

Onderzoek naar de inrichting en uitvoering van de “Waddentoets”

3 juli 2018

De rekenkamercommissie De Waddeneilanden,

Esther Fogl
Jolanda van Leeuwen
Engbert Boneschansker

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1. Inleiding en onderzoek	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Doelstelling onderzoek	6
1.3 Vraagstelling en normenkader onderzoek	6
1.4 Onderzoeksaanpak	8
1.5 Leeswijzer	9
2. “Waddentoets”: doel en inrichting	10
2.1 Doel “Waddentoets”	10
2.2 Formele afspraken	12
2.3 Formele instrumenten	13
2.3.1 Het samenwerkingsverband	14
2.3.2 De liaisonfunctionaris	15
2.3.3 Het interbestuurlijk dossierteam	15
2.4 Bevindingen vanuit het normenkader	16
3. “Waddentoets” in de praktijk: de algemene uitvoering	19
3.1 De bestuurskracht en de specifieke situatie van de Waddeneilanden	19
3.2 De inzet “Waddentoets” door het samenwerkingsverband en de Waddeneilandgemeenten	21
3.3 Informatievoorziening	23
3.4 De inzet van de “Waddentoets” door het ministerie van BZK en de provincies	24
3.4.1 De liaisonfunctionaris	24
3.4.2 Het interbestuurlijk dossierteam	24
3.4.3 Uitvoering “Waddentoets” bij Rijksbeleid	25
3.5 Bevindingen vanuit het normenkader	27
4. “Waddentoets” in de praktijk: drie casussen	33
4.1 Casus 1: Onderwijs: opheffingsnorm VO-scholen (ministerie van OCW)	33
4.1.1 Het probleem	33
4.1.2 Uitvoering “Waddentoets”, sturing daarop en informatieverstrekking in de praktijk	35

4.2 Casus 2: Wijziging systematiek Algemene uitkering gemeentefonds (ministerie van BZK).....	38
4.2.1 Het probleem	38
4.2.2 Uitvoering “Waddentoets”, sturing daarop en informatieverstrekking in de praktijk.....	38
4.3 Casus 3: Ouderenzorg (ministerie van VWS).....	41
4.3.1 Het probleem	41
4.3.2 Uitvoering “Waddentoets”, sturing daarop en informatieverstrekking in de praktijk.....	42
4.4 Bevindingen vanuit het normenkader bij de drie casussen	45
5. Conclusies en aanbevelingen.....	49
5.1 Inleiding	49
5.2 Samenvatting van de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen ...	49
5.3 Conclusies.....	55
5.4 Aanbevelingen	56
 Bijlage 1. Deelvragen uit het Plan van aanpak.....	 59
Bijlage 2. Bronnen.....	60
Bijlage 3. Lijst onderwerpen voor het casusonderzoek.....	63
Bijlage 4. Samenvatting belangrijke documenten	65
B4.1 Convenant Samenwerkingsverband Waddeneilanden, april 2009.....	65
B4.2 Naar een bestuurskracht ondersteunend relatiemodel, september 2011	66
B4.3 Light-evaluatie Waddenconvenant, januari 2015.....	66
B4.4 Convenant Samenwerkingsverband Waddeneilanden, maart 2015	67
Bijlage 5. Issues besproken in DB en/of het interbestuurlijk dossierteam	70
Bijlage 6. Voorbeeld Bureau Den Haag Centraal	71
Bijlage 7. Bestuurlijke reactie	73

Voorwoord

Dit rapport gaat over een onderzoek naar de uitvoering van de zogenoemde “Waddentoets”. De “Waddentoets” is in de praktijk geen echte toets maar een afspraak over samenwerking vastgelegd in een convenant tussen de vijf Waddeneilanden, het samenwerkingsverband De Waddeneilanden, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de provincies Fryslân en Noord-Holland. Omdat de interpretatie van de gemaakte afspraak essentieel is voor de verwachtingen die de verschillende partijen hebben van elkaar en van het instrument “Waddentoets”, wordt in dit rapport “Waddentoets” steeds tussen aanhalingstekens geplaatst.

Aanleiding voor de “Waddentoets” was dat wet- en regelgeving knellend of niet goed passend kunnen zijn vanwege de bijzondere situatie van de Waddeneilanden. Doel van de samenwerking is om wetgeving en beleidsuitvoering beter te laten aansluiten op de specifieke situatie van de Waddeneilanden, en daarmee ook bij te dragen aan de bestuurskracht van de eilandgemeenten.

Het onderzoek is gebaseerd op dossieranalyse en interviews met vertegenwoordigers van alle bij het convenant betrokken partijen. Dank gaat uit naar een ieder die daaraan een bijdrage heeft geleverd. In het bijzonder gaat dank uit naar Marcel Boogers, hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur Universiteit Twente, die bij dit onderzoek als klankbord heeft gefungeerd in de fase van rapportage.

Het onderzoek laat zien dat de praktijk van samenwerken en het uitvoeren van de “Waddentoets” weerbarstig kan zijn. Tegelijkertijd zijn alle betrokkenen overtuigd van het belang ervan. In het rapport worden concrete aanbevelingen gedaan om de uitvoering van de “Waddentoets” op een hoger niveau te tillen.

Uit de gezamenlijke reactie van de vijf colleges van B&W blijkt dat zij de uitkomsten onderschrijven en de aanbevelingen op de korte termijn gaan oppakken met concrete acties. De rekenkamercommissie is verheugd over de toezegging dat de (samenwerkende) colleges de aanbevelingen in relevante overleggen aan de orde zullen stellen om te komen tot uitvoering ervan en de raden bij de verdere acties zullen informeren en betrekken. De rekenkamercommissie ziet dan ook geen toegevoegde waarde voor een afzonderlijk nawoord.

Wij hopen dat met de uitvoering van de aanbevelingen de doeltreffendheid van de “Waddentoets” en de bestuurskracht van de eilanden worden versterkt.

De rekenkamercommissie,

Esther Fogl
Jolanda van Leeuwen
Engbert Boneschansker

1. Inleiding en onderzoek

1.1 Inleiding

Door de geografische ligging van de Waddeneilanden nemen deze gemeenten een bijzondere positie in, binnen Nederland. Wet- en regelgeving hebben voor de eilanden soms ongewenste effecten of zijn soms lastig uitvoerbaar. Dit was aanleiding voor Tweede Kamerlid Jacobi c.s. om de volgende motie¹ in te dienen:

MOTIE VAN HET LID JACOBI C.S.

Voorgesteld 23 april 2008

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende:

- dat bij de betrokken decentrale overheden grote behoefte is aan het instrument «Waddentoets»;
- dat op de eilanden Vlieland en Terschelling Staatsbosbeheer 80 à 90% van de grond in bezit heeft en dat daarnaast landelijke en provinciale regelgeving op de eilanden ongewenste effecten geeft of onuitvoerbaar lijkt te zijn, waardoor knelpunten ontstaan in het voeren van goed gemeentelijk beleid;
- dat de speciale positie van de Waddeneilanden op basis van subsidiariteit in voorkomende gevallen rechtvaardigt dat de visie van de betrokken decentrale overheden extra bij de afweging van de belangen wordt meegewogen;

verzoekt de regering bij toekomstige regelgeving die op de Waddeneilanden een nadelige uitwerking kan hebben, te toetsen of deze regelgeving de economische, ecologische en bestuurlijke positie van de Waddeneilanden niet onevenredig schaadt;

verzoekt de regering de bruikbaarheid van het instrument Waddentoets te onderzoeken en daarover de Kamer te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Jacobi
Mastwijk
Snijder-Hazelhoff

¹ Op 24 april 2008 is de *motie Jacobi c.s.* (29659, nummer 23, 23 april 2008) aangevuld met: De commissie-De Jong de taakopdracht geven, of het bij de beoordeling van toekomstige regelgeving gewenst is, deze te onderwerpen aan een Waddentoets, zodat kan worden nagegaan of deze regelgeving voor de Waddeneilanden een onevenredig nadelige uitwerking kan hebben. In de taakopdracht is ook gevraagd om het oordeel van de commissie-De Jong over de bruikbaarheid van het instrument Waddentoets. De commissie De Jong geeft in haar rapport "Groene erfpacht in balans, commissie advisering uitvoering erfpachtbeleid Staatsbosbeheer" van 28 mei 2009 aan, zich niet competent te voelen om een oordeel te geven of een Waddentoets wenselijk is of niet.

Het (hernieuwde) “Convenant Samenwerking Waddeneilanden” 2015 wordt door de deelnemende partijen beschouwd als de uitwerking van de motie Jacobi. Dit convenant tussen de vijf Waddeneilanden, het samenwerkingsverband De Waddeneilanden, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de provincies Fryslân en Noord-Holland heeft tot doel bij te dragen aan de bestuurskracht van de zelfstandige eilandgemeenten opdat zij in staat zijn op adequate wijze invulling te geven aan hun maatschappelijke opgaven en wettelijke taken. In het convenant staan afspraken over de gezamenlijke interbestuurlijke inzet, waaronder de instelling van een interbestuurlijk dossierteam en een ambtelijke liaisonfunctie. Alle convenantpartijen zijn vertegenwoordigd in het interbestuurlijk dossierteam waarmee beoogd wordt periodieke afstemming te realiseren over de uitvoering van de convenantafspraken. De motie Jacobi inzake het instellen van een “Waddentoets” is impliciet vertaald in de opdracht voor de liaisonfunctie om de interdepartementale coördinatie op Rijksniveau te bevorderen ten aanzien van beleidsvoorbereiding en -uitvoering, met als uiteindelijk doel de totstandkoming van beter op de specifieke situatie van de Waddeneilandgemeenten afgestemde generieke wetgeving en beleidsuitvoering.

Om deze doelen te kunnen bereiken dient ‘de specifieke situatie en bestuurskracht van de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten’ effectief onder de aandacht te worden gebracht van de wetgever, beleidsvoorbereider en beleidsuitvoerder die de toets (zouden moeten) toepassen. De vraag is of de uitwerking van de “Waddentoets” hierin voorziet en hoe dit in de praktijk werkt.

1.2 Doelstelling onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is:

Inzicht geven in de mate waarin de huidige opzet en werking van de “Waddentoets” bijdraagt aan de beoogde doelen: de versterking van de bestuurskracht van de vijf zelfstandige Waddeneilandgemeenten en het realiseren van beter op de specifieke situatie van de Waddeneilandgemeenten afgestemde generieke wetgeving en beleidsuitvoering.

De rekenkamercommissie wil middels het onderzoek leerpunten benoemen voor mogelijke verbeteringen bij de borging van de belangen van de Waddeneilanden bij wet- en regelgeving. Hiermee wordt invulling gegeven aan het voorkomen en eventueel repareren van onevenredige effecten van generieke wetgeving en beleidsuitvoering voor de eilandgemeenten.

1.3 Vraagstelling en normenkader onderzoek

De centrale vraag van dit onderzoek:

Is de inrichting en uitvoering van de “Waddentoets” doelmatig en doeltreffend?

Uitwerking van de centrale vraag in onderzoeksvragen².

1. Hoe is de “Waddentoets” ingericht in taken en verantwoordelijkheden?
2. Hoe is de “Waddentoets” in de praktijk uitgevoerd, zowel in het algemeen als specifiek bij drie casussen voor de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten, hoe geven de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten sturing aan de in gang zetting en uitvoering van de “Waddentoets” en hoe worden de gemeenteraden hierover geïnformeerd?
3. Is de inrichting en de uitvoering van de “Waddentoets” en de sturing van de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten daarop voldoende doelmatig en doeltreffend?

In het onderstaande zijn normen opgenomen die door de rekenkamercommissie (minimaal) nodig worden geacht voor een doelmatige en doeltreffende inrichting en (sturing op de) uitvoering van de “Waddentoets”. De rekenkamercommissie heeft deze normen toegepast bij het onderzoek.

Thema	Normen
<i>Doelmatige en doeltreffende inrichting van de “Waddentoets”</i> <i>Onderzoeksvragen: 1 en 3</i>	Doel van de “Waddentoets”: • Het doel van de “Waddentoets” is vastgelegd in het convenant. Verantwoordelijkheid voor de inrichting “Waddentoets”: • Het is duidelijk in welke situaties er getoetst moet worden op mogelijk onevenredige nadelige effecten voor de Waddeneilandgemeenten. • Het is duidelijk wie in de praktijk verantwoordelijk is voor het signaleren van een bovengenoemde situatie en op welk moment dat (uiterlijk) moet plaatsvinden. • Het is (in het algemeen of per situatie) duidelijk wie in de praktijk de toets moet uitvoeren en waaraan getoetst moet worden c.q. wanneer er sprake is van ongewenste effecten en/of onuitvoerbaarheid van het beleid op de Waddeneilanden. • De inrichting is zodanig dat de kans klein is dat de “Waddentoets” niet heeft plaatsgevonden op wet- of regelgeving waarop de “Waddentoets” wel had moeten worden toegepast. • Het is (in het algemeen of per situatie) duidelijk wie eindverantwoordelijk is voor het besluit over de inzet van de “Waddentoets” in relatie tot het versterken van de bestuurskracht van de Waddeneilandgemeenten en ter voorkoming van onevenredig nadelige effecten voor de Waddeneilandgemeenten. Verantwoordelijkheid in het uitvoeringsproces “Waddentoets”: • Het is (in het algemeen of per situatie) duidelijk wat de uitvoering en de uitkomst van de “Waddentoets” betekent voor het vervolg van de beleidsvoorbereiding of beleidsuitvoering en hierover is een akkoord tussen de convenantpartijen op een niveau die de benodigde doorzettingsmacht³ garandeert. • De inrichting is zodanig dat het bij het in gang zetten en uitvoeren van de “Waddentoets” voor de convenantpartijen duidelijk is wat men van elkaar mag verwachten en wanneer men elkaar waarover zal informeren. Informatievoorziening over proces “Waddentoets”: • Het is duidelijk hoe zorggedragen wordt voor het (in het algemeen of per situatie) tijdig informeren van de relevante ambtenaren en bestuurders over bovenstaande. • De gemeenteraden zijn op relevante momenten ten aanzien van de inrichting van de

² In Bijlage 1 staan de vragen uit het Plan van aanpak. Deze vragen zijn vertaald naar drie concrete onderzoeksvragen en bijbehorend normenkader.

³ Met doorzettingsmacht wordt bedoeld dat het besluit om de “Waddentoets” in gang te zetten of op een bepaalde wijze uit te voeren op een dusdanig ambtelijk (of bestuurlijk) niveau wordt genomen, dat in potentie gerekend mag worden op de medewerking van de benodigde actoren binnen de (samenwerkende) Waddeneilanden, Provincies en Rijk.

Thema	Normen
	"Waddentoets" betrokken of geïnformeerd.
<i>Doelmatige en doeltreffende uitvoering "Waddentoets" en sturing daarop door de (samenwerkende) Waddeneiland-gemeenten</i> <i>Onderzoeksvragen: 2 en 3</i>	Doel en verantwoordelijkheid "Waddentoets" in de praktijk: - De doelen van de "Waddentoets" zijn bij alle acht convenantpartijen bekend. - Binnen de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten is het (in het algemeen of per situatie) duidelijk wat het doel is van de "Waddentoets" en wie verantwoordelijk is voor het in gang zetten, uitvoeren, sturen resp. monitoren van "Waddentoets"-trajecten. Verantwoordelijkheid uitvoering "Waddentoets" in de praktijk: - De (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten maken doelmatig en doeltreffend gebruik van het convenant en de beschikbare instrumenten om de "Waddentoets" toegepast te krijgen zoals beoogd. - De (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten spreken desgewenst de convenantpartijen aan op de gemaakte afspraken en doelrealisatie. Informatievoorziening en sturing van het proces "Waddentoets" in de praktijk: - Binnen de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten is het (in het algemeen of per situatie) duidelijk wie wanneer en waarover geïnformeerd moet worden ten aanzien van het in gang zetten, de uitvoering en/of de uitkomst van de "Waddentoets". - De taakverdeling en informatieverstrekking is dusdanig dat er door de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten adequaat gestuurd kan worden op de inzet en uitvoering van de "Waddentoets". - De gemeenteraden zijn op relevante momenten ten aanzien van het in gang zetten, de uitvoering en/of uitkomsten van de "Waddentoets" betrokken of geïnformeerd.

1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de volgende fasen:

Oriëntatie: Inventarisatie uitgevoerde 'Waddentoetsen'

In een gesprek met de directieraad van het samenwerkingsverband is navraag gedaan over de uitgevoerde "Waddentoetsen" in de periode 2015-2017. Daarnaast zijn de verslagen van het interbestuurlijk dossierteam over de periode 2015-2016 doorgenomen. Op basis daarvan is een onderwerpenlijst opgesteld die vervolgens aan raadsleden, colleges en ambtelijke diensten is voorgelegd met het verzoek om relevante casussen te selecteren voor het onderzoek. De RKC heeft op basis daarvan een definitieve keuze gemaakt (zie Bijlage 3 voor de criteria voor en de keuze van de casussen).

