelijkheden om op de output te kunnen sturen, maar komt wel ten goede aan onder andere de aanjaagfunctie en het aantrekkingsvermogen op partijen die uit eigen middelen willen investeren in het Waddengebied (multipliereffect). Indien meer grip op de inzet (en verdeling over de hoofdoelen) van middelen uit het Waddenfonds wordt gewenst, kan een andere wijze van uitvoering worden overwogen. Een mogelijkheid daarvoor is het (gedeeltelijk) onderbrengen van de middelen uit het fonds

in een investeringsprogramma. In dat geval moet er wel voor worden gewaakt dat dit geen negatieve gevolgen heeft voor de aanjaagfunctie en het aantrekken van externe investeringen.

Om de gewenste verantwoording over de besteding van het Waddenfonds volgens het huidige tendersysteem te kunnen realiseren is volgens de Raad een aantal zaken nodig.

In de eerste plaats is het wenselijk dat het Uitvoeringsplan Waddenfonds, dat het kader biedt voor de subsidieverlening, beter aansluit op de doelen van het Waddenfonds. Geadviseerd wordt daarom een structuur in te voeren waarbij elk thema wordt gekoppeld aan een van de vier hoofd-doelen, zoals genoemd in de Wet op het Waddenfonds, en waarbij elk programma wordt gekoppeld aan één thema. Op die manier ontstaat een meer overzichtelijke en eenduidige relatie tussen de Wet, het Investeringsplan en het Uitvoeringsplan. Hierdoor is het beter mogelijk de daadwerkelijke besteding te kunnen evalueren, verantwoorden en zo mogelijk (bij) te sturen. In het advies wordt hiertoe een aanzet gegeven.

Daarnaast moeten de doelstellingen nader worden geconcretiseerd, dit kan mede aan de hand van indicatoren. In het advies wordt reeds een aantal indicatoren benoemd, maar daarnaast zullen aanvullend andere indicatoren moeten worden ontwikkeld. Dit kan door een adequaat monitoringssysteem op te zetten, dat (mede) gericht is op de ontwikkeling en aanscherping van indicatoren, maar ook inzicht moet verschaffen in dosis-effectrelaties. Met het verkregen inzicht is het mogelijk de doelstellingen te concretiseren en wordt ook meer duidelijk over welke inspanningen nodig zijn om bepaalde doelen te bereiken. Op die manier kunnen gedurende de looptijd van het fonds de evaluatie en verantwoording steeds concreter worden ingevuld.

De Raad adviseert tot slot de eis dat alleen projecten met een additioneel karakter in aanmerking komen voor subsidie, te vereenvoudigen. Een aantal typen projecten en maatregelen met een duidelijke regulier karakter zou expliciet van subsidie uitgesloten moeten worden. In de verdere procedure zou de eis van additionaliteit dan niet meer moeten worden gesteld.

Hoogachtend,

Margreeth de Boer,  
voorzitter

mr. Jacoba Westinga,  
secretaris





Samenvatting	5
1. Inleiding	7
2. Het Waddenfonds	8
2.1 Beschrijving Waddenfonds	8
2.2 Subsidieaanvragen	8
3. Verantwoording bij de overheid	10
4. Aandachtspunten bij de uitvoering van het fonds	11
4.1 Complicerende factoren	11
4.2 Meetbaarheid effecten en doelen	11
4.3 Waddenfonds alleen bedoeld voor additionele projecten	11
4.4 Vraaggestuurd fonds	13
5. Evaluatie en verantwoording Waddenfonds	14
5.1 Voorstel andere opzet thema's en programma's	14
5.2 Evaluatie en verantwoording uitvoering Waddenfonds	17
5.3 Evaluatie en verantwoording per programma	19
5.4 Evaluatie en verantwoording per thema	19
5.5 Evaluatie en verantwoording van de Wet op het Waddenfonds	19
Geraadpleegde literatuur	21
Evaluatie en verantwoording per programma	22
Adviesaanvraag	25
Publicaties Raad voor de Wadden	26



# SAMENVATTING

De Minister van VROM (nu Infrastructuur en Milieu) heeft de Raad gevraagd om te adviseren over een systeem van outputsturing voor het Waddenfonds. Het gaat daarbij om de mogelijkheden om meer grip te krijgen op de besteding van de middelen uit het Waddenfonds. Een systeem van outputsturing kan er voor zorgen dat de doelen van het fonds daadwerkelijk worden gerealiseerd, en dat bij de verantwoording van de begroting inzicht kan worden gegeven in de voortgang van de doelrealisatie.

In een eerder advies, getiteld 'Visie en focus Waddenfonds' heeft de Raad voorstellen gedaan voor sturingsmogelijkheden via een programmatische aanpak van het Waddenfonds. Dit heeft zijn weerslag gekregen in het Uitvoeringsplan 2010-2014. In het voorliggende advies wordt de vraag beantwoord in hoeverre de huidige opzet van het fonds kan worden benut voor een latere evaluatie en verantwoording van het Waddenfonds. In dit advies is uitgewerkt hoe het proces van een dergelijke evaluatie en verantwoording in elkaar kan zitten, wat de aandachtspunten en complicerende factoren zijn voor evaluatie en verantwoording van het fonds. Daarbij wordt een aanzet gegeven voor de wijze waarop verantwoording over de besteding van het Waddenfonds kan worden afgelegd.

## *Aandachtspunten en complicerende factoren*

De Raad benadrukt dat het Waddenfonds een bredere doelstelling kent dan uitsluitend het subsidiëren van projecten/maatregelen. Het bredere (achterliggende) doel is het leveren van een bijdrage aan het bewerkstelligen van een offensieve en ambitieuze houding ten opzichte van het Waddenzeebeleid door middel van:

- aanjagen van ontwikkelingen door het realiseren van voorbeeldprojecten die anderen aanzetten tot (vervolg)initiatieven;
- stimuleren van een hoog ambitieniveau door gericht in te zetten op een 'plus' op de bestaande beleidsdoelen;
- versterken van samenwerking tussen belangengroeperingen in integrale projecten, daarmee ook het maatschappelijk draagvlak voor het Waddenzeebeleid versterkend.

Verder constateert de Raad dat het karakter en de reikwijdte van het Waddenfonds een aantal complicerende factoren bij de evaluatie en verantwoording met zich meebrengt. De meest in het oog springende zijn:

- de meetbaarheid van de beoogde effecten;
- de afbakening van maatregelen en projecten die voor subsidie in aanmerking komen (het additionele karakter);
- het vraaggestuurde karakter van het Waddenfonds.

## *Meetbaarheid*

Ten gevolge van een veel voorkomend gebrek aan inzicht in goede dosis-effectrelaties kan de financiële haalbaarheid van einddoelen onvoldoende concreet worden omschreven. Door een goede monitoring gedurende de looptijd van het fonds kan dit probleem verminderd worden. Geadviseerd wordt derhalve om per thema een zo beknopt mogelijk overall monitoringplan uit te laten werken, dat tevens als leidraad dient voor de monitoring-opzet voor projecten. Uitgangspunt is als regel een effectieve, maar beperkte monitoringinspanning, zonder daarbij een groot beslag op het totaal beschikbare budget te leggen.

## *Additionaliteit*

De voorwaarde dat projecten alleen voor subsidie in aanmerking komen als ze additioneel zijn ten opzichte van de reguliere beheertaken en -opgaven, blijkt in de praktijk moeilijk uitvoerbaar. De Raad adviseert derhalve een aantal typen projecten en maatregelen expliciet van subsidie uit te sluiten. Daarmee hoeft een beoordeling van het additionele karakter in het afwegingsproces niet meer plaats te vinden.

## *Vraaggestuurd*

Het fonds is vraaggestuurd. De uitvoerder van het Waddenfonds is dus voor het realiseren van de hoofddoelen in hoge mate afhankelijk van de aard en omvang van de projecten die door de subsidieaanvragers worden ingediend. Dit is voor het afleggen van verantwoording lastig. Een andere wijze van uitvoering van het fonds (zoals het deels onderbrengen in een investeringsprogramma) kan op dit onderdeel meer mogelijkheden voor sturing bieden; dit vereist evenwel een nadere uitwerking vanwege de kans op minder gewenste effecten.

## *Mogelijkheden tot evaluatie en verantwoording van het Waddenfonds*

Uit het vigerende Uitvoeringsplan blijkt dat er in veel gevallen geen meetbare doelstellingen zijn. Denk bijvoorbeeld aan een doelstelling als "In het waddengebied is een optimale natuur- en landschapsbeleving mogelijk". Daarom is de bij de overheid gebruikelijke benadering VBTB (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) slechts toepasbaar op een aantal concreet geformuleerde doelstellingen van het Waddenfonds. Ook voor de achterliggende doelen, zoals de eerder genoemde 'aanjaagfunctie', is een kwantitatieve afrekenbaarheid niet mogelijk. De Raad stelt daarom een gemengde aanpak voor, kwantitatieve afrekening waar mogelijk en in andere gevallen kwalitatief.

## *Aangepaste opzet om evaluatie en verantwoording mogelijk te maken*

In het advies wordt de structuur uit het vigerende uitvoeringsplan, waarin de hoofddoelen zijn uitgewerkt in (4) thema's, die op hun beurt weer zijn

opgebouwd uit meerdere programma's (13), vastgehouden. Deze thema's en programma's bestrijken de hoofddoelen zoals aangegeven in de Wet op het Waddenfonds niet volledig. Daarnaast lopen de nadere uitwerking per hoofddoel en de integratie tussen de hoofddoelen door elkaar. De Raad stelt voor om (in een volgend uitvoeringsplan) te kiezen voor een transparantere structuur met een eenduidige relatie tussen respectievelijk hoofddoelen en thema's en thema's en programma's. De integratie vindt dan plaats in projecten, zoals het Waddenfonds het ook bedoeld heeft.

De door de Raad voorgestelde uitwerking resulteert in 6 thema's en 14 programma's, die de reikwijdte van het gehele Waddenfonds bestrijken. Behalve een herstructurering zal dan ook het thema *leefbaarheid* worden uitgebreid en de thema's *kennishuishouding* en *veiligheid* worden toegevoegd. De verruiming van het thema *leefbaarheid* is wenselijk voor een betere aansluiting op de (achterliggende) doelen van het Waddenfonds. Door toevoeging van de thema's *kennishuishouding* en *veiligheid* wordt een verbinding gelegd met twee hoofddoelen van het Waddenfonds wat een transparante evaluatie en verantwoording over deze doelen mogelijk maakt.

Per programma wordt in het advies een niet uitputtend aantal indicatoren benoemd die kunnen worden gebruikt voor evaluatie en verantwoording. Gedurende de looptijd van het fonds kunnen deze indicatoren worden aangevuld, aangescherpt of mogelijk geschrapt.

De Raad pleit ervoor om de evaluatie en verantwoording over het Waddenfonds als geheel toe te spitsen op twee hoofdvragen. In de eerste plaats betreft het de vraag of het fonds in voldoende mate, en op evenwichtige wijze over de verschillende hoofddoelen verdeeld heeft bijgedragen aan de realisatie van de hoofddoelen van het Waddenfonds. In de tweede plaats betreft het de vraag in hoeverre de uitvoering van het Waddenfonds meer heeft betekend voor het Waddengebied dan alleen het subsidiëren van projecten. Heeft het Waddenfonds bijvoorbeeld een aanjaagfunctie vervuld voor andere projecten en ontwikkelingen en zijn er projecten gerealiseerd die er in dit verband 'toe hebben gedaan'.



# 1 INLEIDING

Bij brief van 28 april 2010 heeft de Minister van VROM (nu Infrastructuur en Milieu) de Raad gevraagd te adviseren over een systeem van outputsturing voor het Waddenfonds. Het gaat daarbij om de mogelijkheden om meer grip te krijgen op de besteding van de middelen uit het Waddenfonds. Het systeem van outputsturing moet ertoe leiden dat de geformuleerde doelen daadwerkelijk worden gerealiseerd, en dat in de verantwoording van de begroting inzicht wordt geboden in de voortgang van de doelrealisatie.

In een eerder advies, getiteld 'Visie en focus Waddenfonds' heeft de Raad voorstellen gedaan voor sturing via een programmatische aanpak van het Waddenfonds. Dit heeft zijn weerslag gekregen in het Uitvoeringsplan 2010-2014.

In het onderhavige advies is deze opzet van het fonds en het gehanteerde tendersysteem als een gegeven beschouwd en wordt inzicht geboden in de mogelijkheden voor sturing, evaluatie en verantwoording.

In het advies wordt eerst kort ingegaan op de doelen en de opzet van het Waddenfonds en hoe verantwoording van overheidsuitgaven gebruikelijk plaatsvindt. Vervolgens wordt stilgestaan bij enkele complicerende factoren die belangrijke aandachtspunten vormen bij de invulling en uitvoering van evaluatie en verantwoording van het Waddenfonds. Tot slot geeft de Raad aan hoe met een enigszins gewijzigde opzet van thema's en programma's een aanzet kan worden gegeven voor de invulling van evaluatie en verantwoording.



## 2 HET WADDENFONDS

### 2.1 Beschrijving Waddenfonds

Het Waddenfonds is in 2006 bij wet ingesteld. De considerans van de Wet op het Waddenfonds luidt: *“Alzo wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is een begrotingsfonds in te stellen dat strekt ter financiering van extra investeringen in met name het Waddengebied waarmee de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke landschap beoogd wordt”*. Het fonds wordt benut voor het financieren van die maatregelen die, anders dan reguliere investeringen of beheers- of onderhoudswerken, gericht zijn op of bijdragen aan:

- a het vergroten en versterken van 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 in het Waddengebied, dan wel de substantiële transitie naar een duurzame energiehuishouding in het Waddengebied en de direct aangrenzende gebieden;
  - d het ontwikkelen van een duurzame kennishuishouding ten aanzien van het Waddengebied.
- Dit zijn de vier hoofddoelen van het fonds.

De rol van het Waddenfonds is in de eerste plaats het binnen bereik brengen van de hoofddoelen door middel van een financiële impuls. Verder wordt in de Memorie van Toelichting gesteld dat het Waddenfonds moet resulteren in projecten ‘die er toe doen’. Projecten die er toe doen betekenen meer dan een druppel op een gloeiende plaat en kenmerken zich door een zekere impact in het Waddengebied. Daarmee heeft het Waddenfonds een bredere doelstelling dan het uitsluitend subsidiëren van effectieve maatregelen. Het gaat namelijk om het leveren van een bijdrage aan het bewerkstelligen van een offensieve en ambitieuze houding ten opzichte van het Waddenzeebeleid. Die zal zich moeten uiten in:

- het aanjagen van ontwikkelingen door het realiseren van voorbeeldprojecten die anderen aanzetten tot (vervolg)initiatieven;
- het stimuleren van een hoog ambitieniveau, door gericht in te zetten op een ‘plus’ op de beleidsdoelen;
- de versterking van de samenwerking tussen belangengroeperingen in integrale projecten, en daardoor ook de versterking van het draagvlak voor het Waddenzeebeleid.

### 2.2 Subsidieaanvragen

Om in aanmerking te komen voor subsidie uit het Waddenfonds moet een project voldoen aan de criteria zoals gesteld in de volgende documenten:

- de Wet op het Waddenfonds;
- de subsidieregeling Waddenfonds;
- het Investeringsplan Waddenfonds;
- het Uitvoeringsplan Waddenfonds 2010-2014.

De *Wet* is onder 2.1 al deels toegelicht. De doelstellingen van het Waddenfonds komen voort uit de planologische kernbeslissing (pkb) Derde Nota Waddenzee uit 2007. De doelstellingen zijn in die pkb verwoord in een ontwikkelingsperspectief.

Dit is doorvertaald naar een Beheer- en Ontwikkelingsplan (B&O-plan) Waddenzee waarin het ontwikkelingsperspectief eveneens is opgenomen.

De *subsidieregeling* bevat in hoofdzaak technische voorwaarden voor projectaanvragers, zoals toelatingscriteria en verplichtingen na ontvangst van de subsidie.

In het *Investeringsplan* zijn de ambities van het Rijk voor het Waddengebied verwoord. Het geeft een indicatie van de doelen die in een periode van 20 jaar met het Waddenfonds worden nagestreefd en geeft daarmee op hoofdlijnen richting aan de besteding van het geld.