Naast het ministerie van BZK zijn ook de provincies Fryslân en Noord-Holland convenantpartijen. De "Waddentoets" heeft ook betrekking op regelgeving van deze provincies. De twee provincies zijn echter alleen in het onderzoek meegenomen vanuit de rol in het interbestuurlijk dossierteam. Er zijn geen provinciale casussen onderzocht. Het accent van dit onderzoek ligt op de wet- en regelgeving vanuit het Rijk.

Onderzoek: Documentenonderzoek en interviews

Met dossieronderzoek is een beeld gevormd van het beleid, de afspraken, de richtlijnen, de besluitvorming en de informatieverstrekking. Er zijn interviews gehouden met bestuur en ambtenaren van de eilanden, het samenwerkingsverband, het Rijk en de provincies (zie voor een overzicht Bijlage 2). Van elk gesprek is een gespreksverslag opgesteld dat ter goedkeuring aan elke geïnterviewde is voorgelegd.

Analyse en rapportage: opstellen bevindingenrapportage

De rekenkamercommissie heeft het beeld uit de documenten en de interviews gecombineerd en vervolgens getoetst aan de normen. De casussen zijn in een apart hoofdstuk meegenomen.

Hoor en wederhoor

De bevindingenrapportage is voor ambtelijk wederhoor aangeboden aan de vijf afzonderlijke gemeenten, het samenwerkingsverband en de geïnterviewden van het Rijk en de provincies. Doel was om de eventuele feitelijke onjuistheden te kunnen aanpassen in de eindrapportage.

Conclusies en aanbevelingen en bestuurlijke wederhoor

Vervolgens zijn de conclusies en aanbevelingen opgesteld en toegevoegd aan de bevindingenrapportage. De eindrapportage is per gemeente aangeboden aan het college van B&W voor een bestuurlijke reactie. Er is geen bestuurlijke reactie gevraagd van Rijk en provincies omdat de aanbevelingen zich in principe alleen richten op de Waddeneilandgemeenten. De gezamenlijke bestuurlijke reactie van de vijf colleges van B&W is integraal opgenomen in Bijlage 7.

Oplevering eindrapport

De rekenkamercommissie stuurt het complete eindrapport aan de vijf Waddeneilandgemeenten voor behandeling in de gemeenteraad. Vervolgens wordt het rapport openbaar gemaakt via de website van De Waddeneilanden. De geïnterviewden van het Rijk en de provincies ontvangen ook het complete eindrapport.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de inrichting van de “Waddentoets”, de doelen die hierin zijn opgenomen, de afspraken die zijn gemaakt en de instrumenten die zijn vastgelegd. De algemene praktijk en uitvoering van de “Waddentoets” staat beschreven in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 komt de rol en werking van de “Waddentoets” bij drie casussen aan de orde. Deze drie hoofdstukken worden steeds afgesloten met bevindingen in het licht van het normenkader. Het rapport eindigt in hoofdstuk 5 met conclusies en aanbevelingen.

2. “Waddentoets”: doel en inrichting

De oorsprong van de “Waddentoets” is gelegen in de motie Jacobi uit 2008. Deze Motie is in 2009 uitgewerkt in een convenant en het convenant is in 2015 geactualiseerd en uitgebreid tot een samenwerking van acht overheden: vijf Waddeneilandgemeenten, twee provincies en het Rijk, vertegenwoordigd door het ministerie van BZK. Tevens is het samenwerkingsverband De Waddeneilanden convenantpartner. De motie Jacobi en het convenant van 2015 zijn het vertrekpunt van dit onderzoek.

De “Waddentoets” en de convenanten hebben tot doel om onevenredige nadelige effecten voor de Waddeneilanden te voorkomen en de bestuurskracht van de Waddeneilanden te versterken. De “Waddentoets” is in feite een onderdeel van een breder pakket aan afspraken tussen de convenantpartijen. Het begrip “bestuurskracht” is een onderliggend doel van het convenant en komt aan de orde in paragraaf 2.1. In paragraaf 2.2 en 2.3 wordt ingegaan op de afspraken respectievelijk de formele instrumenten ten aanzien van de “Waddentoets” en het convenant. In de laatste paragraaf 2.4 staan de bevindingen van de rekenkamercommissie over de inrichting van de “Waddentoets” in relatie tot het normenkader.

In Bijlage 4 is de integrale tekst van het convenant 2015 te vinden en samenvattingen van het convenant 2009, de light evaluatie (die in samenspraak met de partijen is uitgevoerd door de afdeling Informatievoorziening van de provincie Fryslân in 2014-2015) en de notitie van het samenwerkingsverband “Naar een bestuurskracht ondersteunend relatiemodel” uit 2011.

2.1 Doel “Waddentoets”

De “Waddentoets” is een (beoogde) uitwerking van de motie Jacobi waarin de regering werd verzocht bij toekomstige regelgeving die op de Waddeneilanden een nadelige uitwerking kan hebben te toetsen of deze regelgeving de economische, ecologische en bestuurlijke positie van de Waddeneilanden niet onevenredig schaadt.

In de context van het convenant 2015 kan het als uiteindelijke doel van de “Waddentoets” worden beschouwd om te komen tot beter op de specifieke situatie van de Waddeneilandgemeenten afgestemde generieke wetgeving en beleidsuitvoering.

De Waddeneilandgemeenten hebben een bijzondere positie. Met uitzondering van Texel behoren ze tot de kleinste gemeenten van Nederland. Gezamenlijk hebben de vijf eilanden in 2017 zo’n 24.000 inwoners.

Gemeente	Aantal inwoners ⁴	Baten voor mutatie reserves totaal per gemeente in mln euro	Algemene uitkering gemeentefonds totaal per gemeente in mln euro	Baten voor mutaties reserves ⁵ per inwoner	Algemene uitkering gemeentefonds ⁵ per inwoner
Ameland	3.633	19,6	6,3	5.398	1.728
Schiermonnikoog	941	6,2	2,7	6.598	2.822
Terschelling	4.859	20,6	7,7	4.236	1.586
Texel	13.545	56,7	19,9	4.187	1.466
Vlieland	1.085	7,7	2,6	7.129	2.432
Waddeneilanden gezaamenlijk	24.063	110,7	39,1	4.607	1.626
Gemiddeld over alle gemeenten in Nederland	44.024	140,3	69,7	3.187	1.584

Als toeristische trekpleister wordt het inwoneraantal op sommige dagen tot het tienvoudige overtroffen door het aantal bezoekers. Jaarlijks bezoeken meer dan 2 miljoen mensen de Waddeneilanden en vinden er meer dan 10 miljoen toeristische overnachtingen plaats. De eilandbesturen dragen daarmee een verantwoordelijkheid die op onderwerpen als ruimtelijke ordening, en openbare orde en veiligheid past bij de problematiek van middelgrote gemeenten.

Naast de schaalgrootte van de Waddeneilandgemeenten en het toerisme heeft vooral het insulaire karakter belangrijke invloed voor de effecten van wet- en regelgeving. In het Koninkrijk Nederland zijn naast de vijf Waddeneilanden nog drie eilanden, de zogenoemde BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Bij de in totaal acht eilandgemeenten kunnen wet- en regelgeving knellend zijn vanwege de bijzondere insulaire situatie. Zowel in het convenant 2009 als in het hernieuwde convenant 2015 worden de BES-eilanden in afspraken genoemd om daarmee kennis en ervaring uit te wisselen.

Conform de convenanten werken de Friese Waddeneilanden sinds 2010 intensiever samen en sinds 2014 is Texel daarbij volledig aangesloten. Hiermee is de gezamenlijke positie en de belangenbehartiging versterkt. Het hernieuwde convenant Samenwerking Waddeneilanden is in maart 2015 getekend door de colleges van gedeputeerde staten van Fryslân en Noord-Holland, de afzonderlijke colleges van de vijf Waddeneilanden, het dagelijks bestuur van de Gemeenschappelijke regeling De Waddeneilanden en de minister van BZK.

In het convenant 2015 is de volgende doelstelling geformuleerd:
Het welslagen van het samenwerkingsverband De Waddeneilanden en het welslagen van de samenwerkingsrelatie tussen de eilandgemeenten, de provincies en het Rijk, tot doel hebben bij te dragen aan de bestuurskracht van de zelfstandige eilandgemeenten opdat zij in staat zijn op adequate wijze invulling te geven aan hun maatschappelijke opgaven en wettelijke taken.

⁴ CBS statline "Bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat en regio, 1 januari", 2017 en CBS "Gemeenten alfabetisch 2017".

⁵ Financiële gegevens per inwoner 2017 uit 'waarstaatjegemeenten.nl'

In de literatuur wordt het begrip bestuurskracht van een brede en ook een enge definitie voorzien. Korsten c.s.⁶ stellen dat het zowel bij de brede als de enge definitie gaat om: het vermogen van gemeenten om hun maatschappelijke en bestuurlijke opgaven te realiseren. In de enge definitie wordt met de gemeente eerst en vooral het gemeentebestuur bedoeld. In de brede definitie is de gemeente het geheel van de lokale gemeenschappen in samenwerking met hun gemeentebestuur⁷. Voor de “Waddentoets” is de brede definitie relevant, omdat de eigenheid van de lokale eilandgemeenschap als argument voor het convenant is gebruikt. Toonen c.s.⁸ verbindt aan het begrip bestuurskracht meerdere aspecten van het gemeentelijke bestuur: het niveau van dienstverlening, de kwaliteit van democratisch functioneren, de mate waarin een bijdrage wordt geleverd aan het regionale (intergemeentelijke) bestuur en enkele aspecten die de financiële situatie van de gemeente aangaan. In de motie Jacobi gaat het ook om een breder perspectief en worden de ecologisch, economisch en bestuurlijke positie van de eilanden genoemd.

2.2 Formele afspraken

Ten aanzien van de “Waddentoets” an sich zijn geen afspraken vastgelegd. De verwijzing naar de “Waddentoets” die in het convenant 2009 nog stond is in het convenant 2015 niet meer als zodanig opgenomen. In het convenant 2015 staan weinig concrete afspraken, maar vooral intenties voor de convenantpartijen.

In de onderstaande passages⁹ uit het convenant staan de “afspraken” / “intenties”, onderstreept die een relatie vertonen met de “Waddentoets”:

- Dat de toekomstbestendige borging van de kwaliteit van het lokale bestuur van de Waddeneilanden om een specifieke gebiedsbenadering vraagt;
- Dat er gelet op de specifieke eilandsituatie oog dient te zijn voor de lokale uitwerking van (gestapelde en knellende) wet- en regelgeving;
- Dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de provincies Fryslân en Noord-Holland zich hiervan rekenschap geven bij hun taakuitvoering.

Intenties die betrekking hebben op de provincies Fryslân en Noord-Holland:

- Zij zich zullen inspannen voor een integrale en gebiedsgerichte benadering ten aanzien van beleidsvorming en regelgeving, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van de Waddeneilanden;

6 Korsten, A, K. Abma en J. Schutgens, Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen, 2007.

7 Herweijer, M en M. Fraanje, Samenwerken aan bestuurskracht, intergemeentelijke samenwerking onderzocht, 2011.

8 Toonen, Th., M. Van Dam e.a. Gemeenten in ontwikkeling – Herindeling en kwaliteit, 1998.

9 Om de tekst leesbaar te maken, zijn niet de letterlijke passages uit het convenant opgenomen, maar zijn daarvan lopende zinsdelen gemaakt.

- Zij daarbij waar mogelijk en wenselijk onderling actief afstemming zoeken om divergerend beleid en uiteenlopende regelgeving ten aanzien van de eilanden en het Waddengebied te voorkomen.
- Zij daarbij specifiek aandacht hebben voor het in stand houden van maatschappelijke voorzieningen ten behoeve van de leefbaarheid op de eilanden.

Afspraken voor het ministerie van BZK die daadwerkelijke steun verleent aan de samenwerking door:

- Het door middel van een ambtelijke liaisonfunctie bevorderen van de interdepartementale coördinatie op Rijksniveau ten aanzien van beleidsvoorbereiding en –uitvoering, met als uiteindelijk doel de totstandkoming van beter op de specifieke situatie van de Waddeneilandgemeenten afgestemde generieke wetgeving en beleidsuitvoering.

In het convenant 2009 stonden nog de volgende afspraken voor het ministerie van BZK. Het ministerie van BZK zal:

- met het ministerie van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) gezamenlijk een interdepartementale verkenning uitvoeren voor de vraag op welke wijze de coördinatie op Rijksniveau ten aanzien van beleidsvoorbereiding en -uitvoering kan worden verbeterd, met als uiteindelijke doel de totstandkoming van beter op de specifieke situatie en bestuurskracht van de Waddeneilandgemeenten afgestemde generieke wetgeving en beleidsuitvoering, analoog aan de gedachte achter de motie Jacobi inzake het instellen van een Waddentoets;
- bij de genoemde verkenning diverse maatwerk opties uitwerken, waaronder ook een thans ten behoeve van de BES-eilanden vigerend interbestuurlijk model.

Daarnaast spreken de convenantpartijen af:

dat er een interbestuurlijk dossierteam is ingesteld bestaande uit vertegenwoordigers van alle genoemde partijen, waarin periodiek afstemming plaatsvindt over zaken van gemeenschappelijk belang.

In het dossier is de betreffende verkenning van maatwerkopties niet aangetroffen.

Desondanks wordt hierover niet meer gesproken in het convenant 2015.

Voor de Waddeneilandgemeenten zijn er geen specifieke afspraken of intenties vastgelegd in het convenant in relatie tot de “Waddentoets” anders dan dat de Waddeneilanden actief uitvoering moeten geven aan de intergemeentelijke samenwerking om als zelfstandige gemeenten te komen tot verhoogde kwaliteit en toekomstbestendigheid van de dienstverlening aan inwoners en gasten.

2.3 Formele instrumenten

Bij de toepassing van het convenant en de “Waddentoets” zijn de volgende organisatorische instrumenten relevant:

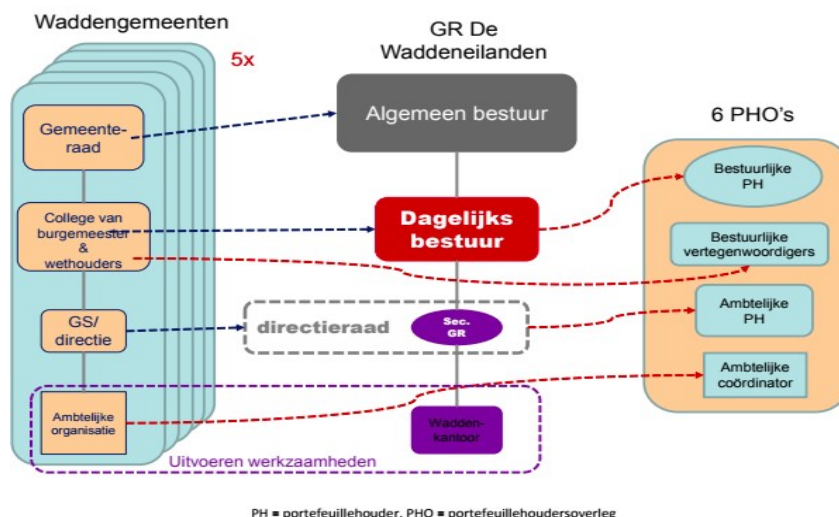
- het samenwerkingsverband
- de liaisonfunctionaris

- het interbestuurlijk dossierteam.

2.3.1 Het samenwerkingsverband

In het convenant is vastgelegd dat de eilander samenwerking als kader voor het gemeenschappelijk handelen wordt beschouwd. Daarnaast benadrukt het convenant dat een goed functionerend samenwerkingsverband en een goed werkende samenwerkingsrelatie tussen de eilandgemeenten bijdragen aan de bestuurskracht van de zelfstandige eilandgemeenten. In de notitie “Naar een bestuurskracht ondersteunend relatiemodel”, in 2011 opgesteld door het samenwerkingsverband, wordt de bijzondere positie van de Waddeneilandgemeenten beschreven. En de conclusie, dat de “Waddentoets”, wellicht niet de vorm zou moeten hebben van een lijst, toegevoegd aan een besluitvormingsdocument, maar dat een netwerk van directe contacten op de diverse departementen wellicht een veel effectievere vorm van betrokkenheid is en zou kunnen voorkomen dat achteraf gerepareerd moet worden. Als voorwaarden van het welslagen wordt benoemd dat de betrokkenheid van de Waddeneilanden vooral ook voor in het proces van beleidsvorming plaats moet vinden en niet enkel op het moment van besluitvorming. In de notitie krijgt het secretariaat van het samenwerkingsverband van de Waddeneilanden de opdracht om geregeld te overleggen met de contactpersonen bij de departementen en met ondersteuning van eilandvertegenwoordigers die gesprekken voor te bereiden. De kern van dit relatiemodel zo stelt de notitie is dat het initiatief tot overleg met de departementen bij de Waddeneilanden ligt en het ministerie van BZK dit proces ondersteunt door zo nodig 1 à 2 keer per jaar een overleg met de Waddeneilanden te beleggen over de werking van het relatiemodel en actuele interbestuurlijke vraagstukken die de Waddeneilanden raken.