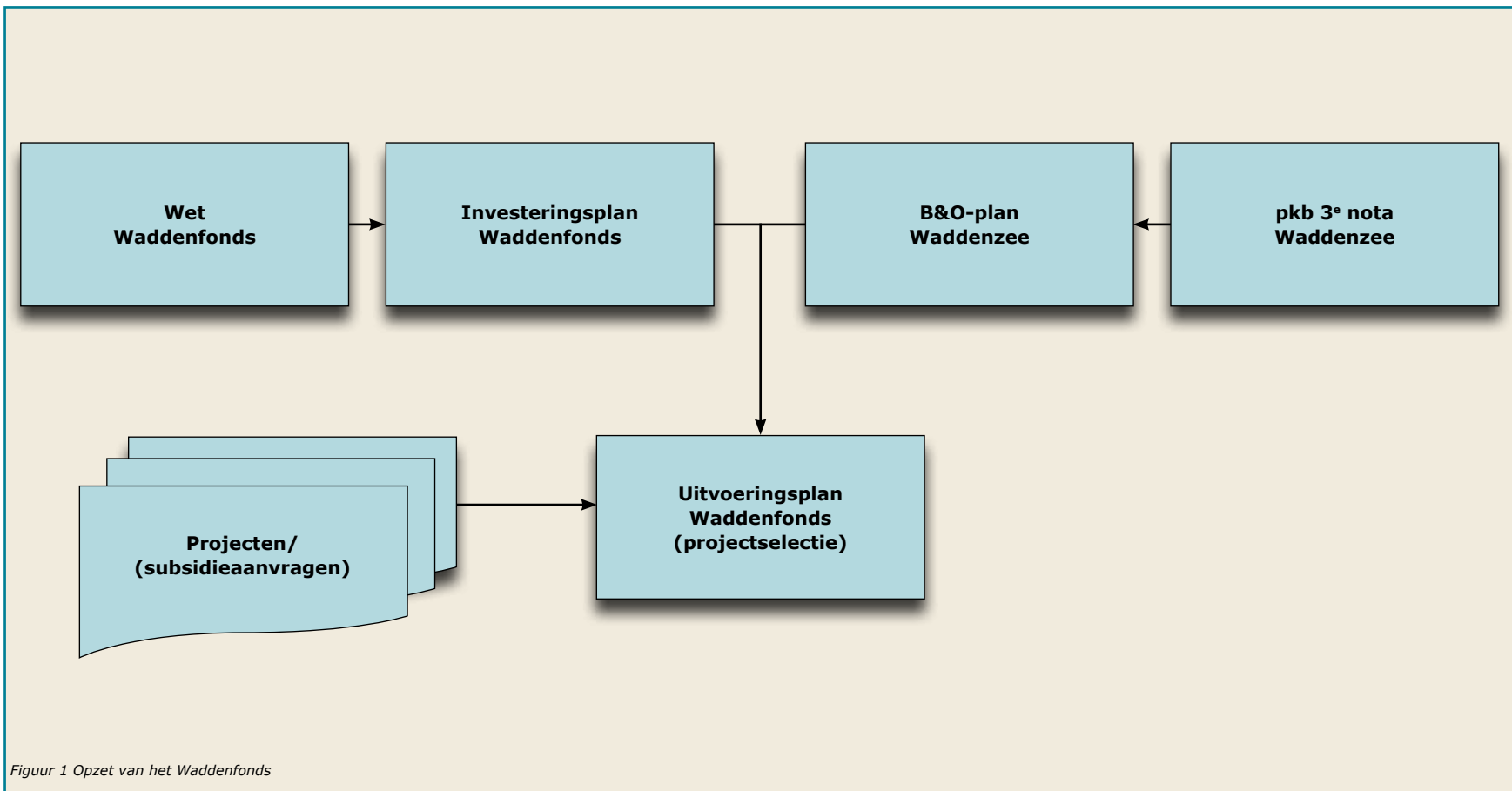
Het *Uitvoeringsplan*, dat door het Regionaal College Waddengebied (RCW) is vastgesteld, geldt voor vijf jaar en is een meer gedetailleerde uitwerking van de doelstellingen van het Waddenfonds.

In het vigerende Uitvoeringsplan 2010-2014 zijn deze doelstellingen uitgewerkt in vier thema’s. Die thema’s zijn weer nader uitgewerkt in 13 programma’s. Het Uitvoeringsplan is het centrale sturingsinstrument in de selectie en uitvoering van subsidieaanvragen. De specifieke inhoudelijke eisen die (naast de eisen van de Wet en het Investeringsplan) worden gesteld aan subsidieaanvragen, zijn in het Uitvoeringsplan opgenomen. Binnen deze kaders moet het Waddenfonds in het bijzonder de uitvoering van (meer) integrale projecten bevorderen. Om die reden krijgen projecten die bijdragen aan de doelen van meer dan één programma een hogere waardering in de beoordeling.

Het Uitvoeringsplan wordt na 5 jaar geëvalueerd en waar nodig herzien.

In *figuur 1* is de opzet van het fonds weergegeven.





Figuur 1 Opzet van het Waddenfonds



vat op het waddenfonds



### 3 VERANTWOORDING BIJ DE OVERHEID

Voor verantwoording van overheidsuitgaven wordt gebruik gemaakt van het VBTB-principe (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording). Met de introductie van dit principe verschoof het accent van een middelengeoriënteerde begroting naar een beleidsgeoriënteerde begroting. Dit ging gepaard met de introductie van evaluaties en het afleggen van verantwoording op basis van de behaalde resultaten en effecten. Er kwam zo meer aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van beschikbare middelen. Op basis van VBTB moet in de begroting van een ministerie antwoord worden gegeven op de vragen "Wat willen we bereiken", "Wat gaan we daarvoor doen" en "Wat mag dat kosten". Vervolgens komen in het financiële jaarverslag van dat ministerie dezelfde onderdelen terug in de vragen "Hebben we bereikt wat we beoogden?", "Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?" en "Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?".

De verschuiving van accent naar evalueren en verantwoorden op basis van meetbare resultaten heeft, naast de vele voordelen, als grootste risico dat de uitvoering van het beleid zich te veel gaat richten op de uitvoering van maatregelen en te weinig op de beoogde effecten.

De toepassing van het VBTB-principe is gebaat bij een duidelijke omschrijving van de prestatie (output) die moet worden geleverd en van de effecten (outcome) die daarvan het gevolg moeten zijn. De wijze waarop resultaten en effecten worden vertaald in (representatieve) meetbare indicatoren vereist veel aandacht, vooral in die situaties waarin de betreffende indicatoren tevens worden beïnvloed door andere factoren.

In hoeverre het principe van VBTB bruikbaar is voor het Waddenfonds komt in hoofdstuk 5 aan de orde. Eerst wordt stilgestaan bij enkele noodzakelijke aandachtspunten bij de uitvoering van het Waddenfonds.



# 4 AANDACHTSPUNTEN BIJ DE UITVOERING VAN HET FONDS

## 4.1 Complicerende factoren

Het karakter en de reikwijdte van het Waddenfonds leiden tot een aantal complicerende factoren voor de evaluatie en verantwoording van de uitvoering ervan.

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de meest in het oog springende:

- de meetbaarheid van de beoogde effecten;
- de afbakening van maatregelen en projecten die voor subsidie in aanmerking komen (het additionele karakter van subsidiabele maatregelen);
- het vraaggestuurde karakter van het Waddenfonds (de afhankelijkheid van ingediende subsidieaanvragen).

## 4.2 Meetbaarheid effecten en doelen

### *Nulsituatie*

Het Waddenfonds richt zich op een breed scala van projecten die verschillende beleidsterreinen raken. Projecten die voor het Waddenfonds in aanmerking komen mogen niet samenvallen met investeringen voor de reguliere beleidsdoelen. Waddenfondssubsidies dienen juist nieuwe impulsen en extra kwaliteit toe te voegen. Teneinde de dankzij het Waddenfonds gerealiseerde prestatie vast te stellen is het nodig te beschikken over de nulsituatie.

In de praktijk is de nulsituatie moeilijk vast te stellen, omdat vanuit het fonds bezien, de nulsituatie strikt genomen niet de actuele toestand is, maar de toestand na uitvoering van het reguliere beleid.

### *Dosis-effectrelaties*

Een tweede eis bij de verantwoording is de besteding van de publieke middelen op kosteneffectiviteit te beoordelen. Het gaat daarbij ook om inzicht in dosis-effectrelaties en het selecteren van de juiste indicatoren daarvoor. De huidige onzekerheden en kennisleemten liggen vooral op het gebied van de dosis-effectrelaties.

Het ontbreken van inzicht in goede dosis-effectrelaties heeft als bijkomend effect dat de financiële haalbaarheid van einddoelen onvoldoende concreet kan worden omschreven. Door een goede monitoring kan gedurende de looptijd van het fonds meer inzicht verkregen worden. Niet zelden zal echter pas na langere tijd blijken of uitgevoerde maatregelen hun vruchten afwerpen.

### *Monitoring*

Rekening houden met de beperktheid van het verantwoordingsinstrumentarium draagt bij aan een realistische verwachting ten aanzien van de doelgerichte sturingsmogelijkheden van het fonds. Het is zinvol hier bij evaluatie en verantwoording rekening mee te houden. Om dit probleem het hoofd te bieden verdient het aanbeveling per thema (zie hoofdstuk 5) een kleine groep deskundigen een zo beknopt mogelijk overall monitoringplan uit te laten werken, dat als leidraad dient voor de projectmonitoring.

Randvoorwaarde daarbij moet zijn dat de monitoringinspanning beperkt, maar effectief is. Voorkomen moet worden dat voor deze monitoring een te groot beslag wordt gelegd op het totaal beschikbare budget.

**De Raad adviseert om door een kleine groep deskundigen per thema een beknopt overall monitoringplan uit te (laten) werken.**

## 4.3 Waddenfonds alleen bedoeld voor additionele projecten

De voorwaarde additionaliteit is moeilijk hanteerbaar. Bij de beoordeling van subsidieaanvragen kan er beperkt inhoud aan worden gegeven. Dit blijkt ook uit de motiveringen van de Adviescommissie Waddenfonds waarbij het 'additionele karakter' van gehonoreerde aanvragen als beoordelingscriterium ontbreekt. Wij veronderstellen dat projecten (subsidieaanvragen) met een duidelijk regulier karakter bij de beoordeling in de praktijk zullen afvallen. De Raad adviseert om in de verantwoordingsfase (aan het einde van de looptijd van vijf jaar van een Uitvoeringsplan) wel een oordeel te geven over de vraag of in voldoende mate is voldaan aan het criterium van additionaliteit. Een dergelijk oordeel kan consequenties hebben voor de inhoud van het eerstvolgende Uitvoeringsplan en de daarover af te leggen verantwoording.