De huidige organisatiestructuur van de Waddensamenwerking is hieronder schematisch weergegeven¹⁰.



¹⁰ Toekomstoriëntatie Waddeneilanden Aan de slag, 4 januari 2016, versie 0.3.

In de nabije toekomst zal de structuur van de gemeenschappelijke regeling worden aangepast en zal het algemeen en dagelijks bestuur gaan bestaan uit collegeleden (van een gemengde regeling wordt overgegaan naar een collegeregeling). De directieraad (overleg van directeuren en/of gemeentesecretarissen) is het scharnierpunt van de samenwerking. In de directieraad wordt gekeken wat er gezamenlijk wordt opgepakt en wat per eiland zal worden verzorgd. In de PHO (portefeuillehoudersoverleggen waar ook ambtenaren bij zijn betrokken) wordt besloten wat er gezamenlijk uitgezocht moet worden rondom een onderwerp.

Indien een knelpunt met wet- of regelgeving op een eiland wordt ervaren dan kan dat via de wethouder en het college naar het PHO. De directieraad zal het vervolgens verder geleiden en ter besluitvorming voorleggen aan het DB waarna het desgewenst voor wordt gelegd aan de liaisonfunctionaris en/of het interbestuurlijk dossierteam. De bovenstaande werkwijze zal vanaf 2018 operationeel worden en op het moment van schrijven zijn daarvoor nog geen procedurele afspraken vastgelegd.

2.3.2 De liaisonfunctionaris

In het convenant 2015 is opgenomen dat op Rijksniveau een ambtelijke liaisonfunctie is geïnstalleerd voor het bevorderen van de interdepartementale coördinatie ten aanzien van beleidsvoorbereiding en –uitvoering, met als doel de totstandkoming van beter op de specifieke situatie van de Waddeneilandgemeenten afgestemde generieke wetgeving en beleidsuitvoering.

De ambtelijke liaisonfunctionaris is gepositioneerd bij het ministerie van BZK, directoraat-Generaal Bestuur en Wonen, Directie Bestuur & Financiën, Afdeling Bestuurlijke Organisatie.

De huidige liaisonfunctionaris heeft ook de anticipeerregio's in de taakomschrijving. Nederland kent 20 krimp- en anticipeergebieden. Krimpgebieden zijn regio's die kampen met bevolkingsdaling. Anticipeergebieden zijn regio's waar de bevolking nu nog niet daalt, maar in de toekomst wel. De problematiek bij krimp- en anticipeerregio's zijn voornamelijk onderwijs, zorg, financiën, fiscaal, voorzieningen, wonen en bouwen. De Waddeneilanden zijn anticipeergebieden.

2.3.3 Het interbestuurlijk dossierteam

In het convenant 2015 is afgesproken dat er een interbestuurlijk dossierteam wordt ingesteld uit vertegenwoordigers van alle convenantpartijen, waarin periodiek afstemming plaatsvindt over zaken van gemeenschappelijke belang. Het interbestuurlijk dossierteam komt voort uit het Programma Krachtig Bestuur van ministerie BZK¹¹. Het doel van dit gremium is o.a. in een vroegtijdig stadium te signaleren welke in voorbereiding zijnde generieke wet- en regelgeving onbedoeld nadelig kan uitpakken op de Waddeneilandgemeenten.

¹¹ Programma Krachtig bestuur ministerie van BZK, pagina 10.

In het interbestuurlijk dossierteam worden de Waddeneilandgemeenten vertegenwoordigd door de voorzitter van het dagelijks bestuur en de voorzitter van de directieraad van het samenwerkingsverband. De voorzitter van het dagelijks bestuur van de eilanden is tevens voorzitter van het interbestuurlijk dossierteam. De liaisonfunctionaris neemt namens het ministerie van BZK deel aan dit overleg en vanuit de provincies nemen beleidsadviseurs deel aan het overleg. Vanuit het ministerie heeft geen Secretaris-generaal of Directoraat-generaal zitting in het interbestuurlijk dossierteam en ook vanuit de provincies nemen geen gedeputeerden zitting in het dossierteam.

2.4 Bevindingen vanuit het normenkader

Doelen van de “Waddentoets”

1. De doelen zijn vastgelegd

Met het convenant 2015 beschikken de Waddeneilanden over een uniek kader voor afstemming en samenwerking tussen de eilanden, het Rijk en de twee provincies.

Doel van de motie c.q. de “Waddentoets” is om al ten tijde van beleidsvoorbereiding bij het Rijk en de provincies na te denken over de effecten voor de Waddeneilanden, zodat er uiteindelijk beter op de specifieke situatie van de Waddeneilandgemeenten afgestemde generieke wetgeving en beleidsuitvoering tot stand komt. Dit doel is overgenomen in het convenant en houdt verband met het tweede doel dat is vastgelegd in het convenant, te weten: het bijdragen aan de bestuurskracht van de zelfstandige eilandgemeenten opdat zij in staat zijn op adequate wijze invulling te geven aan hun maatschappelijke opgaven en wettelijke taken. Immers, als generieke wet- en regelgeving of beleidsuitvoering niet goed aansluit op de specifieke situatie van de Waddeneilanden dan verzwakt dit de bestuurskracht van de Waddeneilanden.

Verantwoordelijkheden voor de inrichting “Waddentoets”

2. Het convenant bevat onvoldoende concrete afspraken voor adequate toepassing van de “Waddentoets”.

Het hoge abstractieniveau van het convenant biedt slechts randvoorwaarden voor de inrichting van de liaisonfunctie en het interbestuurlijk dossierteam en daarmee is de “Waddentoets” formeel zeer beperkt geïnstitutionaliseerd. De samenwerking van deze acht overheden is uniek: enige in zijn soort. Dat betekent dat er geen goed voorbeeld is dat als blauwdruk zou kunnen dienen voor de afspraken en instrumenten van het convenant. Ten tijde van het onderzoek in 2017, na acht jaar samenwerking, is er geen concreet uitgewerkt kader met afspraken, verantwoordelijkheden en de bijbehorende informatievoorziening voor de beheersing en integrale beoordeling van nieuwe en bestaande wet- en regelgeving die knellend is of zou kunnen zijn voor de specifieke situatie van de Waddeneilandgemeenten. De “Waddentoets” is in het convenant niet procedureel maar praktijkgericht ingevuld met een liaisonfunctie en het interbestuurlijk dossierteam. Het probleem is dat die praktijkgerichte invulling niet op dezelfde manier is

verinnerlijkt bij alle betrokkenen op de eilanden en daarom ook verschillend wordt beleefd en toegepast. De personele wisselingen bij gemeentesecretarissen/directeuren en burgemeesters in combinatie met het gegeven dat er over de “Waddentoets” en de uitvoering van het convenant erg weinig op papier staat, is daar mede debet aan geweest. Iedereen heeft zijn of haar eigen verwachtingen van het instrument “Waddentoets” en van de rol- en taakverdeling. Dit draagt niet bij aan een goede dialoog en bemoeilijkt de samenwerking met de liaisonfunctionaris, het interbestuurlijk dossierteam en relevante ambtenaren op rijksniveau.

3. Geen maatwerkoptie aangetroffen in het beschikbaar gestelde dossier

Het convenant van 2009 laat de kwartierfase zien van de samenwerking en geeft aan dat het ministerie van BZK in samenwerking met het ministerie van VROM een verkenning moet verrichten om na te gaan op welke wijze de coördinatie op Rijksniveau ten aanzien van beleidsvoorbereiding en -uitvoering kan worden verbeterd. Deze verkenning is niet aangetroffen in het beschikbaar gestelde dossier. De rekenkamercommissie concludeert hieruit dat de opdracht voor het uitvoeren van een verkenning niet is uitgevoerd of dat de maatwerk opties die daarvan het resultaat (zouden moeten) zijn, onbekend zijn bij de huidige deelnemers aan het interbestuurlijk dossierteam.

Uit de teksten van de opvolgende convenanten blijkt dat als oplossing is gekozen om een liaisonfunctie in het leven te roepen. Het is onbekend wat de overwegingen zijn geweest voor de positionering van de liaisonfunctie binnen het ministerie van BZK, directoraat-Generaal Bestuur en Wonen, Directie Bestuur & Financiën, Afdeling Bestuurlijke Organisatie.

Doordat de contacten met het ministerie van BZK voor de Waddeneilandproblematiek en de krimpproblematiek momenteel verenigd zijn in één persoon, is het moeilijker geworden om onderscheid te maken in beide problematieken en de bijbehorende afspraken tussen het Rijk en de gemeenten. Het in stand houden van voorzieningen is immers een onderdeel van beide problematieken. Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat de landelijke aanpak van krimp ook positieve vruchten afwerpt voor de Waddenproblematiek, maar de insulaire problematiek is daarmee niet geborgd. De situatie van de Waddeneilanden is, naast het insulaire karakter wat regionale opschaling bemoeilijkt, ook op andere punten afwijkend ten opzichte van andere krimp- of anticipeergebieden.¹²

¹² Een voorbeeld waarin dat afwijkende zichtbaar wordt, zijn de hoge huizenprijzen op de Waddeneilanden. Buiten het probleem van het rendabel maken of houden van voorzieningen voor een kleine leefgemeenschap, wat in alle krimpgebieden een issue is, is het op de Waddeneilanden ook lastig om capabel personeel te werven voor die voorzieningen door o.a. de verhouding tussen de betreffende salarisschalen en de huizenprijzen. Tegelijkertijd is het vasthouden van banen op een hoger opleidingsniveau van belang voor de (diversiteit aan) werkgelegenheid op de eilanden en voor de vestiging van leeftijdsgroepen die behoren tot de beroepsbevolking.

Verantwoordelijkheden in uitvoeringsproces

4. Verantwoordelijkheden uitvoeringsproces “Waddentoets” onvoldoende verankerd

Het Rijk is geen convenantpartij, maar het ministerie van BZK. Het is onduidelijk hoe geborgd wordt dat andere departementen oog hebben en verantwoordelijk zijn voor de lokale uitwerking van (gestapelde en knellende) wet- en regelgeving, zoals het convenant vraagt. Er is geen lijst van contactpersonen bij de verschillende departementen beschikbaar. Daarmee ontbreekt een belangrijke voorwaarde voor een door de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten zelf te organiseren proactieve betrokkenheid bij de voorbereiding van wet- en regelgeving door geregeld te overleggen met de contactpersonen bij de departementen, zoals de notitie “Naar een bestuurskracht ondersteunend relatiemodel” stelt.

Informatievoorziening over het proces “Waddentoets”

5. Het dossier ten aanzien van de ‘Waddentoets’ en het convenant is summier

De rekenkamercommissie heeft aan alle convenantpartijen voor dit onderzoek gevraagd alle relevante stukken aan te leveren. Naast de convenanten en verslagen van de overleggen van het interbestuurlijk dossierteam, is er vrijwel geen dossier beschikbaar. Er zijn geen afspraken naar voren gekomen over het betrekken van de gemeenteraden bij het uitwerken van de “Waddentoets” of het convenant noch over de informatieverstrekking aan de gemeenteraden over het toepassen van de “Waddentoets” en het uitvoeren van het convenant.

3. “Waddentoets” in de praktijk: de algemene uitvoering

In paragraaf 3.1 wordt de context van de “Waddentoets” in de praktijk beschreven, gezien vanuit de eilanden en het samenwerkingsverband. Dit spitst zich toe op de begrippen ‘bestuurskracht’ en de ‘specifieke positie’ van de Waddeneilandgemeenten zoals genoemd in de twee doelen. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 beschreven hoe het samenwerkingsverband en de eilanden de “Waddentoets” inzetten. Daarnaast wordt in paragraaf 3.3 beschreven hoe de informatievoorziening in de praktijk is en hoe de raad hiermee in positie is bij de “Waddentoets”. En in paragraaf 3.4 komen de rollen van het ministerie van BZK en de provincies aan de orde. Tot slot staan in paragraaf 3.5 de bevindingen van de rekenkamercommissie in relatie tot het normenkader.

3.1 De bestuurskracht en de specifieke situatie van de Waddeneilanden

Het uiteindelijke doel van de “Waddentoets” en het convenant is de totstandkoming van beter op de specifieke situatie en bestuurskracht van de Waddeneilandengemeenten afgestemde generieke wetgeving en beleidsvoering. Daarmee draagt de uitvoering van de motie Jacobi bij aan het tweede doel: de bestuurskracht van de eilanden vergroten, door onevenredige nadelige effecten van (o.a.) Rijksbeleid op te lossen.

Het begrip bestuurskracht van de eilanden is niet nader uitgewerkt in de documenten. In diverse interviews op de vijf eilanden en met het samenwerkingsverband wordt aangegeven dat het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband voor de komende vijf jaar inzet op het thema leefbaarheid. Leefbaarheid gaat daarbij onder meer over: ouderenzorg, onderwijs, voorzieningen, vergrijzing, anticipereerregio. Met het inzetten op leefbaarheid wordt ingezet op de zelfstandigheid van de leefgemeenschappen op de eilanden en daarmee wordt tevens een bijdrage geleverd aan het versterken van de bestuurskracht van de eilanden. Dit is ook terug te vinden in de stukken van het samenwerkingsverband en is leidend voor het programmaplan in de komende jaren. Er komen vier¹³ programma’s voor het samenwerkingsverband.

1. Zelfvoorzienendheid in energie en water;
2. Leefbaarheid (met de genoemde aandachtspunten);
3. Openbare orde, (Kust) Veiligheid en Water;
4. Projecten.

Er is geen definitie of omschrijving van wanneer een bestaande of een nieuwe wet- of regelgeving van het Rijk de Waddeneilanden onevenredig zou raken. In een brief aan minister Plasterk¹⁴, noemen de Waddeneilandgemeenten argumenten voor hun bijzondere positie en die door de kleinschaligheid en geïsoleerde ligging van binnenwater en zee, geconformeerd worden met landelijke wet- en regelgeving die kunnen knellen. Op basis van deze onderbouwing heeft de minister de gevolgen van het

¹³ het zijn nu nog vijf programma’s die verbonden zijn aan de vijf de portefeuillehoudersoverleggen (PHO’s): Openbare orde en veiligheid, Ruimtelijke ordening, Economie en toerisme, Zorg, welzijn en cultuur en Duurzaamheid.

¹⁴ brief aan de minister van BZK, 28 augustus 2014

groot onderhoud Gemeentefonds gerepareerd voor de Waddeneilandgemeenten. De argumenten uit de brief betreffen in samengevatte vorm:

Geen schaalvoordelen maar schaalnadeel

De Waddeneilandgemeenten besluiten om bepaalde beleidsterreinen aan te merken als gemeentelijke taken vanwege de geïsoleerde ligging. Deze beleidskeuze wordt gemaakt, omdat anders essentiële voorzieningen zouden ontbreken op het eiland. Marktpartijen maken op basis van commerciële afwegingen de keuze om de voorziening niet aan te bieden, en de gemeenten nemen die taken over:

- Kinderopvang (peuterspeelzalen), bibliotheek, muzieklus, een aantal eilandgemeenten geven hoge subsidies om de instandhouding te garanderen.
- Huisartsenpost, een aantal eilandgemeenten zijn exploitant.
- Multifunctioneel woonzorgcentrum, een aantal eilandgemeenten kopen en investeren in de gebouwen.

De eilandgemeenten hebben meer bestuurlijke beleidsprioriteiten door de geïsoleerde ligging dan gemeenten op de vaste wal.

Sterk afwijkende samenstelling woningvoorraad

De Waddeneilanden kenmerken zich door de unieke verhouding woningcontingent. Van de 19.000 woningen op de eilanden zijn bijna 40% recreatiewoningen. Dit is verhoudingsgewijs het dubbele van andere Nederlandse gemeenten met veel recreatie.