De voorwaarde dat alleen additionele projecten in aanmerking voor subsidie komen, leidt logischerwijs tot het uitsluiten van een bepaalde categorie projecten of maatregelen (zie voorbeeld kader). Daarbij moet wel worden bedacht dat een dergelijke aanpak fungeert als een grove zeef in het selectieproces. Dit kan mogelijk een negatieve invloed hebben op de aanjaagfunctie van het Waddenfonds. Een meer positieve manier om te sturen op projecten met een additioneel karakter ligt in de programmatische aanpak. Het zal dan vooral gaan om de wijze waarop de programma's in het Uitvoeringsplan zijn uitgeschreven. Beide werkwijzen kunnen naast elkaar worden gebruikt.

### Bedreiging door klimaatverandering

Een van de hoofddoelstellingen in het **Investeringsplan** betreft 'het verminderen of wegnemen van externe bedreigingen van de natuurlijke rijkdom van de Waddenzee.' In de uitwerking komen onder andere de gevolgen van een versnelde zeespiegelstijging aan de orde, waarbij wordt verwezen naar een van de langetermijndoelen ('de veiligheid tegen overstroming is duurzaam gehandhaafd. De primaire waterkering blijft voldoen aan de eisen van de Wet op de waterkering.') die in het ontwikkelingsperspectief (pkb Derde Nota Waddenzee) zijn verwoord. In het **Uitvoeringsplan 2010-2014** is onder het **thema 1** (Ecosystemen, habitat en soorten) de doelstelling voor 2026 van **programma 1** (Waddenzee klimaatbestendig) veiligheid als volgt verwoord: "de veiligheid voor de bewoners en gebruikers is optimaal gewaarborgd. De Waddenzee groeit op een natuurlijke wijze mee met de zeespiegelstijging. Uitbreiding van het areaal natuurlijke kwelders in het Waddengebied en een significante verbetering van de kwaliteit van kwelders conform de implementatie van de Europese richtlijnen (Natura 2000, Kaderrichtlijn Water). Met kwaliteit van kwelders wordt volgens Natura 2000 de aanwezigheid van alle successtadia en van zoet-zout overgangen bedoeld. In 2026 dienen er enkele zoet-zout overgangen te zijn gerealiseerd, waardoor de migratiemogelijkheden van organismen zijn gewaarborgd."

Beschouwd vanuit de invalshoek van additionaliteit wordt het volgende gesteld:

1. Het eerste deel van de doelstelling (waarborging veiligheid) is geen doel van het Waddenfonds, maar betreft een nagestreefd (regulier) effect van de uitvoering van de Wet op de waterkering. Projecten op dit gebied moeten om die reden worden uitgesloten van een bijdrage uit het Waddenfonds.
2. Alle andere genoemde typen projecten kunnen bijdragen aan het vergroten van de veiligheid, maar hebben primair een ander doel, namelijk het herstellen of versterken van natuurwaarden, met als neveneffect een grotere klimaatbestendigheid (de enige uitzondering op deze redenering betreft wellicht projecten gericht op het behouden van het gewenste areaal droogvallende platen). Volgens de Raad is de consequentie dat voor de externe bedreiging 'zeespiegelstijging' geen middelen vanuit het Waddenfonds beschikbaar komen. Dit laat uiteraard onverlet dat projectvoorstellen die ook bijdragen aan het vergroten van klimaatbestendigheid van het Waddengebied hiervoor in de selectieprocedure wel een 'plus' krijgen.

Voor wat betreft de voorwaarde van het additionele karakter van te subsidiëren projecten komt de Raad tot de volgende conclusies:

- de doelen van het Waddenfonds zijn moeilijk te (onder)scheiden van de doelen van het reguliere Waddenzeebeleid. Bovendien zijn de doelen van het fonds in de meeste gevallen niet concreet en meetbaar. Daardoor kan de omvang van de beoogde effecten van het fonds en de (feitelijke en/of financiële) haalbaarheid daarvan veelal niet worden bepaald;
- de bedoeling van het Waddenfonds is het geven van een extra impuls aan de realisering van het Waddenzeebeleid, bij voorkeur in de vorm van integrale en aansprekende projecten. De rol van het fonds is daarmee breder dan alleen het subsidiëren van projecten. De consequentie hiervan is dat de beoordeling van subsidieaanvragen ook breder moet zijn dan alleen het concrete project, c.q. het additionele karakter ervan;
- het criterium van additionaliteit is in de praktijk lastig hanteerbaar en kan om duidelijkheid te scheppen in het afwegingsproces beter worden geschrapt uit het selectieproces. Dit laat onverlet dat in het Uitvoeringsplan wel typen projecten en maatregelen kunnen worden uitgesloten van subsidie op grond van het argument dat zij een te grote overlap hebben met de uitvoering van reguliere taken (en dus geen extra impuls opleveren);
- de vijfjaarlijkse evaluatie en verantwoording van de uitvoering van het Waddenfonds is het moment om stil te staan bij de vraag of bepaalde programma's of typen projecten een te grote overlap hebben met de uitvoering van reguliere taken. Op grond daarvan kunnen ze mogelijk in het eerstvolgende Uitvoeringsplan worden uitgesloten van subsidie uit het Waddenfonds.

**De Raad adviseert een aantal typen projecten en maatregelen die vooral regulier van aard zijn expliciet van subsidie uit te sluiten. De Raad adviseert daarmee tevens, en in lijn met de huidige praktijk, een expliciete beoordeling van het additionele karakter niet op nog andere manieren mee te nemen in het afwegingsproces.**



#### 4.4 Vraaggestuurd fonds

Hoe aantrekkelijk het fonds ook wordt ingericht, de vraag of het uiteindelijk aan de verwachtingen zal hebben voldaan ligt niet alleen in handen van de voor de uitvoering verantwoordelijke partij. De gewenste ontwikkeling kan alleen worden gerealiseerd als er ook daadwerkelijk subsidieaanvragen voor projecten op het desbetreffende gebied worden ingediend. De mogelijkheden om het laten indienen van subsidieaanvragen op achterblijvende terreinen te stimuleren zijn echter beperkt. Dit is een gegeven waar in de evaluatie en verantwoording van de uitvoering van het fonds rekening mee moet worden gehouden.

In dit advies is de huidige wijze van uitvoering van het fonds (tendersysteem) als gegeven beschouwd. De huidige wijze van uitvoering heeft beperkte mogelijkheden om op de output te kunnen sturen, maar komt ten goede aan onder andere de aanjaagfunctie en het aantrekkingsvermogen op partijen die uit eigen middelen willen investeren in het Waddengebied (multipliereffect). Indien op basis van de inmiddels opgedane ervaringen het accent geleidelijk verschuift naar een voorkeur voor meer grip op de inzet (en verdeling over de hoofddoelen) van middelen uit het Waddenfonds, kan een andere wijze van uitvoering worden overwogen. Een van de mogelijkheden daarvoor is het (gedeeltelijk) onderbrengen van de middelen uit het Waddenfonds in een investeringsprogramma. Een voorbeeld van een dergelijke aanpak is het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport). Opgemerkt wordt, dat een dergelijke aanpassing slechts ten dele de sturingsmogelijkheden vergroot. Voor een deel van de hiervoor genoemde complicerende factoren, zoals de beperkte meetbaarheid van effecten, verandert hiermee niets. Verder is een zorgvuldige en doordachte uitwerking nodig om ervoor te zorgen dat een aanpassing van de uitvoeringswijze geen negatief effect heeft op de aanjaagfunctie en het aantrekken van externe investeringen, maar deze juist versterkt.



# 5 EVALUATIE EN VERANTWOORDING WADDENFONDS

## 5.1 Voorstel andere opzet thema's en programma's

Om invulling te geven aan de al eerder gewenste programmatische aanpak zijn in het Uitvoeringsplan 2010-2014 de hoofddoelen van de Wet op het Waddenfonds uitgewerkt in vier thema's:

- ecosysteem, habitat en soorten;
- klimaat, energie en water;
- landschap en cultuurhistorie;
- wonen, werken en recreëren.

Deze vier thema's bevatten per thema elementen uit meer dan een van de hoofddoelen van het Waddenfonds. Op hun beurt bevatten de uit de thema's voortkomende programma's per programma weer elementen uit meer dan

één thema. Integratie en nadere detaillering van de hoofddoelen lopen in deze wijze van uitwerking door elkaar. Hierdoor worden de relaties tussen de verschillende aggregatieniveaus (doelstellingen, thema's, programma's en projecten) ondoorzichtig. Dit maakt het lastig om een systeem voor sturing en verantwoording op te zetten. Een transparantere (en betere) structuur wordt verkregen door achtereenvolgens elk onderscheiden thema te koppelen aan één hoofddoel en elk onderscheiden programma aan één thema (figuur 2). Kenmerk van deze werkwijze is dat de hoofddoelen eerst verder worden uitgewerkt in thema's en programma's en dat vervolgens op het niveau van projecten de beoogde integratie plaatsvindt. Een project komt immers bij voorkeur ten goede aan meerdere doelstellingen.

### Voorgestelde gehanteerde aggregatieniveaus Waddenfonds (zie ook figuur 2)

**Hoofddoelen:** de vier in de Wet op het Waddenfonds genoemde doelstellingen:

- a. het vergroten en versterken van 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 in het Waddengebied, dan wel de substantiële transitie naar een duurzame energiehuishouding in het Waddengebied en de direct aangrenzende gebieden;
- d. het ontwikkelen van een duurzame kennishuishouding ten aanzien van het Waddengebied.