Fysieke afstand tot het vaste land

De fysieke afstand tot de vaste wal maakt dat de kosten van het bouwen en onderhouden van gebouwen en kunstwerken ongeveer 15% hoger zijn dan elders in Nederland. Bij de gebouwen gaat het onder andere over scholen, sportfaciliteiten, welzijnsaccommodaties, maar ook om de aanleg en het onderhoud van wegen, groen en riolering. Aannemersbedrijven moeten voor een project op de eilanden relatief meer vervoer- en verblijfskosten maken voor het overbrengen van bouw materiaal en het personeel wordt soms tijdelijk gehuisvest op het eiland, omdat het dagelijks heen en weer reizen naar de eilanden niet efficiënt is. Daarnaast is de bouw tijd vaak langer door de overtochten met de boot.

Kleinschalige gemeenschappen geografisch beperkt door unieke eiland situatie

Mogelijkheden om in regioverband voorzieningen gezamenlijk te gebruiken, ontbreken door de specifieke eiland situatie. Lokale voorzieningen die minimaal noodzakelijk zijn om leefbare woon- en werkgemeenschappen op de eilanden in stand te houden, zijn door het geringe aantal inwoners en de fysieke afstand tot de rest van Nederland substantieel duurder. Dit komt doordat de minimaal noodzakelijke vaste kosten over een gering aantal inwoners wordt omgeslagen. Bij openbare voorzieningen (bibliotheken, peuterspeelzalen, etc.) zijn die unieke kostenverhogende effecten zichtbaar.

3.2 De inzet “Waddentoets” door het samenwerkingsverband en de Waddeneilandgemeenten

De “Waddentoets” heeft ad-hoc aandacht binnen het samenwerkingsverband en het dagelijks bestuur. Er is binnen het samenwerkingsverband en de vijf eilandgemeenten geen formele werkwijze afgesproken voor het inschakelen van de liaisonfunctionaris, voor het inventariseren van agendapunten voor het interbestuurlijk dossierteam of het in werking stellen van de “Waddentoets”. Dit betekent dat niet altijd bij een substantiële problematiek die op de eilanden speelt de “Waddentoets” vooraf wordt overwogen (zie casus onderwijs en ouderzorg in hoofdstuk 4). Bij de ambtenaren en bestuurders van de eilanden is er geen eenduidige definitie van de opzet en werking van het instrument “Waddentoets”.

Het volgende citaat uit één van de interviews geeft een kernachtige typering van de huidige situatie: *“De “Waddentoets” heeft nog geen plekje in de systeemwereld. In de gedachten en uitspraken van mensen is de “Waddentoets” waarschijnlijk groter dan het nu in de praktijk is.”*

Het samenwerkingsverband heeft volgens de geïnterviewden de verantwoordelijkheid om de “Waddentoets” in positie te brengen. Het dagelijks bestuur zou dan ook moeten besluiten of de “Waddentoets” wordt ingezet, maar dat is niet formeel vastgelegd en in de praktijk is daar ook niet altijd naar gehandeld. In Bijlage 5 is aangegeven dat er in het verleden qua zwaarte verschillende onderwerpen door de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten naar voren zijn gebracht bij het interbestuurlijk dossierteam. Het besluit van het dagelijks bestuur is het sluitstuk in het proces van de “Waddentoets” binnen de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten, daarna worden de andere convenantpartijen erbij betrokken. Dit is de door het samenwerkingsverband boogde werkwijze vanaf 2018. Op dit moment wordt werkende weg de ontwikkeling daartoe ingezet, maar veelal wordt nog ad-hoc en incidentgericht gewerkt.

Voor de voorbereiding van het interbestuurlijk dossierteam is er wel een informele afspraak dat dat via het samenwerkingsverband loopt. De agendapunten voor het dossierteam worden in het dagelijks bestuur verzameld. De burgemeesters moeten daarvoor in hun eigen gemeente de agendapunten verzamelen. Veel informele afspraken op en tussen de Waddeneilandgemeenten zijn grotendeels toereikend. In de stukken en de agenda’s van het dagelijks bestuur en het algemene bestuur van 2015-2017 worden de onderwerpen zorg, onderwijs en anticipatie regio genoemd. Ook wordt dit gekoppeld aan een proactieve inbreng bij de totstandkoming van Rijks- en Provinciaal beleid. In de praktijk vinden de eilanden elkaar snel en makkelijk zoals blijkt uit het actuele vraagstuk rondom het BTW regime van de veerdiensten.

De Waddeneilandgemeenten en het samenwerkingsverband kunnen (mede vanwege de beperkte capaciteit) de ontwikkelingen rondom alle nieuwe wetten en regels niet tijdig bijhouden. Daarbij wordt opgemerkt dat het niet alleen gaat om wet- en regelgeving die rechtstreeks van toepassing is op gemeenten, maar ook om wet- en regelgeving die van toepassing is op bijvoorbeeld onderwijsinstellingen of zorginstellingen of visserij of

natuur, enz. Het samenwerkingsverband groeit steeds meer in het volgen van de ontwikkelingen die verband houden met het programmaplan.

De Waddeneilanden en het samenwerkingsverband hebben te maken gehad met veel personele wisselingen bij burgemeesters en gemeentesecretarissen. Dit vormt zonder de benodigde aandacht voor overdracht, een risico voor de continuïteit in de niet concreet vastgelegde afspraken rondom de “Waddentoets”. Het samenwerkingsverband heeft in de loop van 2017 een volwaardige bezetting gekregen, er is alleen nog wel sprake van een waarnemend secretaris directeur.

In het dossier is geen lijst van contactpersonen bij departementen aangetroffen. In de praktijk wordt niet vooraf gesignaleerd dat er mogelijk knellende wet- en regelgeving in ontwikkeling is, maar wordt dat pas achteraf duidelijk voor de Waddeneilandgemeenten. Om alsnog reparatie daarvan te kunnen bewerkstelligen moeten de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten effectief naar voren brengen dat er onevenredige nadelige effecten zijn voor de Waddeneilanden. Dit vraagt de nodige inspanning en capaciteit van de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten, zie de casusstudies in hoofdstuk 4. Daarnaast is het voor de Waddeneilanden in het algemeen moeilijk (zo niet onmogelijk) om aan te tonen dat het effect van wet- en regelgeving onevenredig bij hen neerslaat. Daarvoor is immers ook kennis nodig van de impact van de wet- en regelgeving op andere gemeenten of andere leefgemeenschappen. Er wordt zodoende inspanning gevraagd van de Waddeneilandgemeenten om anderen te overtuigen van het probleem, de wet- en regelgeving te benoemen die oorzaak zijn van het probleem en de uniciteit van het probleem voor de Waddeneilanden.

In een aantal interviews is de omissie genoemd van een lijst waarop onderwerpen staan die de Waddeneilandgemeenten meestal raken. De programma's van de samenwerking zouden een vertrekpunt kunnen zijn voor het opstellen van zo'n lijst. Onderwerpen voor zo'n lijst die genoemd worden door de eilanden zijn: onderwijs, wonen, zorg en werkgelegenheid (toerisme). Opgemerkt wordt door zowel de eilanden als het samenwerkingsverband dat dit ook onderwerpen zijn die gedeeltelijk onder de noemer krimp of anticipatie regio aan de orde komen. Nu de functionaris krimp en anticipatie regio en de liaisonfunctionaris voor de Waddeneilandgemeenten in één persoon zijn verenigd, is de structuur rondom de “Waddentoets” voor een aantal geïnterviewden (nog) onduidelijker geworden.

Door het ontbreken van een lijst worden ook minder substantiële problemen als onderwerp voor de “Waddentoets” naar voren gebracht. De Waddeneilandgemeenten en/of het Waddenkantoor zetten daarop ook capaciteit in. Een voorbeeld van een minder substantieel probleem is het zeehonden protocol.

Voorbeeld zeehondenprotocol

Indien een zeehond dood gaat in zee dan valt de verantwoordelijkheid onder het ministerie van Landbouw en Visserij en gelden geen verantwoordelijkheden voor gemeenten. Indien een zeehond dood gaat op het strand (van het eiland) dan moet de zeehond worden ingevroren, verpakt en opgestuurd worden naar Utrecht. Dit kost tijd en middelen voor de betreffende eilandgemeente .

In Bijlage 5 is een overzicht gegeven van de issues die binnen het dagelijks bestuur of het interbestuurlijk dossierteam zijn benoemd die verband houden met Rijksbeleid. Hieruit blijkt dat er meerdere issues aan de orde zijn geweest die niet rechtstreeks verband houden met de hierboven genoemde (nieuwe) programma's van het samenwerkingsverband, maar ook niet rechtstreeks de zelfstandigheid en de daarmee verband houdende bestuurskracht van de Waddeneilanden raken.

In het convenant 2009 en 2015 is vastgelegd dat de Waddeneilanden via het ministerie van BZK contact zouden leggen met de BES-eilanden om van elkaar te leren. Bij het dagelijks bestuur staat de te maken afspraak met de bestuurders van de BES-eilanden al lange tijd op de actiepuntenlijst. Degene die de actie moet uitvoeren wisselt tussentijds. De samenwerkende Waddeneilanden verwachten nog steeds dat overleg met de BES-eilanden meerwaarde heeft, bijvoorbeeld op het thema onderwijs. Uit alle interviews is niet duidelijk geworden waarom men er nog niet in is geslaagd om contact te leggen met de BES-eilanden.

3.3 Informatievoorziening

Het proces rondom de inzet van de “Waddentoets” wordt, buiten het eventueel bewaarde emailverkeer, niet schriftelijk vastgelegd door de eilandgemeenten, door het samenwerkingsverband of door de ander convenantpartijen.

Het samenwerkingsverband heeft het Bureau Den Haag Centraal ingehuurd om wekelijks een overzicht te geven van het parlementaire nieuws dat specifiek voor de (samenwerkende) Waddeneilanden gevolgen zou kunnen hebben. Een voorbeeld daarvan is gegeven in Bijlage 6. De informatie betreft de agenda van de Tweede en Eerste Kamer, zowel plenair als de commissies, de begrotingsbehandeling en kamerstukken. Het wekelijkse overzicht geeft de eilanden inzicht in de veranderingen op het gebied van wet- en regelgeving bij het Rijk, maar het hele proces van beleidsvoorbereiding is dan al wel achter de rug. Daarnaast is de informatie op een hoog abstractieniveau, alleen de onderwerpen worden vermeld. De informatie over bijvoorbeeld de wijziging van de BTW op de veerdiensten is niet aangetroffen in de tabel begrotingsbehandeling bij belastingplan. De informatie is op 22 september door het Bureau achteraf verstrekt aan het samenwerkingsverband in een email met de schriftelijk gestelde Kamervragen.

De informatie van dit Bureau komt binnen bij het samenwerkingsverband en die stuurt het volledig door aan de gemeentesecretarissen/directeuren van de afzonderlijke Waddeneilandgemeenten. Niet alle geïnterviewden op de eilanden waren bekend met deze informatie, terwijl de relevantie wel wordt ingezien. De liaisonfunctionaris en de leden van het interbestuurlijk dossierteam ontvangen de informatie van Bureau Den Haag Centraal niet.

De betrokkenheid van de gemeenteraden is, volgens geïnterviewden, groot bij de “Waddentoets”. De raad volgt de dossiers inhoudelijk en vertrouwt erop dat het college

alles doet om de doelen op bijvoorbeeld het terrein van de ouderenzorg en onderwijs uitgevoerd te krijgen en te voorkomen dat er onevenredig nadelige effecten zijn voor de eilanden bijvoorbeeld ten aanzien van het BTW-regime veerdiensten. Geïnterviewden verwachten dat het voor raadsleden niet uitmaakt of daarvoor een “Waddentoets” wordt ingezet. De “Waddentoets” is “gewoon” één van de middelen die de colleges (via het samenwerkingsverband) kunnen inzetten. Er wordt niet op een politieke manier over de “Waddentoets” gecommuniceerd. Er wordt bijvoorbeeld in de jaarverslagen van het samenwerkingsverband geen melding gemaakt van het aantal keer dat het afgelopen jaar om toepassing van de “Waddentoets” is gevraagd bij het Rijk.

3.4 De inzet van de “Waddentoets” door het ministerie van BZK en de provincies

3.4.1 De liaisonfunctionaris

Er is een groot aantal personele wisselingen geweest in de bemensing van de liaisonfunctie. De liaisonfunctionaris heeft op dit moment niet bij alle departementen een vaste ingang. Aan de hand van het geschetste probleem gaat de liaisonfunctionaris een verbinding zoeken met de juiste medewerkers bij de benodigde vakdepartementen. Dit wordt, buiten het eventuele emailverkeer, niet schriftelijk vastgelegd. In de interviews met het ministerie van BZK is aangegeven dat het niet realistisch is om te verwachten dat op één plek binnen BZK, bij de liaisonfunctionaris, in een vroegtijdig stadium bekend is aan welke wet- en regelgeving er gewerkt wordt of gaat worden door het Rijk.

Voordat de liaisonfunctionaris in een concrete casus op zoek kan gaan naar de juiste ingangen op andere ministeries is er inzicht nodig in waar het precies om gaat. Het is als wenselijk genoemd dat de Waddeneilandgemeenten in voorkomende gevallen aangeven wat precies het ervaren probleem is, welke acties zij zelf al hebben ondernomen en waar het precies op vast zit.

3.4.2 Het interbestuurlijk dossierteam

Met het interbestuurlijk dossierteam worden de contacten onderhouden en de specifieke problemen besproken rondom dossiers die onevenredig nadelig uitpakken voor de Waddeneilandgemeenten. In de praktijk valt op dat het interbestuurlijk dossierteam sinds 13 juni 2016 niet meer bijeen is gekomen. Dit terwijl het uitgangspunt is om minimaal twee keer per jaar te vergaderen en dat, in tegenstelling tot de suggestie uit de notitie uit 2011 niet BZK het initiatief neemt voor een overleg, maar op toerbeurt de organisatie daarvan ter hand wordt genomen. Het tweede overleg van 2016, dat in de winter plaats zou vinden en georganiseerd zou worden door de Waddeneilanden is komen te vervallen omdat er geen agendapunten waren. Nut en noodzaak van het interbestuurlijk dossierteam wordt in alle interviews herkent en erkent.

Vanuit de provincies wordt benadrukt dat de samenwerking tussen de Waddeneilandgemeenten niet vrijblijvend is. Een belangrijke en cruciale rol voor het behoud van de bestuurlijke zelfstandigheid van de afzonderlijk Waddeneilandgemeenten ligt, zo vinden zij, bij het Waddenkantoor. Het Waddenkantoor is ingericht voor de eiland overstijgende zaken en gedeelde problematieken. De provincies hebben in de praktijk

de rol van een intermediair ingenomen om de convenantpartijen bij elkaar te brengen, maar hebben concreet geen knellende wet- of regelgeving voor de Waddengemeenten geagendeerd in het interbestuurlijk dossierteam.

Uit het verslag van het laatste overleg van het interbestuurlijk dossierteam (juni 2016) komt naar voren dat niet alle partijen hun rol helemaal duidelijk hebben. Daarnaast wordt geconstateerd dat *“het tussen de halfjaarlijkse overlegmomenten van het interbestuurlijk dossierteam door vrij stil blijft. Urgente punten lopen wel en worden opgepakt, maar het is zaak om goed opvolging te geven aan de gemaakte afspraken tijdens de overleggen en elkaar ook tussendoor waar nodig op de hoogte te houden en zaken op te pakken.”*

Verder komt uit de verslagen van het interbestuurlijk dossierteam naar voren dat er vooral inhoudelijke kennisuitwisseling plaats vindt. Er komen veel verschillende onderwerpen aan de orde, waarbij niet altijd een vooronderzoek is uitgevoerd (zie Bijlage 5). In de periode 2015-2016 gaat het om ervaren knelpunten die achteraf worden opgemerkt. Er wordt wel gesproken over brieven van ministers die in voorbereiding zijn en over het college-akkoord van de provincie maar er is niet één keer gesproken over (concrete) wet- of regelgeving die nog in de voorbereidingsfase is. De link tussen de besproken onderwerpen en het programmaplan van het samenwerkingsverband is ook niet altijd duidelijk.

De verslagen bevatten actiepunten zonder datum wanneer het gereed moet zijn en het is niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is voor het oppakken van de actiepunten, hoe de trajecten van het gezamenlijk toewerken naar een oplossing eruit zullen zien, en hoe men elkaar over de voortgang informeert.

Het interbestuurlijk dossierteam, is een overleg op ambtelijk niveau met uitzondering van de voorzitter van het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband. Dat er geen Secretaris-generaal of Directoraat-generaal in het interbestuurlijk dossierteam zit, wordt door een aantal geïnterviewden niet als problematisch ervaren. Maar een aantal andere geïnterviewden hebben de suggestie meegegeven om tweemaal per jaar een overleg te hebben met de gedeputeerden van de twee provincies en bijvoorbeeld de Directoraat-generaal. Het dossierteam is dan niet alleen ter afstemming, maar ook om direct resultaten te kunnen boeken.