**Thema's:** per hoofddoel worden een of meer thema's onderscheiden, met als eindresultaat zes thema's. Voor de doelstelling "a) het vergroten en versterken van natuur- en landschapswaarden van het Waddengebied" zijn dat de thema's 'natuurlijk Waddengebied' en 'identiteit Waddengebied'. Voor doelstelling "b) het verminderen of wegnemen van externe bedreigingen van de natuurlijke rijkdom van de Waddenzee" is dat het thema 'veiligheid Waddengebied', enzovoort.

**Programma's:** per thema worden een of meer programma's onderscheiden, met als eindresultaat veertien programma's. De programma's zijn zo geformuleerd dat ze een thema opsplitsen in logische onderdelen, waarvoor separate maatregelen en beoordelingscriteria kunnen worden gedefinieerd. Zo zijn binnen het thema 'natuurlijk Waddengebied' drie programma's onderscheiden, te weten: 'voedselweb', 'morfologische processen' en 'milieuomstandigheden'. Voor het thema 'veiligheid Waddengebied' zijn twee programma's onderscheiden: 'klimaatbestendigheid' en 'risico's en effecten milieucalamiteiten', enzovoort.

**Projecten:** de door de subsidieaanvragers ingediende uitvoeringsplannen en onderzoeken.



In *figuur 2* is de indeling en samenhang van aggregatieniveaus schematisch weergegeven.

De belangrijkste argumenten om te kiezen voor deze meer directe en eenduidige relatie tussen de hoofddoelen, thema's en programma's zijn:

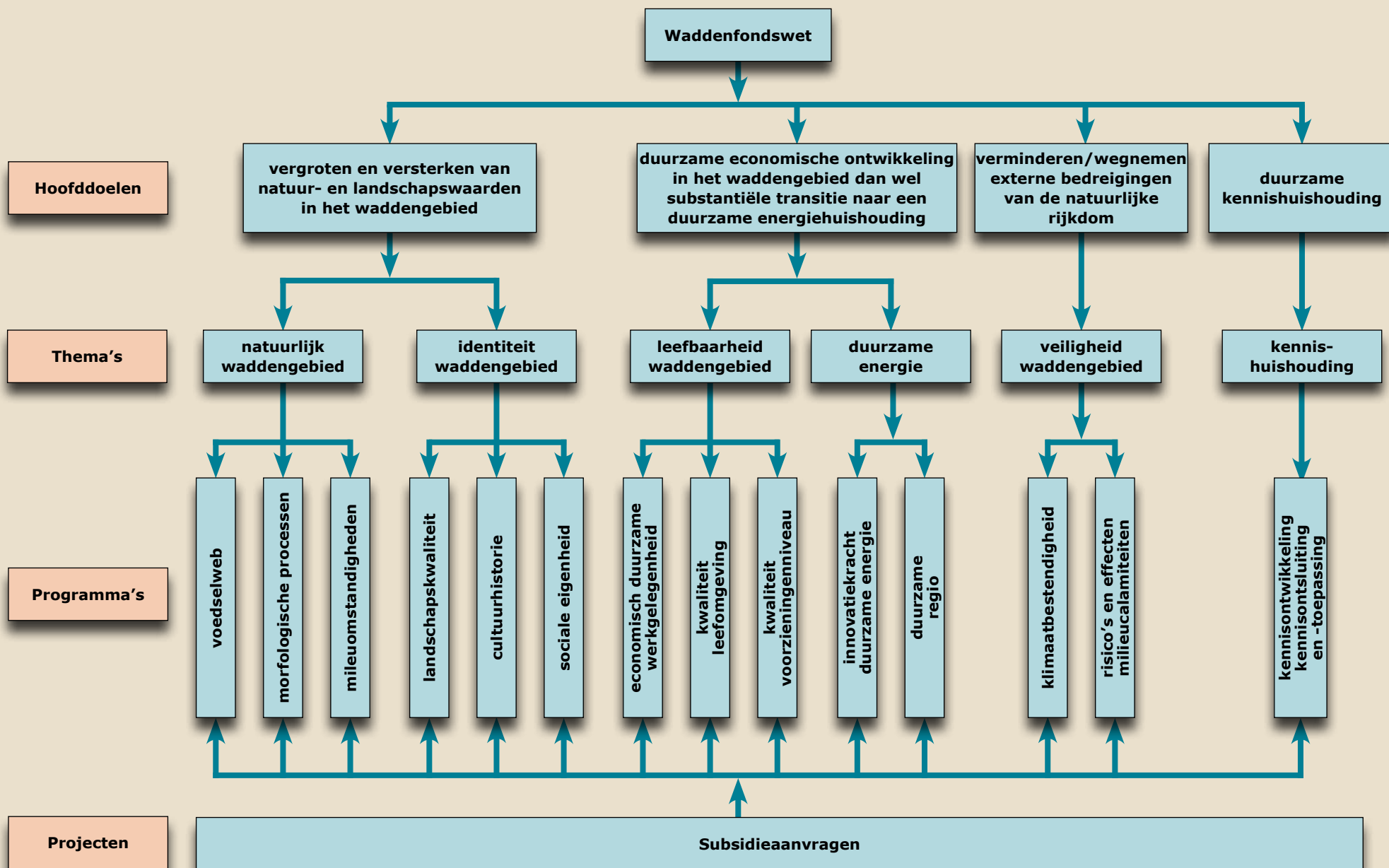
1. het Waddenfonds kent een financiële verdeelsleutel, die gekoppeld is aan de vier hoofddoelen (§2.1 a tot en met d). Om de daadwerkelijke besteding goed te kunnen evalueren, verantwoorden en zo mogelijk (bij) te sturen is een overzichtelijke en eenduidige relatie tussen de Wet, het Investeringsplan en het Uitvoeringsplan gewenst;
2. het bredere c.q. integrale karakter van projecten vormt een belangrijk criterium bij het honoreren van subsidieaanvragen. Toetsing van aanvragen aan de geformuleerde programma's in het Uitvoeringsplan biedt de mogelijkheid om de mate van integraliteit op een reproduceerbare wijze te beargumenteren;
3. de integrale programma's in het vigerend Uitvoeringsplan zijn zo sterk geënt op bestaande projecten (denk bijvoorbeeld aan duurzame visserij), dat nieuwe (integrale) projecten niet of alleen met grote moeite in de bestaande programma's kunnen worden ondergebracht. Hierdoor ontstaat het risico dat er steeds weer nieuwe programma's moeten worden geformuleerd en toegevoegd aan het Uitvoeringsplan, met als gevolg dat de gewenste sturing door de programmatische aanpak wordt verzwakt;
4. een enkel doel (bijvoorbeeld het verminderen van externe bedreigingen) in het Uitvoeringsplan 2010-2014 blijft vrijwel geheel buiten beschouwing.

**De Raad adviseert de indeling in thema's, zoals opgenomen in het Uitvoeringsplan 2010-2014, in een volgend Uitvoeringsplan aan te passen, zodat op een transparante wijze invulling kan worden gegeven aan de evaluatie en verantwoording van de uitvoering van het Waddenfonds. Dit resulteert in de volgende thema's<sup>1</sup>:**

- **natuurlijk Waddengebied;**
- **identiteit Waddengebied;**
- **leefbaar Waddengebied;**
- **veilig Waddengebied;**
- **duurzame energie;**
- **kennishuishouding Waddengebied.**

<sup>1</sup> Zie Raad voor de Wadden, 2009, Visie en focus Waddenfonds, advies 2009/03





Figuur 2 Aggregatieniveaus van het Waddenfonds

Per thema vormen de langetermijndoelen uit het ontwikkelingsperspectief in de pkb Derde Nota Waddenzee het (themagerichte) beoordelingskader, waaruit tevens de programma's zijn afgeleid. Een tweetal thema's behoeft nog een korte toelichting.

In het vigerende Uitvoeringsplan wordt de ontwikkeling van de *kennishuishouding* niet als een separaat thema onderscheiden, maar maakt het integraal deel uit van (alle) programma's en projecten. Op basis van de wettekst, die projecten die uitsluitend uit onderzoek bestaan uitsluit van een bijdrage uit het fonds, is deze keuze gerechtvaardigd.

Gezien vanuit de invalshoek van evaluatie en verantwoording is de ontwikkeling van de kennishuishouding echter wel degelijk een thema dat expliciet aan de orde moet komen in de evaluatie en verantwoording, en daarmee in de beoordeling van subsidieaanvragen. Daarom is kennishuishouding als apart thema opgenomen.