3.4.3 Uitvoering “Waddentoets” bij Rijksbeleid

Bij het ministerie van BZK (waar ook de liaisonfunctionaris is gepositioneerd) zijn een aantal adviseurs (ingedeeld naar landsdelen) die de stukken voor de ministerraad beoordelen op gevolgen voor mede overheden. De Waddeneilanden zijn verdeeld over twee adviseurs: de adviseur voor de drie Noordelijke provincies: Drenthe, Groningen en Fryslân respectievelijk de adviseur voor o.a. Noord-Holland.

In de notitie “Samen werken aan succesvol beleid” van het ministerie van BZK, staan normen voor beleid en regelgeving van het Rijk voor de gemeenten. Rijksbeleid zo stelt de notitie moet voldoen aan bepaalde normen. Deze normen zijn vastgelegd in de Code

interbestuurlijke verhoudingen onderdeel van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving. De normen stellen dat er rekening gehouden moet worden met de invloed van het beleid op de grensregio's. De adviseurs van de departementen vertegenwoordigd in de directie Bestuur en Financiën zien daarop toe. Als de effecten op deze regio's groot zijn, dan moet daarover overlegd worden met de betreffende gemeenten, grensprovincies en buurlanden¹⁵. In de notitie worden de grensregio's apart genoemd, maar de Waddeneilandgemeenten niet.

Het integraal Afwegingskader beleid en regelgeving¹⁶, dat door het Kabinet is vastgesteld, biedt beleidsmakers en overheidsjuristen van het Rijk handvaten om in de fase van beleidsvorming de goede afwegingen te maken. Vooraf dient er bijvoorbeeld nagegaan te worden wie de betrokkenen zijn bij het beleid, wet- en regelgeving. Het gaat daarbij ook om partijen die misschien gevolgen gaan ondervinden van het voorstel. De BES-eilanden worden in dit kader genoemd, maar de Waddeneilanden niet. Verder wordt onder meer aangegeven dat beleid, wet- en regelgeving naast beoogde gevolgen, vaak ook neveneffecten voor verschillende betrokkenen vertonen. Deze neveneffecten (onbedoelde effecten) moeten vooraf in kaart worden gebracht en in de afweging meegenomen worden. Een zogenoemde ex-ante evaluatie. De neveneffecten kunnen gevolgen hebben voor burgers, bedrijven, overheden, ICT en Milieu. Deze aspecten komen aan de orde op het aanbiedingsformulier dat Rijksambtenaren moeten invullen en mee moeten sturen als zij beleid, wet- en regelgeving naar een ambtelijk voorportaal sturen. Dat het beleid, wet- en regelgeving voldoen aan de kwaliteitseisen is primair de verantwoordelijkheid van de ministeries die de voorstellen voorbereiden. Voor een aantal verplichte kwaliteitseisen zijn er binnen de rijksoverheid toetsinstanties die, voorafgaand aan de bespreking in de ministerraad, toetsen of voorstellen voldoen aan de gestelde eisen. Niet alle verplichte kwaliteitseisen hebben een eigen toetsingsinstantie. Het ministerie van BZK is één van de genoemde toetsinstanties en toetst op: administratieve lasten, de grondwet, interbestuurlijke verhoudingen, bedrijfseffecten en geldrukeffecten. De "Waddentoets" wordt in dit rijtje niet genoemd.

Uit de interviews met het ministerie van BZK en uit de verslagen van het interbestuurlijk dossierteam is naar voren gekomen dat in een door de adviseurs van directie Bestuur en Financiën te gebruiken handboek "Beoordelingskader Interbestuurlijke Verhoudingen" een extra norm is opgenomen: *"Bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving is rekening gehouden met eventuele grenseffecten en effecten voor eilandgemeenten."* De adviseurs hebben daarvoor netwerken op de verschillende departementen. De stukken die zij beoordelen gaan echter veelal om grote wijzigingen die over grenzen van verschillende departementale beleidsterreinen heen gaan, zoals de Omgevingswet. Zij toetsen de effecten voor mede overheden. Het "potvissen protocol", ook een voorbeeld van wet- en regelgeving die door de Waddeneilandgemeenten als knellend wordt ervaren, komt daar bijvoorbeeld niet aan de

¹⁵ Samen werken aan succesvol beleid, Rijksbeleid met gevolgen voor decentrale overheden, ministerie BZK, pagina3.

¹⁶ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving>

orde, dat is “geen substantieel” onderwerp. Maar ook de Miljoenennota, de rijksbegroting en het regeerakkoord zijn daar niet beoordeeld, omdat die nota’s en akkoorden een eigen traject hebben. Hierdoor is het BTW-regime van de veerdiensten die daarin aan de orde komt, niet bij deze adviseurs langsgekomen (zie ook paragraaf 3.2).

De coördinator Caribisch Nederland ministerie van SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) ziet mogelijkheden voor de borging van de “Waddentoets” voor wat betreft SZW wetten en regels bij het Uitvoeringspanel. Het Uitvoeringspanel van het ministerie van SZW toetst de uitvoerbaarheid van nieuwe wetten en wordt om advies gevraagd over de gevolgen van beleid en wet- en regelgeving op de verschillende onderdelen van de gemeentelijke uitvoering. Aan het Uitvoeringspanel wordt advies gevraagd voordat de wetgeving definitief tot stand komt, zodat eventuele aanpassingen naar aanleiding van het advies nog mogelijk zijn. Gemiddeld komt het panel acht maal per jaar bijeen en bestaat uit voorzitter plus secretariaat SZW; Gemeenten; VNG en de Sociale Volksverzekeringsbank (SVB). Wettelijk is echter niet vastgelegd dat (ver)nieuw(d)e zaken verplicht voorgelegd moeten worden aan het Uitvoeringspanel, hetgeen een gevolg is van het ontbreken van een wettelijke grondslag van het Uitvoeringspanel.

3.5 Bevindingen vanuit het normenkader

Doelen “Waddentoets”

6. Bekendheid en aandacht voor de doelen verschilt tussen de convenantpartijen

De provincies en het ministerie van BZK hebben meer aandacht voor het convenant als middel om de bestuurskracht van de Waddeneilandgemeenten te versterken, terwijl de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten meer aandacht hebben voor het convenant als middel om voor de situatie van de Waddeneilanden passende wet- en regelgeving te verkrijgen.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat nog niet alle relevante ambtenaren van de eilandgemeenten en het Waddenkantoor voldoende bekend zijn met de “Waddentoets”, de liaisonfunctionaris en het interbestuurlijk dossierteam.

De verbondenheid en beoogde kennisdeling met de BES-eilanden gegeven de deels vergelijkbare insulaire problematiek heeft nog niet geresulteerd in concreet contact met de BES-eilanden, terwijl dit in beide convenanten wel is vastgelegd.

Uitvoering “Waddentoets”

7. Het is niet duidelijk bij welke situaties er getoetst moet worden op mogelijke onevenredige nadelige effecten

De “light evaluatie” zegt dat de uniciteit van de eilanden qua geïsoleerde ligging in de Waddenzee en problematiek die daarmee annex is, extra bestuurlijke aandacht behoeft voor de gronden waarop deze uitzonderingspositie gelegitimeerd is. Het gaat daarbij om

het uitwerken van de termen bestuurskracht en maatschappelijke opgaven uit het convenant. De rekenkamercommissie constateert dat de genoemde aspecten niet verder zijn uitgewerkt tot een toetskader.

Zowel het ministerie van BZK als de eilanden stellen dat het ontbreken van een lijst met onderwerpen waarbij oog voor de specifieke situatie van de Waddeneilanden bijna altijd nodig is, gezien moet worden als een omissie. Een dergelijke lijst kan voorkomen dat steeds opnieuw aan de (samenwerkende) Waddeneilanden gevraagd wordt om hun uitzonderingspositie te onderbouwen en te beargumenteren. Vanuit het ministerie van BZK is overigens aangegeven dat de door de Waddeneilanden gemelde problematieken door de liaisonfunctionaris zijn opgepakt, ook in situaties waarin het (mogelijk of zeker) niet om specifieke aspecten van de Waddeneilanden gaat. Een andere reden voor het opstellen van een dergelijke lijst is dat het kan voorkomen dat de Waddeneilandgemeenten en het samenwerkingsverband de schaarse capaciteit inzetten voor problemen die een minder substantieel karakter hebben. Een dergelijke lijst, bevat onderwerpen die raakvlak hebben met leefbaarheid en het insulaire karakter van de gemeenten en haakt dus aan op de (nieuwe) programma's van het samenwerkingsverband. Ook voor het Rijk kan een dergelijke lijst een signaalfunctie hebben zodat bij de beleidsvoorbereiding op deze onderwerpen eerder aan de "Waddentoets" kan worden gedacht.

Voor het opstellen van zo'n onderwerpenlijst zijn wel aanknopingspunten.

- In een brief aan minister Plasterk¹⁷, wordt de specifieke situatie van de Waddeneilanden aangegeven en worden argumenten genoemd voor hun bijzondere positie, die door de kleinschaligheid en geïsoleerde ligging van binnenwater en zee, geconformeerd worden met landelijke wet- en regelgeving die kunnen knellen. Generieke wet- en regelgeving zouden daar, volgens het convenant, dus beter op afgestemd moeten zijn.
- Het Bureau Den Haag Centraal maakt voor het samenwerkingsverband een selectie uit de vele wet- en regelgeving die in de Haagse politiek aan de orde komt. Mogelijk wordt daar al gewerkt aan de hand van een bepaalde lijst met relevante onderwerpen. De kennis en informatie van Bureau Den Haag Centraal wordt nog onvoldoende ontsloten op de eilanden en de informatie is niet beschikbaar voor de liaisonfunctionaris en de interbestuurlijk dossierteam leden van de twee provincies.

8. Het is niet duidelijk wie in de praktijk verantwoordelijk is voor het signaleren van een situatie die getoetst moet worden

In de motie Jacobi wordt de vraag wie iets moet aantonen, nadrukkelijk bij de regering belegd: "De regering wordt verzocht bij toekomstige regelgeving die op de Waddeneilanden een nadelige uitwerking kan hebben, te toetsen of deze regelgeving de economische, ecologische en bestuurlijke positie van de Waddeneilanden niet onevenredig schaadt." In de convenanten is de verantwoordelijkheid niet duidelijk benoemd en wordt alleen gesproken van de coördinerende verantwoordelijkheid bij het

¹⁷ brief aan de minister van BZK, 28 augustus 2014.

ministerie van BZK. Het ministerie van BZK is in de vorm van de liaisonfunctionaris verantwoordelijk voor het bevorderen van de interdepartementale coördinatie op Rijksniveau ten aanzien van beleidsvoorbereiding en –uitvoering, met als uiteindelijk doel de totstandkoming van beter op de specifieke situatie van de Waddeneilandgemeenten afgestemde generieke wetgeving en beleidsuitvoering. Voor geen van de convenantpartijen zijn afspraken met verantwoordelijkheden opgenomen over wie wanneer toetst of vanuit generieke wet- en regelgeving geen onevenredige nadelige effecten voor de Waddeneilanden zijn opgetreden of zijn te verwachten. In bevinding 11, komt naar voren dat de bewijslast in het convenant bij BZK wordt belegd en in de praktijk bij de eilanden is komen te liggen. De motie spreekt nog van verantwoordelijkheid bij de regering.

9. Proactieve toepassing “Waddentoets” bij rijksbeleid is niet geborgd

In de interviews met het ministerie van BZK is naar voren gekomen dat zij niet in staat zijn om zicht te hebben op alle wet- en regelgeving die op rijksniveau in ontwikkeling is. Hetzelfde geldt uiteraard voor de provincies en de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten. Dat betekent dat het proactief uitvoeren van de “Waddentoets”, zoals in de motie en in het convenant bedoeld, afhangt van de toetsinstanties, de kennis die beleidsvoorbereidende rijksambtenaren hebben over de afspraak of het eigen inzicht van rijksambtenaren om de Waddeneilanden te beschouwen als relevante betrokkenen. Noch in het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving, noch in de notitie “Samen werken aan succesvol beleid”, noch bij BZK als formele toetsinstantie voor generieke wet- en regelgeving worden de Waddeneilandgemeenten en de “Waddentoets” specifiek benoemd als afspraak om rekening mee te houden. Rijksambtenaren worden dus niet “vanzelf” geïnformeerd over of gewezen op de afspraak met de Waddeneilandgemeenten.

Voor het beter borgen van vroegtijdig signaleren van mogelijk knellende wet- en regelgeving zijn wel aanknopingspunten, zoals: het net als de BES-eilanden opnemen van de Waddeneilanden in het Integraal AfwegingsKader voor beleid en regelgeving, het benoemen van een toetsinstantie voor de “Waddentoets” of het benutten van Uitvoeringspanels. Het is niet bekend of deze mogelijkheden (al dan niet in het kader van de eerder genoemde verkenning van maatwerkopties) zijn overwogen.

10. Er is niet concreet vastgelegd wie (op basis van de toetsresultaten) beslist

De (eind) verantwoordelijkheid voor een (integrale) afweging en beslissing van de knellende wet- of regelgeving is niet geborgd bij één van de partijen in het convenant. Het Integrale Afwegingskader beleid en regelgeving van het Rijk stelt dat belangenafwegingen moeten plaatsvinden bij het betreffende departement. Het is echter de vraag of de verschillende departementen op zichzelf de effecten van hun beleid en regelgeving in de volle breedte kunnen overzien, waaronder het effect (in combinatie met andere wet- en regelgeving) op de bestuurskracht van de Waddeneilanden in relatie tot maatschappelijke opgaven zoals de leefbaarheid op de eilanden. Daarnaast is er

geen norm vastgesteld voor een voldoende op de specifieke situatie van de Waddeneilandgemeenten afgestemde generieke wetgeving en beleidsuitvoering.

11. Paradox: met de “Waddentoets” wordt beoogd de bestuurskracht van de eilanden te versterken maar met de huidige werkwijze kost het inzetten van de “Waddentoets” de eilanden veel bestuurskracht

De invoering van het samenwerkingsverband en het convenant met de acht overheden heeft mede als basis dat de bestuurskracht van de Waddeneilanden onder druk staat: de kleine eilandgemeenschappen en gemeentelijke organisaties staan voor grote maatschappelijke vraagstukken. Binnen de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten worden met de nieuwe programma's duidelijke prioriteiten gesteld. Dit is ook van belang voor een efficiënte en effectieve inzet van de schaarse capaciteit. Afwijken daarvan is uiteraard mogelijk, maar het belang ervan zou wel afgewogen moeten worden. De vraag die steeds door de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten beantwoord zou moeten worden is of het doelmatig en doeltreffend is om voor het betreffende issue (veel) tijd te investeren om nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving gerepareerd te krijgen, zeker in het geval de wet- en regelgeving mogelijk knellend is voor een deel van de eilanders maar geen wezenlijke gevolgen heeft voor de zelfstandigheid en grote maatschappelijke opgaven op de eilanden zoals leefbaarheid en veiligheid.

Het convenant legt de coördinerende taak voor het geborgd krijgen van een beter op de situatie van de Waddeneilanden passende generieke wet- en regelgeving, bij het ministerie van BZK. Doordat er over het algemeen pas bij of na de besluitvormende fase wordt opgemerkt dat de nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving knelt voor de Waddeneilanden, hebben de (samenwerkende) Waddeneilanden de “bal” in handen gelegd gekregen om actie te ondernemen en dat wordt dan ook bij veel issues gedaan (zie ook Bijlage 5). Het huiswerk dat het Rijk had moeten maken door bij de voorbereiding van beleid en wet- of regelgeving oog te hebben voor de uitwerking op de Waddeneilanden, wordt vervangen door huiswerk van de Waddeneilanden waarin zij aan moeten geven wat precies het ervaren probleem is, welke acties zij zelf al hebben ondernomen en waar het precies op vast zit.

Doordat het vervolgens veelal om reparatie achteraf gaat komen de betrokken overheden eerder tegenover elkaar te staan dan, zoals de intentie van het convenant, “schouder aan schouder” opdat de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten adequate invulling kunnen geven aan de wettelijke taken en maatschappelijke opgaven. Behoedzaamheid voor eventuele precedentwerking van de uitzonderingspositie van de Waddeneilanden lijkt hierin soms een rol te spelen, terwijl de intentie van de motie en het convenant juist is dat door oog te hebben voor de specifieke situatie van de Waddeneilanden er beter passende generieke wet- en regelgeving tot stand gebracht kan worden.

12. Strategische inzet/ bestuurskracht voor de “Waddentoets” ontbreekt bij de eilanden

Het samenwerkingsverband van de Waddeneilanden, maakt een positieve groei door en er is een sterke solidariteitsgedachte binnen de directieraad en het dagelijks bestuur. De bezetting van het Waddenkantoor is verbeterd en de afzonderlijke eilanden benutten de toegevoegde waarde van het samenwerkingsverband steeds meer. Daarmee is de randvoorwaarde bij de vijf eilanden om op een efficiënte manier de “Waddentoets” indien noodzakelijk in te zetten, aanwezig.