#### **De Raad adviseert kennishuishouding als thema op te nemen in het Uitvoeringsplan.**

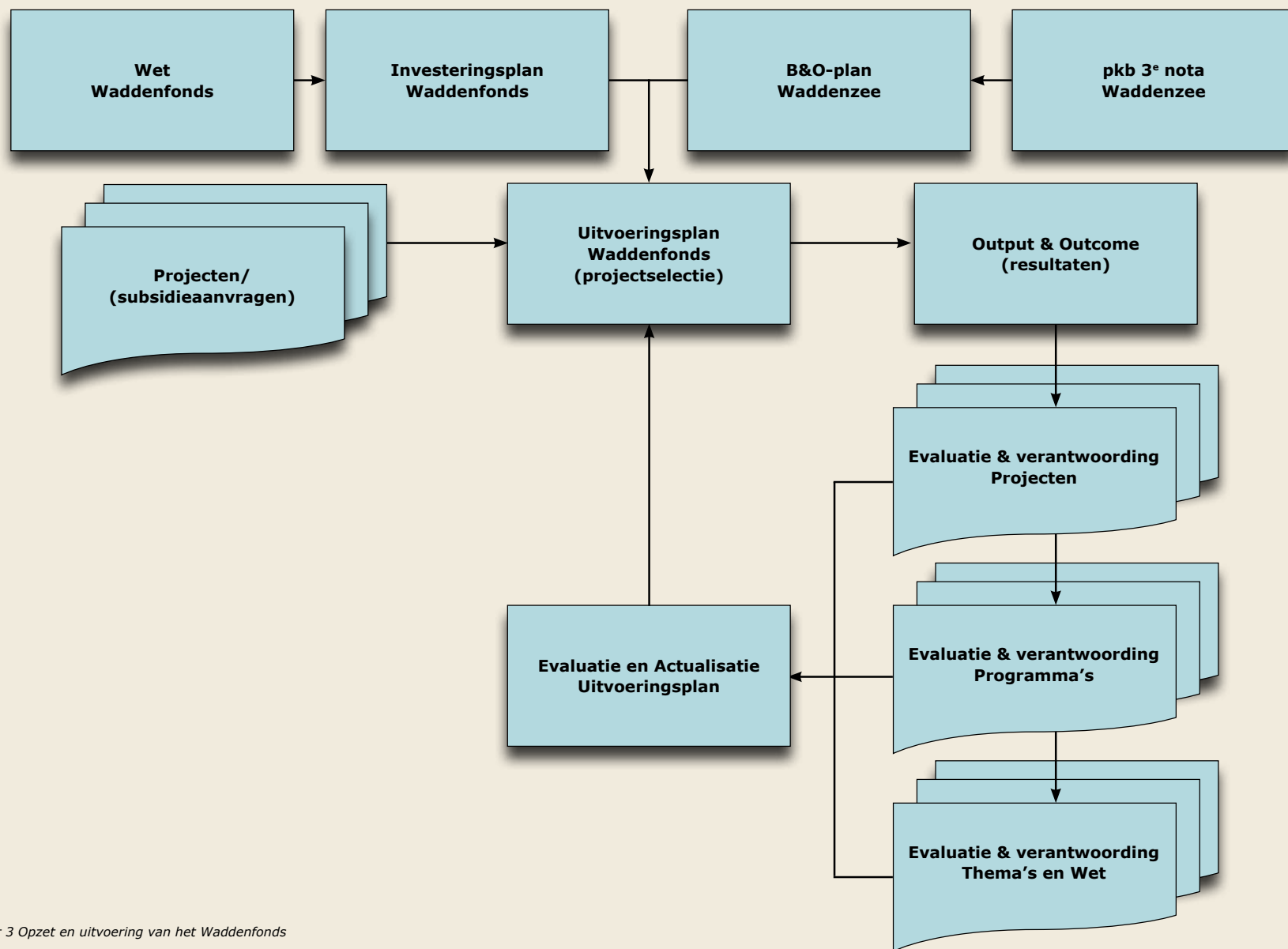
Voor het thema *leefbaarheid* zijn de langetermijndoelen in het ontwikkelingsperspectief vooral gericht op economische aspecten. Het is wenselijk dit thema te verbreden en de kwaliteit van de leefomgeving en het voorzieningenniveau bij dit thema te betrekken in de vorm van separate programma's. Reden hiervan is dat voor een deel van de totale bevolking, zoals forensen en gepensioneerden, de Waddenregio uitsluitend woongebied is. Voor die groep, die voor de instandhouding van een leefbaar Waddengebied onmisbaar is, zijn de kwaliteit van de leefomgeving en het voorzieningenniveau belangrijke overwegingen voor de keuze van de woonomgeving. Het gaat hierbij wel nadrukkelijk om een toegevoegde waarde, wat betekent dat aanvragen die uitsluitend zijn gericht op de kwaliteit van de leefomgeving en voorzieningen niet worden gehonoreerd. Met andere woorden indien een project dat primair gericht is op een of meer andere programma's/doelen ook een bijdrage levert aan de kwaliteit van de leefomgeving en voorzieningen, krijgt het hiervoor een plus in de beoordeling.

#### **De Raad adviseert het thema *leefbaarheid* te verbreden en ook de kwaliteit van de leefomgeving en het voorzieningenniveau bij dit thema te betrekken.**

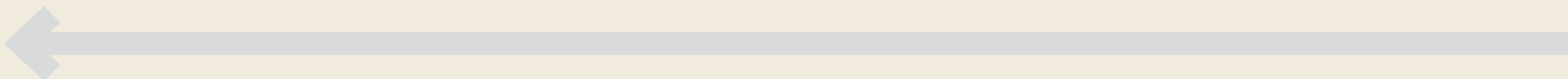
#### **5.2 Evaluatie en verantwoording uitvoering Waddenfonds**

De uitvoering van het Waddenfonds omvat een periode van 20 jaar, eindigend in 2026. De uitvoeringstermijn is onderverdeeld in perioden van vijf jaar, waarvoor steeds een nieuw Uitvoeringsplan wordt vastgesteld. Verder worden er per jaar een of meer tenders uitgezet waarop subsidieaanvragen kunnen worden ingediend. Vanuit de hoedanigheid van het Waddenfonds als begrotingsfonds vloeit verder voort dat het beschikbare budget jaarlijks in de rijksbegroting wordt vastgesteld en in het jaar daaropvolgend in het financiële jaarverslag wordt verantwoord. Figuur 3 is een aanvulling op figuur 1 en toont de verschillende aggregatieniveaus van het Waddenfonds en de werking van evaluatie en verantwoording per aggregatieniveau.

Opgemerkt wordt dat door de evaluaties de mogelijkheden voor sturing in de loop van de uitvoeringstermijn van het Waddenfonds toenemen. Inhoudelijk is dit het gevolg van het gaandeweg leren van de resultaten van uitgevoerde projecten. Die resultaten komen door gerichte monitoring beschikbaar. Daarnaast zijn de uitkomsten van de evaluaties en van de verantwoording (over een aflopend Uitvoeringsplan) strategisch richtinggevend. De uitkomsten bieden immers de mogelijkheid dit te vertalen in de inhoud van het nieuwe Uitvoeringsplan.



Figuur 3 Opzet en uitvoering van het Waddenfonds



Uit het vigerende Uitvoeringsplan blijkt dat er in veel gevallen geen meetbare doelstellingen zijn. Denk bijvoorbeeld aan een doelstelling als *"In het Waddengebied is een optimale natuur- en landschapsbeleving mogelijk"*. Daarom is het VBTB-principe slechts toepasbaar op een deel van de doelen van het Waddenfonds. Ook voor de achterliggende doelen, zoals de eerder genoemde aanjaagfunctie, is het niet mogelijk om deze afrekenbaar te maken. De Raad stelt daarom een gemengde aanpak voor, kwantitatief waar mogelijk en in andere gevallen kwalitatief.

**De Raad adviseert om in de evaluatie en verantwoording van het Waddenfonds uit te gaan van een gemengde aanpak. Deze aanpak bestaat uit een kwantitatieve beoordeling van de efficiëntie en effectiviteit van de inzet van het fonds voor meetbare output en een kwalitatieve beoordeling van de niet goed meetbare output en de outcome (achterliggende doelen).**

In de volgende paragrafen is figuur 3 inhoudelijk nader uitgewerkt voor de programma's, thema's en de doelstellingen van de Wet op het Waddenfonds als geheel. Het gaat daarbij om het algemene stramien van het instrumentarium. De nadere uitwerking op projectniveau is daarbij achterwege gelaten. In de subsidieregeling is deze namelijk al uitgewerkt.

### 5.3 Evaluatie en verantwoording per programma

Zoals blijkt uit figuur 2 (zie 5.1), worden in dit advies 14 programma's voorgesteld. Deze zijn direct afgeleid uit de doelstellingen uit de Wet op het Waddenfonds. De inhoudelijke doelen per programma zijn - conform de verwijzing in de Wet op het Waddenfonds - overgenomen uit het langetermijnperspectief in de pkb Derde Nota Waddenzee, en de uitwerking daarvan in het B&O-plan. In de bijlage is een tabel opgenomen waarin de programma's zijn benoemd. Daarnaast is het langetermijnperspectief in de vorm van doelen weergegeven, gevolgd door de belangrijkste indicatoren waaraan het resultaat kan worden gemeten.

Per programma is een aantal indicatoren benoemd die kunnen worden benut voor evaluatie en verantwoording. Het is geen uitputtende lijst met indicatoren, maar een aanzet voor aangrijpingspunten voor de evaluatie en verantwoording over de programma's. Gedurende de looptijd van het fonds kunnen de indicatoren worden aangevuld of aangepast.