Er is in de praktijk een soort van “piepsysteem” ontstaan. Er wordt door de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten een bepaalde urgentie gevoeld op het moment dat zij informatie ontvangen over nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving met voor de eilanden haken en ogen. Maar er is een verschil tussen urgent en relevant. Relevante knelpunten, die verband houden met de programma's, komen namelijk niet (persé) naar voren als gevolg van nieuwe- of gewijzigde wet- en regelgeving, maar als gevolg van ontwikkelingen op de eilanden, van onderop dus. Het oplossen van deze knelpunten is complex en vraagt daardoor veel (capaciteits)tijd en inbreng van expertise. De eilanders hebben van oudsher de cultuur om problemen zelfstandig als eilandgemeenschap op te lossen, maar het convenant is niet voor niets in het leven geroepen. Bepaalde vraagstukken gaan de bestuurlijke grenzen van de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten te boven. Om meer profijt te hebben van de inbreng van de andere overheden in het convenant, zouden zij zo vroeg mogelijk in de benodigde verandertrajecten betrokken moeten worden.

De Waddeneilandgemeenten zijn gewend om veelal informeel te werken. De lijntjes zijn kort waardoor men elkaar goed weet te vinden ook als er geen concrete afspraken zijn of als de afspraken niet zijn geformaliseerd. Kleine onderwerpen, waarbij de onbedoelde effecten snel duidelijk zijn (zoals het meten van landoppervlakte voor de Algemene uitkering gemeentefonds, zie paragraaf 4.4) lossen zich zo ook nog wel op. Voor de grote en urgente maatschappelijke opgaven rondom onderwijs en zorg is de informele werkwijze onvoldoende. Op deze (bestuurlijk) complexe onderwerpen moet niet alleen inhoudelijk maar ook procesmatig verder vooruit gekeken worden en is strategische inzet nodig. Op dit moment ontbreekt het bij de Waddeneilanden aan een voldoende strategische inzet om de knelpunten in wet- en regelgeving voor de leefbaarheid op de eilanden conform de gedachte van de “Waddentoets” en het convenant te agenderen in het Haagse. Dit is ook niet verwonderlijk omdat juist die “Waddentoets” bedoeld is om de strategische inzet/ bestuurskracht te versterken. Het interbestuurlijk dossierteam waarin tot nog toe vooral veel inhoudelijke kennisuitwisseling heeft plaatsgevonden, vult dit tekort aan strategische inzet nog te weinig aan.

Informatievoorziening

13. Informatievoorziening is beperkt en ad hoc

Het proces rondom de inzet van de “Waddentoets” wordt, buiten het eventueel bewaarde emailverkeer en verslagen, niet schriftelijk vastgelegd door de convenantpartijen. Informatievoorziening vanuit het bureau Den Haag Centraal wordt nog niet gedeeld met alle convenantpartijen.

De gemeenteraden zijn bij de inrichting van de “Waddentoets” niet inhoudelijk betrokkenen ook bij de uitvoering worden de raden niet tot nauwelijks betrokken. Ten aanzien van de informatieverstrekking aan gemeenteraden zijn geen afspraken bekend. De informatieverstrekking is daardoor van geval tot geval verschillend en ook van gemeente tot gemeente. Soms worden de raden schriftelijk geïnformeerd over stappen die (eventueel) gezet worden of de uitkomsten van een “Waddentoets”-traject zoals in het geval van het BTW-regime voor veerdiensten of de Gemeentefondssystematiek ten aanzien van recreatiewoningen (zie paragraaf 4.2). Daarnaast is uit de interviews naar voren gekomen dat raden soms mondeling geïnformeerd worden door de portefeuillehouders.

4. “Waddentoets” in de praktijk: drie casussen

In dit hoofdstuk wordt de praktijk rondom drie casussen beschreven, te weten: onderwijs, Algemene uitkering gemeentefonds en ouderenzorg. Doel van de casussen is om aan de hand van concrete issues na te gaan hoe de onevenredig nadelige effecten zijn gesignaleerd en vervolgens hoe daarop is geacteerd. Het gaat in dit onderzoek vooral om de werkwijze en de bijbehorende processen. Er wordt niet onderzocht en ook geen uitspraak gedaan over de vraag of het probleem wel of niet een specifieke positie van de Waddeneilanden in de huidige wet- en regelgeving rechtvaardigt. Dit hoofdstuk gaat in op deelvraag 2: Hoe is de “Waddentoets” uitgevoerd in de praktijk bij de drie casussen voor de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten, hoe geven de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten daar sturing aan en hoe worden de gemeenteraden hierover geïnformeerd?

Per casus wordt eerst ingegaan op het probleem en vervolgens op de wijze van uitvoering van de “Waddentoets”, de sturing daarop en de informatieverstrekking. In paragraaf 4.4 worden de bevindingen beschouwd in relatie tot het normenkader.

4.1 Casus 1: Onderwijs: opheffingsnorm VO-scholen (ministerie van OCW)

4.1.1 Het probleem

Het aantal schoolgaande kinderen op de Waddeneilanden is beperkt en scholen van (met name de Friese) eilandgemeenten (primair onderwijs en voortgezet onderwijs) kunnen gezien de reistijd geen leerlingen aantrekken van gemeenten op de vaste wal. Geïnterviewden op alle eilanden geven aan dat het behoud van scholen belangrijk is om gezinnen te kunnen behouden op de eilanden. Gezinnen zijn nodig voor een evenwichtige bevolkingssamenstelling, de leefbaarheid en werkgelegenheid op het eiland. De mogelijkheid voor jongeren om VO-onderwijs te volgen op de eilanden is daarmee voor deze geïnterviewden een vanzelfsprekend onderdeel van toekomstbestendige leefgemeenschappen op de eilanden.

Als de VO-school dicht gaat op een eiland is dat vrijwel zeker definitief. De leerlingenaantallen die nodig zijn voor het stichten van een nieuwe VO-school (in de orde van 200 leerlingen) wordt in de nabije toekomst waarschijnlijk nooit meer gehaald. Zowel voor primair als voortgezet onderwijs zijn er prognoses van dalende aantallen leerlingen. De casus richt zich op het voortgezet onderwijs (VO).

De verantwoordelijkheid van de gemeenteraad voor het openbaar onderwijs richt zich op de (grondwettelijke) zorgplicht om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs voor de inwoners. Ook in het geval het gemeentebestuur het openbaar onderwijs heeft verzelfstandigd, blijft deze zorgplicht van kracht. Dit komt tot uitdrukking in de taken en bevoegdheden die de wetgever aan de gemeenteraad als extern toezichthouder voor het verzelfstandigd openbaar onderwijs oplegt. Alleen de colleges van Ameland, Terschelling en Vlieland zijn op dit moment het bevoegd gezag voor het openbaar voortgezet onderwijs binnen hun gemeente. Het is de bedoeling dat het voortgezet

onderwijs op Vlieland dit jaar wordt verzelfstandigd. Er wordt dan een personele unie gevormd met een schoolbestuur van een scholengemeenschap in Franeker.

De VO scholen voldoen op de eilanden niet allemaal aan algemene landelijke opheffingsnormen. Daarom is in de Beleidsregeling Uitzonderingsscholen voor o.a. de Waddeneilanden een leerlingenaantal van 30 leerlingen als ondergrens genoemd¹⁸. De regeling bepaalt dat als een school 3 jaar achtereen minder dan 30 leerlingen heeft, de gehele rijksbekostiging wordt beëindigd. In de regeling Uitzonderingsscholen staan de volgende criteria om te bepalen wanneer er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden:

- het een school betreft die alleen via het water en op generlei wijze via een brug of tunnel een rechtstreekse verbinding heeft met het vasteland, waardoor een alternatieve onderwijsvoorziening voor leerlingen slecht fysiek bereikbaar is;
- een wezenlijk Nederlands economisch of cultuurhistorisch belang gediend wordt met het onderwijs dat de school verzorgt.

De eilanden bevinden zich in verschillende fasen ten aanzien van de problematiek in het VO. Problemen met de opheffingsnorm van tenminste 30 leerlingen VO gaan zich op korte termijn volgens de prognoses voordoen op twee eilanden, namelijk op Schiermonnikoog en op Vlieland.

Het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) oordeelt vanuit onderwijsinhoud, -kwaliteit en leerlingenaantallen. De eerste twee punten daarvan waarborgen dat een diploma afgegeven op de Waddeneilanden dezelfde waarde heeft als alle andere in Nederland afgegeven diploma's van hetzelfde niveau. Voor het ministerie van OCW is het uitgangspunt dat alle kinderen en jongeren goed onderwijs krijgen en niet dat er een school moet zijn op de Waddeneilanden. Voor het ministerie geldt dat onderwijs niet alleen gaat over kennis en cognitieve vaardigheden, maar ook over socialiseren, persoonsvorming en het zich kunnen bewegen in een pluriforme maatschappij. Aspecten van leefbaarheid zijn door het ministerie van OCW niet meegenomen in de afweging rondom opheffingsnormen en rijksbekostiging.

Het ministerie van OCW is met de voorbereiding bezig van de vereenvoudiging van de rijksbekostiging VO. In dat geval ligt het voor de hand ook te bezien of de beleidsregel uitzonderingsscholen ook moet worden aangepast. In het kort gezegd komt het erop neer dat de financiële middelen voor onderwijs op macroniveau gelijk blijven, maar dat de berekeningswijze van de bekostiging per VO-school eenvoudiger gaat worden. Met de conceptversie van die nieuwe berekeningswijze ontstaat een herverdelingseffect, dat negatief uitpakt voor kleine brede scholengemeenschappen.

Schoolbesturen, gemeenten en andere partijen (zoals kinderopvang, buurtcentra) proberen op de eilanden op verschillende manieren in te spelen op het dalende leerlingenaantal. Zo zijn er verschillende experimenten gestart met als doel een breed

¹⁸ Beleidsregel Uitzonderingsscholen VO 2013 nr 440230, Staatssecretaris Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 07 december 2012.

gevarieerd onderwijsaanbod betaalbaar en in stand te houden ondanks een dalend aantal leerlingen. Een voorbeeld van zo'n experiment is een eigentijdsonderwijsconcept met grotere klassen en meerdere leraren voor de klas op Ameland. Hierdoor is er geen lesuitval. Op Schiermonnikoog wordt gewerkt aan een actieplan van een integraal kindcentrum 0-16 jaar. Op Vlieland is in begin 2016 een nieuw schoolgebouw geopend met de insteek dat door een breder perspectief op onderwijs (fasegroepsonderwijs) leerlingen worden behouden. De kinderopvang, basisschool, bibliotheek en VMBO "bewonen" het nieuwe gebouw en vormen de kernvoorziening onderwijs voor 0 tot 16 jaar.

Beleidsinhoudelijk zijn er geen beperkingen voor dergelijke experimenten, maar wettelijk gezien (nog) wel. Want er zijn aparte wetten en arbeidsrechtelijke regels voor VO, PO en peuterspeelzaal/kinderopvang. De wet- en regelgeving is (nog) niet toegerust op een integraal kindcentrum. Daarnaast geldt voor het VO onderwijs de opheffingsnorm.

4.1.2 Uitvoering "Waddentoets", sturing daarop en informatieverstrekking in de praktijk

In deze paragraaf wordt ingegaan op de deelaspecten uit het normenkader die betrekking hebben op de casus.

Doel "Waddentoets"

De knellendheid van de wet- en regelgeving ten aanzien van de opheffingsnorm is van onderop opgemerkt. De knelpunten zijn niet ontstaan door nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving, maar doordat bestaande wet- en regelgeving zijn gaan knellen vanwege ontwikkelingen op de eilanden. De prognoses van het leerlingenaantal is dalend. De beleidsregel Uitzonderingsscholen bestaat al langere tijd. Door het dalende aantal leerlingen wordt de opheffingsnorm van 30 leerlingen een bedreiging voor de VO-scholen op Vlieland en Schiermonnikoog. Het betaalbaar/financierbaar houden van het VO onderwijs en daarmee het in stand houden van VO onderwijs op de eilanden is voor de Waddeneilandgemeenten het doel van het in gang zetten van de "Waddentoets"

In verband met de vereenvoudiging van de bekostiging VO heeft het ministerie van OCW zelf contact gezocht met een aantal schoolbesturen waarvoor de conceptwijziging nadelig uitpakt en zo is ook Texel¹⁹ hierbij betrokken. Dit heeft in beginsel geen relatie met de "Waddentoets", ook andere nadeelscholen zijn benaderd door het ministerie van OCW. De eiland bestuurders en ambtenaren ervaren een positieve bereidheid vanuit het ministerie van OCW om hierover het gesprek te voeren. In dit geval is er sprake van proactief meedenken door één van de Waddeneilandgemeenten met het rijksbeleid.

Verantwoordelijkheden en posities in relatie tot de "Waddentoets"

In het onderstaande wordt ingegaan op de verantwoordelijkheid en de positie van de verschillende partijen in relatie tot de "Waddentoets"

¹⁹ Op Texel is een scholengemeenschap met VMBO, HAVO en VWO. Op de andere eilanden is alleen een VMBO.

Gemeenten en samenwerkingsverband

Het gezamenlijke portefeuillehoudersoverleg onderwijs van het samenwerkingsverband is recent opgestart. Het betreft een bestuurlijk overleg waarbij van alle eilanden ook ambtenaren zijn betrokken. De opdracht van het overleg is om de kwetsbaarheid en stabiliteit van de scholen op de Waddeneilanden in kaart te brengen in relatie tot krimp. De problemen en de uitwerking van regelgeving op het gebied van voortgezet onderwijs is op de eilanden wel divers, maar alle vijf de eilanden willen het onderwijs op het eiland in stand houden en hebben dus een gezamenlijke opgave. Voor het thema onderwijs zijn geen procesafspraken voor de inzet van de “Waddentoets” vastgelegd. Het proces tot besluitvorming over de eventuele bijstelling van het wetsvoorstel ten behoeve van de Waddengemeenten is (nog) niet aan de orde. Ten tijde van het onderzoek heeft het DB besloten dat de burgemeesters van Vlieland en Schiermonnikoog de situatie van het onderwijs op de Waddeneilanden in Den Haag onder de aandacht zullen brengen. Aangegeven is dat dit ambtelijk voorbereid wordt. Het is de rekenkamercommissie niet duidelijk geworden in hoeverre de liaisonfunctionaris of het interbestuurlijk dossierteam in deze voorbereiding betrokken of aangesproken worden.

De Friese Waddeneilanden hebben het WADVO-overleg (Waddeneilanden voortgezet onderwijs). Daarin zitten de schoolbesturen/schooldirecties VO en een ambtenaar van de gemeente Ameland ter administratieve ondersteuning. Ameland verzorgt een aantal gemeentelijke taken op het gebied van onderwijs ook voor de andere Friese Waddeneilanden. Diverse onderwerpen zoals het aantal leerlingen en de prognoses staan geregeld op de agenda van het WADVO-overleg. Sinds 2010 is er een ambtelijk overleg met de vijf eilanden OWZ (onderwijs, welzijn en zorg), maar daar is de “Waddentoets” nooit ter sprake gekomen. De gemeentebesturen en de schooldirecties van Ameland, Vlieland en Terschelling (zonder Schiermonnikoog en Texel) hebben in 2017 een studiedag gehad, over: demografie, leerlingenstromen en uitstroom van VO-leerlingen naar de wal. Deze dag was georganiseerd in het kader van het krimp dossier, waarin deze eilanden op onderwijsgebied samen optrekken. De problemen betreffen: financiering, leerlingenkrimp en onderwijskundig. De gemeente Schiermonnikoog en de gemeente Ameland (werkend voor de gemeenten Ameland, Terschelling en Vlieland) hebben een verschillende regionale procesbegeleider voor het krimp dossier, omdat ze na elkaar gestart zijn.

Ministerie van OCW

Het integrale probleem van de leefbaarheid bij het sluiten van scholen, wordt door het ministerie van OCW (nog) niet als zodanig als onevenredig nadelig effect van de onderwijswetgeving meegenomen²⁰.

Het ministerie van OCW spreekt met schoolbesturen en niet zozeer met gemeenten. Het bestaan van de “Waddentoets” was bij de betrokken ambtenaar van OCW tot circa een jaar geleden niet bekend.

20 De grondslag voor de beleidsregel uitzonderingsscholen is juist dat er een uitzondering is gemaakt voor de Waddeneilanden wat betreft het minimum aantal leerlingen. Daar zit echter wel een ondergrens aan, namelijk 30 leerlingen. Leefbaarheid is ook vanuit het oogpunt van OCW van groot belang, maar niet ten koste van elke prijs, en vraagt een betrokkenheid die verder reikt dan alleen OCW.

Schoolbesturen

De schoolbesturen zijn in de toekomst lastig in staat om het huidige VO-onderwijs op met name Vlieland en Schiermonnikoog overeind te houden binnen de huidige wet- en regelgeving. Complicatie voor de Waddeneilandgemeenten in het behouden van scholen voor de eilanden is dat de schoolbesturen de gesprekspartners zijn van het ministerie van OCW. Het zijn dan ook de schoolbesturen die een toekomstbestendig plan moeten opstellen. Schoolbesturen zijn (echter) gewend om oplossingen te bedenken binnen de geldende wet- en regelgeving. Normaal gesproken kunnen individuele schoolbesturen de wet- en regelgeving immers niet ter discussie stellen. De schoolbesturen zijn geen convenantpartij en de “Waddentoets” is daarmee geen instrument van de schoolbesturen. Daarnaast dringt voor met name de gemeenten Schiermonnikoog en Vlieland de tijd, omdat als er niets gebeurt de scholen op de betreffende eilanden over een beperkt aantal jaren vermoedelijk niet meer voldoen aan de voorwaarden voor rijksbekostiging.

Interbestuurlijk dossier team

In het interbestuurlijk dossierteam van augustus 2015 en januari 2016 is het onderwerp onderwijs besproken vanuit de landelijke agenda krimp- en antipeerregio. Uit het verslag is niet op te maken of er gesproken is over de specifieke situatie op de Waddeneilanden. In het verslag van januari 2016 staat het volgende: *“Onderwijs: diverse knelpunten zijn geïnventariseerd. In eerste instantie zal hierover een verkennend gesprek met OCW worden gevoerd. Vandaar uit zal verder bepaald worden welke trajecten ingezet kunnen worden.”* Er heeft inmiddels wel een gesprek plaatsgevonden tussen enkele Waddeneilandgemeenten en ambtenaren van het ministerie van OCW. Tijdens het onderzoek is echter niet naar voren gekomen dat er in gezamenlijkheid (met het ministerie van OCW en/of met de convenantpartijen) is bepaald welke trajecten ingezet kunnen worden.

Informatievoorziening en sturing

Geïnterviewden geven aan dat de raden op belangrijke momenten en periodiek door het college geïnformeerd worden over de ontwikkelingen rondom onderwijs. De fase van resultaat is nog niet aan de orde.

Geconstateerd wordt dat de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten vooral in samenspraak met de schoolbesturen aan de slag zijn, maar dat zij de andere convenantpartijen nog niet sterk hebben aangesproken. De andere convenantpartijen hebben rondom het VO-onderwijs op de Waddeneilanden momenteel geen actiepunten omhanden (anders dan vanuit de krimpagenda).

4.2 Casus 2: Wijziging systematiek Algemene uitkering gemeentefonds (ministerie van BZK)

4.2.1 Het probleem

Door het groot onderhoud Gemeentefonds en door de wijziging waarop (o.a.) recreatiewoningen worden geteld en meegewogen in de Algemene uitkering is er sprake geweest van herverdelingseffecten bij alle vijf Waddeneilandgemeenten. Doel van de wijzigingen is dat de nieuwe verdeling van de Algemene uitkering gemeentefonds beter aansluit bij de kostenstructuur van de gemeenten. Deels gaat het om bedoelde effecten. Recreatiewoningen brengen een ander kostenpatroon mee voor gemeenten, dan gewone woningen. “Bewoners” van recreatiewoningen doen bijvoorbeeld geen beroep op de WMO. Maar “bewoners” van recreatiewoningen doen wel een bepaald beroep op de gemeente. De raad voor de financiële verhoudingen²¹ stelde, dat de minister met de voorgenomen wijzigingen voorbij ging aan het punt dat recreatiewoningen in toeristengemeenten leiden tot extra kosten die niet door andere inkomsten zoals toeristenbelasting worden gedekt.

4.2.2 Uitvoering “Waddentoets”, sturing daarop en informatieverstrekking in de praktijk

In deze paragraaf wordt ingegaan op de deelaspecten uit het normenkader die betrekking hebben op de casus.

Doel “Waddentoets”

Het doel van de inzet van de “Waddentoets” in deze casus is om onevenredige nadelige effecten van de wijziging in de systematiek van de Algemene uitkering gemeentefonds voor de eilanden te voorkomen. Het Gemeentefonds is een model voor alle gemeenten. Het Rijk is zich ervan bewust dat een algemeen model vooral past voor de circa 380 gemeenten in het midden van het spectrum, maar minder goed past voor de uiteinden. Die uiteinden zijn de vier grote gemeenten²² aan de ene kant en de vijf Waddeneilanden aan de andere kant. Via de circulaire volgen de hoofden financiën de ontwikkelingen in de Algemene uitkering gemeentefonds en zo werden zij geattendeerd op de wijziging in het meten en wegen van recreatiewoningen.

De Waddeneilanden hebben een structurele uitzonderingspositie gekregen vanwege het kleine en insulaire karakter via de maatstaven en de Waddenverfijning (zie ook memorie van toelichting op de Financiële verhoudingen wet, maatstaf 5 inwoners in de waddengemeenten en maatstaf 28 vast bedrag waddengemeenten²³).

Het succes van de inzet van de “Waddentoets” door de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten tijdens het traject groot onderhoud Gemeentefonds en

²¹ Raad voor de financiële verhoudingen, brief aan minister BZK, dd 14 april 2014.

²² G4=Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 552, nr. 3.

herverdelingseffecten in de Algemene uitkering, waren de korte lijnen tussen de hoofden financiën, de goede contacten met de ambtenaren van het ministerie van BZK en de zogenoemde “eendimensionale” problematiek. Met dit laatste wordt bedoeld: geld = geld, daar zitten geen kwalitatieve (of integrale) aspecten aan en geen interpretatieverschillen. Daarnaast is het uitgangspunt van de definitiewijziging en het grootonderhoud van de Algemene uitkering gemeentefonds ook helder: het model moet goed aansluiten bij de kostenopbouw van gemeenten. Hierdoor zijn bedoelde en onbedoelde effecten van de wijziging goed te onderscheiden. Zowel vanuit het Rijk als vanuit de Waddeneilandgemeenten was duidelijk dat de Waddeneilandgemeenten niet benadeeld zouden moeten worden door onbedoelde effecten.

Verantwoordelijkheden en posities in relatie tot de “Waddentoets”

In het onderstaande wordt ingegaan op de verantwoordelijkheid en de positie van de verschillende partijen in relatie tot de “Waddentoets”

Gemeenten en samenwerkingsverband

Ongeveer zes keer per jaar overleggen de hoofden Financiën van de vijf Waddeneilandgemeenten met elkaar. Er is een doorlopende agenda op basis waarvan men elkaar informeert over o.a. (de gevolgen van) ontwikkelingen in de circulaires van het ministerie. Het overleg van de hoofden financiën is niet formeel georganiseerd vanuit het programmaplan van het samenwerkingsverband of rondom een portefeuillehoudersoverleg. Het overleg is spontaan ontstaan en het werkt goed. Eén van de hoofden Financiën fungeert als coördinator. Voor het thema financiën zijn geen procesafspraken voor de inzet van de “Waddentoets” vastgelegd. In samenspraak met de rijksambtenaar hebben de hoofden Financiën een onderbouwing aangeleverd voor de bijzondere positie van de Waddeneilanden. In 2014 heeft het Eilander College (het huidige dagelijks bestuur) op basis van die onderbouwing de minister van BZK verzocht tot een maatwerkoplossing (“Waddentoets”). Het eiland specifieke element dat in de documenten van de eilanden naar voren komt is de verhouding tussen aantallen recreatiewoningen en permanent bewoonde woningen en die verhouding is in de Waddeneilandgemeenten substantieel anders dan in “gewone” gemeenten met veel recreatie. Hierdoor krijgen, zo stellen de hoofden Financiën, de Waddeneilandgemeenten onbedoelde nadelige effecten door de overstap van het Rijk naar andere meetgegevens. Dit wordt mede onderbouwd met het feit dat - gerekend per inwoner - vier van de vijf Waddeneilanden in de top - 10 nadeelgemeenten staan, waarvan drie in de top vijf. In de correspondentie is te zien dat het niet alleen gaat om een kwantitatieve onderbouwing, maar ook om een meer kwalitatieve onderbouwing die betrekking heeft op de specifieke omstandigheden voor het gemeentelijke takenpakket die onderscheidend zijn voor de Waddeneilanden ten opzichte van andere gemeenten. Het gaat dan om extra kosten voor de gemeente als gevolg van toerisme, bereikbaarheid, wonen, werken en leven in een natuurgebied en demografische ontwikkelingen.

Het feit dat er geen formele afspraken zijn over de inzet en besluitvorming over de “Waddentoets” heeft de effectiviteit van het instrument in deze casus niet in de weg

gestaan. Daarnaast heeft het feit dat het beleid aangaande het Gemeentefonds onder het ministerie van BZK valt, waar ook de liaisonfunctionaris werkt, gezorgd voor extra efficiency.

Ministerie van BZK

De Algemene uitkering gemeentefonds is een beleidsonderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK). De liaisonfunctionaris heeft het eerste contact gelegd, maar toen bleek de betreffende rijksambtenaar geen onbekende te zijn voor de hoofden Financiën. Ze ontmoeten elkaar wel vaker op informatiebijeenkomsten op hun vakgebied. Het contact met de betreffende rijksambtenaar loopt nu rechtstreeks. Deze rijksambtenaar heeft al de opdracht om speciaal op de G4 en de vijf Waddeneilanden te letten als zijnde de uiteinden van het spectrum aan gemeenten. De minister van BZK heeft positief gereageerd op de voorgestelde aanpassingen en heeft een structurele maatregel getroffen via de maatstaven voor de Waddeneilanden in de tweede fase van het groot onderhoud Gemeentefonds (een extra bedrag per Waddeneilandgemeente in de waddenverfijning). Het betreft een reparatie achteraf.

Vanuit het ministerie van BZK is tijdens de interviews aangegeven, dat er (ook) voor het rijksproces efficiencyverbeteringen mogelijk zijn als onduidelijkheden over en weer eerder en sneller worden benoemd en opgepakt.

Financiële nadelige effecten kunnen eerder bovenmatig “pijn” doen op de eilanden, omdat het in verhouding tot de gemeentelijke begroting eerder om substantiële bedragen kan gaan, zie paragraaf 3.1 voor de bedragen Algemene uitkering. Het aspect dat wijzigingen van bijvoorbeeld tienduizenden euro's de eilandbegrotingen substantieel raken is niet vooraf een aandachtspunt bij nieuwe wet- of regelgeving.

Informatievoorziening en sturing

De gemeenteraden zijn middels jaarverslag, begroting en voorjaarsnota geïnformeerd over de ontwikkelingen en herverdelingseffecten in de Algemene uitkering en het groot onderhoud Gemeentefonds. De Waddeneilandgemeenten doen dat ieder voor zich, waardoor de verschillende raden ook (enigszins) verschillend zijn geïnformeerd over de succesvolle inspanningen van de Waddeneilandgemeente(n) en het samenwerkingsverband in deze casus.

De wijzigingen in het Gemeentefonds zijn door het Rijk bekend gemaakt middels de circulaire die alle gemeenten ontvangen. Voor proactief meedenken was het al te laat waardoor reparaties achteraf nodig zijn geweest en het proces minder efficiënt is verlopen. Wijzigingen in het Gemeentefonds betreffen meestal financiële herverdelingen. De aanpassing voor de Waddeneilandgemeenten is middels de circulaire gecommuniceerd met alle gemeenten. Door een achteraf reparatie voor de Waddeneilanden, krijgen andere gemeenten zichtbaar minder, zij het dat het voor hen om kleine bedragen gaat omdat het over alle gemeenten wordt omgeslagen.

4.3 Casus 3: Ouderenzorg (ministerie van VWS)

4.3.1 Het probleem

De eilanden hebben alle vijf in een visie of in beleidsnota's vastgelegd dat ouderenzorg op de eilanden behouden moet blijven. De basis in landelijk beleid is dat ouderen langer zelfstandig zouden moeten kunnen blijven wonen, zo ook op de Waddeneilanden (van de wieg tot het graf leven, wonen en werken op het eiland). In tegenstelling tot kleine plattelandsgemeenten kunnen de eilanden de "gewone" zorg voor ouderen niet samen met elkaar of met de wal uitvoeren, want patiënten kunnen niet makkelijk zorg in de regio ontvangen: er zit een boot tussen. Het gaat dan niet alleen om het reizen voor de ouderen zelf die dat misschien niet gemakkelijk meer kunnen, maar ook om reistijd en het beperkt aantal mogelijke reismomenten per dag voor de mantelzorgers. Om die reden hebben de eilandgemeenten meer dan de gemeenten op de vaste wal een extra rol op zich genomen voor ouderenzorg. Een aantal eilandgemeenten hebben bijvoorbeeld zorggebouwen in eigendom.

Ten aanzien van de ouderenzorg zijn in de interviews meerdere knelpunten naar voren gekomen. De belangrijkste drie zijn: de tarieven, de marktwerking en de schotten in de financiering voor verschillende vormen van zorg.

Tarieven en marktwerking

De tarieven worden vastgesteld door de Nederlandse zorgautoriteit (NZa) en zijn algemeen geldend. Het probleem hierbij is o.a. de zogenaamde 'diagnosebehandelcombinatie' waar een gemiddeld bekostigingstarief aan is gekoppeld. De zorgaanbieder krijgt dus niet een vergoeding van de zorgverzekeraar gebaseerd op het werkelijke aantal dagen zorg. Opgeteld over grote aantallen zorggebruikers kloppen zulke gemiddelde tarieven wel, maar bij kleine aantallen, zoals op de Waddeneilanden, is er veel vaker sprake van uitschieters. Het openhouden van een zorglocatie die niet rendabel kan worden geëxploiteerd, of waar substantiële financiële risico's aan kleven, is economisch gezien geen interessante optie voor een zorgorganisatie. Zij kunnen immers moeilijk het financiële tekort op de Waddeneilanden oplossen door te bezuinigen op de zorg van zorggebruikers aan de vaste wal. Marktwerking in de zorg heeft inmiddels al geleid tot faillissementen en wegtrekken van zorgorganisaties op de Waddeneilanden.

Gemeenten zijn niet verantwoordelijk voor revalidatiezorg of de woonzorg voor ouderen, maar de eilandgemeenten worden er wel op aangesproken door inwoners en belangenorganisaties. De Waddeneilandgemeenten zien in de ouderenzorg een taak voor zichzelf maar het financiële tekort van de niet rendabele zorglocatie valt niet onder de directe verantwoordelijkheid van de gemeente. Daarvoor is immers geen budget in het Gemeentefonds en de zorgkosten kunnen moeilijk worden afgewenteld op de inwoners van het eiland.

Schotten in de financiering van de zorg en marktwerking

De financiële knelpunten door kleinschaligheid doen zich in het bijzonder voor bij zorgvoorzieningen met hoge vaste kosten doordat ze bijvoorbeeld gebouwgebonden zijn

of een 24/7-aanwezigheid of piketdienst vereisen (waaronder bijvoorbeeld ook de ambulancediensten). Verschillende zorgvoorzieningen worden op een verschillende manier bekostigd. Daarnaast hebben de gemeenten de verplichting om formele inkoop- en aanbestedingsprocedures te doorlopen en kunnen daardoor niet de WMO-thuiszorg één-op-één gunnen aan de zorgorganisatie die bijvoorbeeld ook de gebouwgebonden ouderenwoonzorg voor zijn rekening neemt. Dit betekent dat er zeer weinig tot geen aanbieders over blijven die op de eilanden intramurale zorg willen leveren met hoge vaste kosten, wanneer een andere zorgaanbieder de extramurale zorg in handen heeft.

Tegelijkertijd wordt ervaren dat er wel HBO-opgeleide zorgmedewerkers op de eilanden aanwezig zijn (denk bijvoorbeeld aan de ambulancediensten), maar die door de schotten in de financiering niet gemakkelijk inzetbaar zijn voor andere zorgvragen op de eilanden waarvoor een HBO-opleiding nodig is.

4.3.2 Uitvoering “Waddentoets”, sturing daarop en informatiestrekking in de praktijk

In deze paragraaf wordt ingegaan op de deelaspecten uit het normenkader die betrekking hebben op de casus.

Doel “Waddentoets”

Het doel van de eventuele inzet van de “Waddentoets” is om de knellendheid van de wet- en regelgeving ten aanzien van de financieringssysteem van ouderenzorg voor de eilanden te voorkomen of weg te nemen. Als één van de oplossingsrichtingen wordt gezien, om te ontschotten en alle zorg op de eilanden uit “één pot” te betalen. De eilandgemeenten verwachten dat het daar efficiënter en effectiever van wordt.