In algemene zin geldt voor alle programma's dat de evaluatie en verantwoording achteraf invloed kunnen hebben op de inhoud (of de gebruikswijze) van het sturingsinstrumentarium in een volgende tender of in het eerstvolgende Uitvoeringsplan, al naar gelang de antwoorden op vragen als:

- komen de feitelijke resultaten overeen met de verwachte resultaten;
- kunnen afwijkingen worden verklaard;
- zijn de beschikbare sturingsmiddelen in voldoende mate benut en hebben ze naar behoren gefunctioneerd;
- zijn de resultaten en de geleerde lessen verwerkt in de eerstvolgende tender en het eerstvolgende Uitvoeringsplan;
- worden projecten uitgevoerd op basis van een overkoepelend plan of integrale visie, of is er alleen sprake van (losse) op zichzelf staande initiatieven;
- kan worden volstaan met het uitvoeren van op zichzelf staande projecten of vraagt een verantwoorde besteding van de middelen om een meer gestructureerde aanpak.

### 5.4 Evaluatie en verantwoording per thema

Evaluatie en verantwoording op het aggregatieniveau van thema's komt iedere vijf jaar aan de orde, samenvallend met de looptijd van het Uitvoeringsplan. Het resultaat van de evaluatie kan gevolgen hebben voor zowel het aantal programma's als de inhoud (selectievoorwaarden en -eisen subsidieaanvragen) van het eerstvolgende Uitvoeringsplan.

### 5.5 Evaluatie en verantwoording van de Wet op het Waddenfonds

Voor het Waddenfonds zijn de belangrijkste evaluatiemomenten de midterm review, de eindevaluatie en verantwoording van de Wet op het Waddenfonds en (in iets mindere mate) de evaluatie en verantwoording van de achtereenvolgende uitvoeringsplannen.

#### Meerwaarde van het Waddenfonds

De evaluatie en verantwoording van de inhoudelijke aspecten van het Waddenfonds vindt plaats op de lagere aggregatieniveaus van thema's en programma's. De overall evaluatie en verantwoording kan daarom worden toegespitst op de vraag in hoeverre de uitvoering van het Waddenfonds meer heeft betekend voor het Waddengebied dan alleen het subsidiëren van concrete projecten en maatregelen.

Het succes van het Waddenfonds kan, gezien vanuit de achterliggende bedoeling van het fonds om een impuls te geven aan het gebied, worden afgemeten aan de mate waarin:

- er sprake is van een structurele offensieve houding in de uitvoering van het Waddenzeebeleid;
- het Waddenfonds een aanjaagfunctie heeft vervuld voor andere projecten en ontwikkelingen;
- er projecten zijn gerealiseerd 'die er toe hebben gedaan';
- het Waddengebied in 2026 er, door de investering van €800 miljoen, ecologisch, economisch en sociaal-maatschappelijk beter voorstaat dan in 2006;
- de geboekte vooruitgang op evenwichtige wijze verdeeld is over de hoofd-

- doelen waarop het fonds zich richt(te);
- de bijdrage uit het Waddenfonds heeft geleid tot betere omstandigheden dan op basis van de uitvoering van uitsluitend de reguliere beheertaken mochten worden verwacht.

### *Indicatoren*

Er zijn enkele indicatoren om vast te stellen of het Waddenfonds gedurende en na de uitvoeringsperiode heeft geleid tot een structurele offensieve (ambitieuze) houding.

In de uitvoeringsperiode kan de aanjaagfunctie worden geregistreerd aan de hand van de toename van het aantal en de omvang van initiatieven (of ontwikkelingen) dat als gevolg van een Waddenfondsproject ontstaat. De voortvarendheid waarmee het Waddenzeebeleid wordt uitgevoerd kan eveneens als indicator van een offensieve houding worden aangemerkt. Het gaat dan om het tempo waarin en de ambitie waarmee uitvoerende overheden en organisaties tot uitvoering van beleid komen. In aanvulling daarop zal de permanente afwezigheid van situaties van achterstallig onderhoud ook een meetbare indicator kunnen zijn om de offensieve houding mee uit te drukken.

De vraag of het Waddenfonds een aantoonbare extra positieve invloed heeft (gehad) op de ontwikkeling van het Waddengebied, staat centraal in de uiteindelijke beoordeling van de meerwaarde van het Waddenfonds. Daaruit moet blijken of de hoofddoelstelling van het Waddenfonds is gerealiseerd.

In het Investeringsplan is de verdeelsleutel voor de besteding van middelen uit het Waddenfonds aangegeven. Verder zijn (of worden) er streefbeelden opgesteld gebaseerd op het langetermijnperspectief (pkb Derde Nota Waddenzee). Tezamen vormen deze uitgangspunten het kader voor de beoordeling of het Waddengebied op evenwichtige wijze heeft geprofiteerd van het Waddenfonds. De exacte verdeling van de middelen over de onderscheiden thema's is volgens de Raad ondergeschikt aan de mate waarin er sprake is van een evenwichtige doelrealisatie. Wellicht nog belangrijker dan de precieze verdeling van de middelen over de thema's, is de vraag of het Waddenfonds - met de hoofddoelstelling van het Waddenzeebeleid als uitgangspunt - de aanjaagfunctie goed heeft weten in te vullen.

**De Raad adviseert het uiteindelijke succes van het Waddenfonds niet alleen te beoordelen op de concrete doelrealisatie per hoofddoel, maar vooral ook op de mate waarin het heeft geleid tot een mentaliteitsverandering in (of ten aanzien van) het Waddengebied.**



## GERAADPLEEGDE LITERATUUR

De mossel wordt duur betaald, advies Adviescommissie Waddenfonds, 2009.

Instelling van een Waddenfonds, nota naar aanleiding van het verslag, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30594 nr. 8.

Investeringsplan Waddenfonds, Ministerie VROM, 2006.

Leven in de Wadden, beheer- en ontwikkelingsplan Waddengebied, Regionaal College Waddengebied, 2008.

Nota van toelichting bij deel 4 van de pkb Derde Nota Waddenzee, Ministerie VROM, 2007.

Verantwoorden over beleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26573 nr. 26.

Uitvoeringsplan Waddenfonds 2010-2014, Regionaal College Waddengebied, 2010.

Visie en focus Waddenfonds, Raad voor de Wadden, 2009.

Visie en focus Waddenfonds achtergrondrapport, Raad voor de Wadden, 2009.



THEMA	PROGRAMMA	DOELEN	INDICATOREN
NATUURLIJK WADDENGEBIED	VOEDSELWEB	De flora en fauna zijn rijk, gevarieerd en in hoeveelheden aanwezig, zoals die ook voor de periode van eutrofiëring aanwezig waren. Het areaal natuurlijke kwelders is vergroot. Het areaal mosselbanken met een natuurlijke dichtheid en het areaal zeegrasvelden is vergroot. Zeezoogdieren, vissen en (trek)vogels zijn duurzaam verzekerd van voldoende voedsel en rust- en voortplantingsgebieden. De vrije migratie van aquatische organismen tussen de Waddenzee en het zoete binnenwater is gegarandeerd. Op meerdere plaatsen zijn zoet- zoutgradiënten aanwezig.	Aantal hectares schelpdierbanken en zeegrasvelden Aantal organismen en omvang populaties Aanwezigheid alle trofische niveaus Omvang en ligging rust- en foerageergebieden (ha) Migratiemogelijkheden voor organismen (zoet-zoutovergangen)
	GEOMORFOLOGISCHE PROCESSEN	De natuurlijke dynamiek van de fysische processen in de Waddenzee, op de Waddeneilanden en in de Noordzeekustzone wordt zo min mogelijk beperkt, zodat zij nieuwe platen, geulen en jonge duin- en kustgebieden kunnen ontwikkelen.	Toename kwelderareaal Verhouding oude/jonge kwelders en duinen Mate van ongestoorde dynamiek Verandering ligging zandplaten en geulen Oppervlakteverhouding geulen en platen
	A-BIOTISCHE CONDITIES	De waterkwaliteit is zodanig dat flora en fauna zich optimaal kunnen ontwikkelen. De verstoring van de bodem is zodanig beperkt dat ongestoorde natuurlijke mosselbanken en zeegrasvelden voorkomen. Morfologische processen leiden tot natuurlijke en continue sequenties in bodemprofielen en andere gradiënten.	Chemische waterkwaliteit en helderheid (doorzicht) Lager stikstofgehalte (<50% t.o.v. 2005) Aantal hectares en stabiliteit brakwaterzone Omvang areaal met bodemberoering Omvang en continuïteit van diverse gradiënten

THEMA	PROGRAMMA	DOELEN	INDICATOREN
IDENTITEIT WADDENGEBIED	LANDSCHAPS-KWALITEIT	De Waddenzee is primair een natuurgebied en een uniek open landschap.... De rust, weidsheid, open horizon, en natuurlijkheid inclusief duisternis, zijn gewaarborgd en worden hoog gewaardeerd. ...In het Waddengebied is een optimale natuur- en landschapsbeleving mogelijk	Duisternis/lichtvervuiling Openheid Rust Ontsluiting (OV, fietspaden, wegen) Aantal bezoekers
	CULTUUR-HISTORIE	De cultuurhistorische waarden, ofwel de in de (zee)bodem aanwezige archeologische waarden en de voor het Waddengebied karakteristieke cultuurhistorische elementen en structuren, zijn goed bewaard gebleven.	Aantal cultuurhistorische objecten/elementen Kwaliteit van cultuurhistorische objecten/elementen Ontsluiting en beleefbaarheid cultuurhistorische objecten/elementen
	SOCIAAL-MAATSCHAPPELIJKE EIGENHEID	De traditionele belangen van de lokale bevolking in het Waddengebied in de vorm van diverse vormen van duurzaam kleinschalig historisch medegebruik van natuurlijke hulpbronnen zijn gewaarborgd. Hiermee is bijgedragen aan de positieve beleving van het gebied.	Omvang visserijvloot en effecten van de visserij op het Waddenecosysteem Aantal toeristische initiatieven in relatie tot visserij en havens Aantal, omvang en aard landbouwbedrijven



THEMA	PROGRAMMA	DOELEN	INDICATOREN
LEEFBAARHEID WADDENGEBIED	WERK-GELEGENHEID EN DUURZAME ECONOMISCHE ONTWIKKELING	De economische bedrijvigheid in en rond de Waddenzee biedt de bevolking werk en inkomen en heeft een duurzaam karakter. Er is een situatie bereikt van duurzaam toerisme die ecologisch houdbaar, economisch levensvatbaar en sociaal acceptabel is. De Waddenzeehavens hebben zich duurzaam ontwikkeld op een wijze die recht doet aan hun specifieke ligging en mogelijkheden. Hierbij hebben de havens zich op een afgestemde manier gedifferentieerd en gespecialiseerd.	Aantal banen in de sectoren landbouw, visserij, R&T, havens Inkomensontwikkeling in de genoemde sectoren Aantal nieuwe duurzame ontwikkelingen Havenspecialisatie
	KWALITEIT LEEF-OMGEVING	Vanuit dit programma zal niet rechtstreeks budget worden ingezet. Er ontbreekt een concrete koppeling met doelen uit ontwikkelingsperspectief, IP en de wet. Het is echter wel denkbaar dat bepaalde initiatieven (indirect) bijdragen aan de beoogde verbetering.	Waardering (woon)omgeving Leegstand (verpaupering) Hinder (geluid, geur, licht)
	KWALITEIT VOORZIENINGEN-NIVEAU	Vanuit dit programma zal niet rechtstreeks budget worden ingezet. Er ontbreekt een concrete koppeling met doelen uit ontwikkelingsperspectief, IP en de wet. Het is echter wel denkbaar dat bepaalde initiatieven (indirect) bijdragen aan de beoogde verbetering.	Aantal sport & en cultuurvoorzieningen Medische voorzieningen Scholingsmogelijkheden Spreiding voorzieningen Inwoneraantallen en leeftijdsopbouw

THEMA	PROGRAMMA	DOELEN	INDICATOREN
VEILIGHEID WADDENGEBIED	KLIMAAT-BESTENDIGHEID WADDENGEBIED	De Waddenzee blijft zo veel als mogelijk gevrijwaard van bedreigingen. De gevolgen van (mogelijke) bedreigingen voor de natuurwaarden in de Waddenzee worden geminimaliseerd. De veiligheid tegen overstroming is duurzaam gehandhaafd. De primaire waterkering blijft voldoen aan de eisen van de Wet op de waterkering.	Overstromingsrisico Aantal soorten en abundantie en exoten Omvang kwelderareaal  Areaal meegroeiende eilanden Omvang areaal droogvallende platen
	RISICO'S EN EFFECTEN MILIEU-CALAMITEITEN	De milieubelasting op de Waddenzee veroorzaakt door militaire activiteiten is verminderd. De Waddenzee blijft zo veel als mogelijk gevrijwaard van bedreigingen. De gevolgen van (mogelijke) bedreigingen voor de natuurwaarden in de Waddenzee worden geminimaliseerd. De luchtverbinding tussen eilanden en vasteland ten behoeve van de veiligheid en gezondheid van de inwoners van de Waddeneilanden is gegarandeerd.	Aantal scheepvaartcalamiteiten Kennis en strategieën omtrent bescherming Waddenspecifieke milieus Capaciteit rampenbestrijding Risico optreden milieuverontreiniging in de Waddenzee

THEMA	PROGRAMMA	DOELEN	INDICATOREN
<b>DUURZAME REGIO</b>	<b>DUURZAME REGIO</b>	Een substantiële transitie naar een duurzame energiehuishouding in het waddengebied en de direct aangrenzende gebieden.	Omvang van de ecologische voetafdruk (o.a. verbruik stroom/gas/meststoffen) Eigen energievoorziening eilanden Eigen watervoorziening eilanden

THEMA	PROGRAMMA	DOELEN	INDICATOREN
<b>KENNISHUIS- HOUDING WADDENGEBIED</b>	<b>KENNIS</b>	Het ontwikkelen van een duurzame kennishuishouding ten aanzien van het waddengebied "Het fonds dient bij te dragen aan het verbeteren van de kennishuishouding, het operationaliseren en verspreiden van kennis van het ecosysteem, het sociale systeem en het economische systeem van het waddengebied, zowel nationaal als (trilateraal) internationaal, en moet aandacht besteden aan de samenhangen tussen deze systemen.	Aantal kwaliteitspublicaties Doorwerking in beleid en beheer Aantal symposia en congressen Vrije toegang tot data





Ruimte en Milieu  
Ministerie van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

> Retouradres Postbus 30940 2500 GX Den Haag

Raad voor de Wadden  
Mevrouw M. de Boer  
Postbus 392  
8901 BD Leeuwarden

**Portefeuille Ruimte**

Rijnstraat 8  
Postbus 30940  
2500 GX Den Haag  
Interne postcode 370  
www.vrom.nl

**Contactpersoon**

Dr. E.J. Duijman  
T 070-339 32 85  
F 070-339 3200

**Kenmerk**  
2010013086

Datum 28 APR. 2010  
Betreft Adviesaanvraag Outputsturing Waddenfonds

Geachte mevrouw De Boer,

In 2004 heeft het kabinet besloten een Waddenfonds in te stellen voor extra investeringen ten behoeve van het Waddengebied. Inmiddels zijn twee subsidierondes gepasseerd. Naar aanleiding van deze twee rondes is er een nieuw Uitvoeringsplan Waddenfonds opgesteld, teneinde meer focus aan te brengen in de besteding van de middelen.

Het Uitvoeringsplan 2010-2014 kent een viertal thema's, te weten Ecosystemen, Habitat en soorten, Klimaat en energie, Landschap en cultuurhistorie en Wonen, werken en recreëren. Deze thema's sluiten aan op de thema's uit het Beheer en Ontwikkelingsplan Deel A van het Regionaal College Waddengebied. Binnen deze thema's zijn 13 programma's geformuleerd. Deze programma's kennen doelstellingen die bereikt dienen te zijn aan het einde van de looptijd van het Waddenfonds (2026) en doelstellingen die bereikt dienen te zijn aan het einde van de looptijd van het nieuwe Uitvoeringsplan Waddenfonds (2014). Hiermee wordt invulling gegeven aan uw advies "Visie en focus Waddenfonds" om m.b.t. het Waddenfonds een meer programmatische aanpak te hanteren.

U heeft aangegeven dat het nieuwe Uitvoeringsplan 2010-2014 handvatten biedt om te komen tot een systeem van outputsturing en mij daarover te willen adviseren. Dit is ook opgenomen in het werkprogramma 2010 van uw Raad. Een systeem van outputsturing moet leiden tot een methodiek om de geformuleerde doelen daadwerkelijk te realiseren en tot een methodiek om in de verantwoording van de begroting van het Waddenfonds inzicht te kunnen bieden in de voortgang van de doelrealisatie.

Pagina 1 van 2

Ik acht een dergelijk systeem van groot belang en vraag hierbij de Raad voor de Wadden hierover een advies uit te brengen. Uw advies zie ik graag in oktober van dit jaar tegemoet, zodat de resultaten kunnen worden gebruikt bij de 4<sup>e</sup> tender van het Waddenfonds.

**Portefeuille Ruimte**

**Kenmerk**  
2010013086

Hoogachtend,  
de minister van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

JCH-H-  
J.C. Huijzinga-Heringa

Pagina 2 van 2

adviesaanvraag

## 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

2005/01

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 en 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)

2010/05

Waddenfonds: rijk of regio? (briefadvies)

## OVERIGE PUBLICATIES

**2003**

'Slimmer omgaan met kennis en onderzoek in het Waddengebied',  
symposiumverslag en toespraken ter gelegenheid van het afscheid van de  
WaddenAdviesRaad 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)

Vat op het Waddenfonds  
2011/01

**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](mailto:info@raadvoordewadden.nl)  
site [www.raadvoordewadden.nl](http://www.raadvoordewadden.nl)

**vormgeving**

RAAD VOOR DE WADDEN

**druk**

Van der Eems, Easterein

**foto's omslag:**

Jaap Vegter  
Steven Verbeek  
Jacoba Westinga  
Ministerie van IenM  
Rijkswaterstaat

**foto's binnenwerk:**

Raad voor de Wadden  
Steven Verbeek  
Bio Energie Noord  
Ministerie van IenM  
Rijkswaterstaat

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