Net als bij onderwijs wordt het sluiten van zorgvoorzieningen door de eilandgemeenten gezien als een bedreiging voor de leefbaarheid op de eilanden. Deze integrale blik wordt ten aanzien van de zorgwetgeving (nog) niet als onevenredig nadelig effect voor de Waddeneilanden geagendeerd. De discussie tussen het ministerie van VWS en de zorginstanties en zorgorganisaties richt zich o.a. op de toegang tot de zorg, de tarieven en bekostiging. Maar voor de eilandgemeenten gaat het ook om de vraag: vinden alle convenantspartijen dat oud kunnen worden op de eilanden een maatschappelijke en bestuurlijke opgave is voor toekomstbestendige leefgemeenschappen op de eilanden.

Verantwoordelijkheden en posities in relatie tot de “Waddentoets”

In het onderstaande wordt ingegaan op de verantwoordelijkheid en de positie van de verschillende partijen in relatie tot de “Waddentoets”

Gemeenten en samenwerkingsverband

Net als bij de casus onderwijs is de aandacht voor ouderenzorg van onderop ontstaan door ontwikkelingen op de eilanden, zoals de faillissementen en het wegtrekken van zorgorganisaties. Eerst willen de eilanden de financiële en organisatorische consequenties van ouderenzorg op het eiland nu en in de toekomst uitwerken. Ten aanzien van een eventueel “Waddentoets” traject is verder nog niets in gang gezet. Op

ambtelijk niveau is het onderwerp bekostiging ouderenzorg wel inmiddels geagendeerd in anticipeerregio verband. In het traject anticipeerregio is de liaisonfunctionaris ook de contactpersoon en daardoor loopt het traject anticipeerregio en het vraagstuk of er iets specifiek nodig is voor de Waddeneilanden volgens een aantal geïnterviewden wat door elkaar.

Op dit moment wordt er (nog) niet veel samengewerkt tussen de eilanden op zorggebied. Sinds 2010 is er wel een ambtelijk overleg OWZ (onderwijs, welzijn en zorg), maar daar is de “Waddentoets” nooit ter sprake gekomen. De gemeente Ameland en de gemeente Vlieland trekken wel samen op op het terrein van zorg, omdat dezelfde zorgaanbieder actief is op de twee eilanden.

Ministerie van BZK, ministerie van VWS en provincies

Uit het dossier en de gehouden interviews op de eilanden is niet naar voren gekomen dat er momenteel sprake is van een (vaste) contactpersoon op het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voor de samenwerkende Waddeneilandgemeenten voor het thema ouderenzorg en de “Waddentoets”. Ondanks het verzoek van de Rekenkamercommissie heeft er dan ook geen interview plaats kunnen vinden met een contactpersoon van het ministerie van VWS.

Vanuit het Ministerie van VWS en vanuit het ministerie van BZK zijn vooraf geen contacten gelegd ten tijden van de beleidsvoorbereiding bij de generieke wijziging door de marktwerking en decentralisaties. Terwijl voor 2015 de signalen al kwamen via de VNG dat de decentralisatie in het Sociaal domein relatief grote impact zou hebben op gemeenten en dus ook op de eilanden.

Op initiatief van de provincie Fryslân is vanuit de gebiedsagenda een onderzoek uitgevoerd naar knelpunten in de ouderenzorg op de eilanden. Een extern bureau heeft dit onderzoek uitgevoerd. Uit de interviews is naar voren gekomen dat het rapport toegevoegde waarde heeft als onderlegger voor een eventuele “Waddentoets” rondom zorgaspecten.

NZa, zorgverzekeraars en zorgaanbieders

De financieel en organisatorische problemen bij ouderenzorg beperken zich niet tot de relatie gemeente en het ministerie van VWS. De knelpunten betreffen de tarieven en regels van de NZa, de zorgverzekeraars en de (commerciële) zorgaanbieders.

De “Waddentoets” heeft alleen zeggenschap richting de convenantpartijen en niet richting NZa, de zorgverzekeraars en de zorgaanbieders die (mede) verantwoordelijk zijn voor de tarieven en regels die (gestapeld met andere wet- en regelgeving) leiden tot knelpunten op de Waddeneilanden. Hiervoor geldt vergelijkbaar met de casus onderwijs dat de betreffende organisaties de gesprekspartners van het ministerie van VWS zijn en niet de gemeenten en dat de betreffende organisaties gewend zijn om oplossingen te zoeken binnen wet- en regelgeving.

Interbestuurlijk dossier team

Het onderwerp zorg is in alle drie de overleggen van het interbestuurlijk dossierteam in de periode 2015-2016 aan de orde geweest. In het verslag van januari 2016 staat het volgende: *“Zorg: In de afgelopen periode is een aantal knelpunten rondom zorg op de eilanden geïnventariseerd en geüpdate: BZK faciliteert een dialoog over wensen en mogelijkheden met het ministerie van VWS in relatie tot de bijzondere situatie van de eilanden.”* Uit het verslag van juni 2016 komt naar voren dat via een door Ameland daartoe ingehuurd persoon en via (op dat moment) beide liaisonfunctionarissen contact is gelegd met twee medewerkers van VWS en dat het knelpunt daarnaast ook is neergelegd bij het team “Decentralisaties”. De toenmalige wethouder zorg van Ameland heeft gevraagd om een gesprek met “de juiste personen bij VWS”. De ingehuurd persoon zou dat gesprek organiseren. Het interbestuurlijk dossierteam is echter langere tijd niet meer bijeengekomen en het is onduidelijk of en wat er uit de actiepunten rondom zorg is gerealiseerd. De (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten zijn momenteel vooral in samenspraak met de zorgorganisaties. De andere convenantpartijen hebben rondom de zorgvoorzieningen op de Waddeneilanden momenteel geen actiepunten omhanden (anders dan vanuit de krimpagenda).

Informatievoorziening en sturing

Het dossier ouderenzorg is (nog) niet geagendeerd voor de “Waddentoets”. Geïnterviewden geven aan dat de raden op belangrijke momenten en periodiek door het college worden geïnformeerd over de ontwikkelingen bij zorginstellingen en dagbesteding.

De ontwerpwet voor de decentralisaties in het sociaal domein is niet vooraf met de eilanden besproken op mogelijke disproportionele effecten van de generieke wet- en regelgeving. Geen van de partijen (de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten, de liaisonfunctionaris, en het ministerie van VWS) hebben dit geïnitieerd. Het probleem van ouderenzorg wordt nu achteraf opgepakt, terwijl dit aan de voorkant van de decentralisatie mogelijk efficiënter had gekund.

De problematiek van de eilanden wordt onderling nog ervaren als verschillend in de betrokkenheid van de gemeente in de zorg en in de voorzieningen. Ook de fase van de problematiek loopt uiteen tussen de eilanden. Op dit uitvoerende niveau hebben de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten door de verschillen moeite om de gezamenlijke focus te vinden. Op een meer strategisch niveau blijkt echter dat de maatschappelijke opgaven (oud kunnen worden op de eilanden) en de oorzaken van de knelpunten (tarieven, schotten en marktwerking) wel veel overeenkomsten tussen de eilanden vertonen. Recent wordt het thema leefbaarheid gezien als één van de gezamenlijke op te pakken thema's en daaronder valt ook het thema (ouderen)zorg. Zo ook heeft de provincie Fryslân knelpunten in ouderenzorg op de eilanden laten onderzoeken.

4.4 Bevindingen vanuit het normenkader bij de drie casussen

Doel en verantwoordelijkheden

14. Knellende wet- en regelgeving bij onderwijs en ouderzorg wordt onvoldoende gerelateerd aan bestuurskracht

He eerste doel van de “Waddentoets” is: knellende (gestapelde) wet- en regelgeving te adresseren en aan te pakken. Het convenant geeft echter geen duidelijkheid over de reikwijdte daarvan. De discussie focust zich nu op leerlingenaantallen bij VO-scholen en tarieven en kosten bij ouderzorg. Op uitvoerend niveau wordt gezocht naar praktische mogelijkheden voor die knelpunten. Het tweede doel, de bestuurskracht, die meer op strategisch niveau ligt, wordt nog niet meegenomen. Het gaat dan om de vraag: of de mogelijkheid om VO-onderwijs te volgen en om oud te kunnen worden op de eilanden (ouderzorg) door alle convenantpartijen als een maatschappelijke en bestuurlijke opgave wordt gezien voor toekomstbestendige leefgemeenschappen op de eilanden. Of anders verwoord gaat het om de vraag, dat: als het binnen wet- en regelgeving in de praktijk niet mogelijk is om VO-onderwijs te volgen of om oud te kunnen worden op de eilanden, of er dan sprake is van voldoende op de specifieke situatie van de Waddeneilandgemeenten afgestemde wetgeving en beleidsuitvoering.

15. Bestuurlijke inbedding van de “Waddentoets” is bij het Rijk te zwak voor complexe problematieken t.a.v. wet- en regelgeving van andere departementen dan BZK

Het feit dat de liaisonfunctionaris ook de problematiek van de krimpregio's behartigt, maakt dat de contacten en de twee dossiers door elkaar kunnen lopen. Opgemerkt wordt dat het deels om dezelfde thema's gaat, maar krimp gaat niet over de bestuurskracht van de betreffende gemeenten en leefgemeenschappen in relatie tot (gestapelde) wet- en regelgeving, maar over het adequaat aanpakken van de gevolgen van bevolkingsdaling.

Experimenten die uitgevoerd worden onder de landelijke krimpagenda moeten binnen de bestaande wet- en regelgeving blijven. Denkend vanuit dit oogpunt beperkt het spectrum aan oplossingen. Hierdoor kunnen eventuele noodzakelijke uitzonderingen voor de Waddeneilanden buiten beeld blijven, alsmede de bereidheid om naar zulke uitzonderlijke oplossingen voor de Waddeneilanden te zoeken (i.v.m. mogelijke precedentwerking), terwijl de convenantpartijen dat wel overeengekomen zijn.

Zoals eerder aangegeven is het Rijk geen convenantpartij en is het onduidelijk hoe geborgd wordt dat andere departementen oog hebben en verantwoordelijk zijn voor de lokale uitwerking van (gestapelde en knellende) wet- en regelgeving, zoals het convenant vraagt. Geconstateerd wordt dat de positionering van de liaisonfunctie onvoldoende doorzettingsmacht biedt om het toepassen van de “Waddentoets” “af te dwingen” bij wetgeving en beleidsuitvoering die knellend is voor de eilanden in relatie tot het behoud aan bestuurskracht.

16. Het insulaire karakter heeft veel impact op de bestuurskracht van de eilanden

Het tweede doel van de “Waddentoets” en het covenant is om de bestuurskracht van de eilanden te versterken. Rondom VO-onderwijs en ouderenzorg speelt het insulaire karakter een belangrijke rol. Immers als er een brug zou zijn tussen de eilanden of van de eilanden naar de vaste wal dan zou de afwezigheid van een VO-school of ouderenzorg op een eiland een minder grote impact hebben voor de leefbaarheid op het eiland en daarmee op de bestuurskracht. De eilander problematiek is dan ook niet te vatten binnen de algemene krimp problematiek.

Uitvoering “Waddentoets”

17. De sturing op “Waddentoets” bij onderwijs en (ouderen)zorg is door Waddeneilanden onvoldoende

Bij nieuwe en gewijzigde wet- en regelgeving is een onderscheid te maken tussen bedoelde en onbedoelde effecten. Het onderscheid is van belang omdat dit in belangrijke mate bepaalt op welk niveau het Rijk zou moeten worden aangesproken om een eventuele verandering te bewerkstelligen. Daarnaast stelt het Integraal AfwegingsKader beleid en regelgeving van het Rijk dat de onbedoelde effecten vooraf in beeld gebracht en meegenomen moeten worden in de afwegingen bij de beleidsvoorbereiding.

Bedoelde effecten: Het Rijk heeft bij nieuw beleid of bij wijziging van bestaand beleid een te realiseren doel/effect voor ogen. Het kan zijn dat gemeenten in het algemeen of de Waddeneilandgemeenten in het bijzonder dit geen wenselijk doel/effect vinden. Een discussie hierover speelt zich af op het niveau van doelen en heeft dus een politiek karakter.

Onbedoelde effecten: Het kan gebeuren dat het Rijk met een wijziging of introductie van wet- en regelgeving een onbedoeld effect teweeg brengt. Als er effecten van het beleid ontstaan waar vooraf geen rekening mee is gehouden en die effecten waren dus ook niet beoogd, dan is sprake van onbedoelde effecten. De discussie hierover speelt zich af op het niveau van de in te zetten instrumenten of maatregelen en heeft dus een meer uitvoerend/technisch karakter.

Toelichting met een praktijkvoorbeeld

Bij de verdeelmaatstaf van het Gemeentefonds “totale oppervlakte land”, wordt op basis van de meest recente gepubliceerde kaarten van de Basisregistratie Topografie en CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) jaarlijks op 1 januari de oppervlakte land van een gemeente tezamen met binnen- en buitenwater bepaald. De eilandgemeenten en met name Vlieland en Schiermonnikoog, hebben te maken met substantiële fluctuaties in het aantal hectaren land en als gevolg van (de meetwijze van) deze indicator ook in de uitkering van het Gemeentefonds. Bij de gemeenten op de vaste wal zijn dit stabiele maatstaven, behalve wanneer een gemeentelijke herindeling plaats heeft gevonden. Bij de Waddeneilanden ontstaat door invloed van de natuur jaarlijks een afkalving, maar soms juist een

aangroei van de kust (de buitendijkse zandplaten zijn gevoelig voor de invloed van storm en getij) met substantiële effecten voor de oppervlakte-indicator in het Gemeentefonds. In overleg met het ministerie van BZK (waar het Gemeentefonds onder valt) is de maatstaf landoppervlakte voor de vijf Waddeneilanden in het Gemeentefonds gefixeerd op de meting van 2016. De onvoorspelbaarheid van de land wijzigingen leverde onvoorspelbare en substantiële veranderingen in de baten voor de eilandgemeenten. Dit zijn onbedoelde effecten, omdat ze geen relatie hebben met de kostenstructuur van de gemeente. Dit door de Waddeneilanden ervaren knelpunt is succesvol aangekaart en in samenwerking met het ministerie van BZK achteraf gerepareerd.

Bij de wijziging van het gemeentefonds ten aanzien van de recreatiewoningen speelden verschillende aspecten door elkaar, waaronder bedoelde en onbedoelde effecten. Deze zijn in een samenwerking tussen het ministerie van BZK en de Waddeneilandgemeenten uiteengegemaakt, waardoor men het eens kon worden over de reparatie van de wijziging van de systematiek van het Gemeentefonds voor de eilanden.

Bij de casussen onderwijs en zorg zijn de bedoelde en onbedoelde effecten nog niet als zodanig uiteen gemaakt. De samenwerkende Waddeneilandgemeenten kunnen dit initiëren, maar er is medewerking vanuit het Rijk (de ministeries van OCW en VWS) noodzakelijk. De Waddeneilanden hebben dit punt nog niet bij het Rijk geagendeerd.

18. Knellende wet- en regelgeving betreft soms ook organisaties die geen convenantpartij zijn

Bij de casus Gemeentefonds (meting en weging recreatiewoningen) ging het om beleid dat rechtstreeks gericht is op gemeenten. Daarnaast betreft het beleid waarvoor het ministerie van BZK verantwoordelijk is. Bij deze casus waren dus alleen convenantpartijen betrokken.

Bij de casussen VO-onderwijs en ouderenzorg ligt de situatie complexer. Het is beleid waarvoor de ministeries van OCW en VWS verantwoordelijk zijn. En dit beleid is (grotendeels) niet gericht op gemeenten maar op schoolbesturen respectievelijk zorginstanties en zorgorganisaties. Schoolbesturen, zorginstanties en zorgorganisaties zijn geen convenantpartij. Het toepassen van de “Waddentoets” vraagt hierbij dus inspanningen en een bereidheid van derde partijen

19. De potentie van het interbestuurlijk dossierteam wordt onvoldoende benut en Waddeneilanden spreken convenantpartijen niet aan op strategische inzet c.q. versterken van bestuurskracht

De (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten zijn veel zelf aan de slag in overleg en in samenwerking met de betrokken maatschappelijke organisaties om oplossingen te vinden. De andere convenantpartijen hebben wel onderzoeken of procesbegeleiders gefinancierd, maar daarmee hebben de betreffende overheden zichzelf nog niet (bestuurlijk) verbonden met het opgelost krijgen van het knelpunt voor de Waddeneilanden. De onderzoeken en procesbegeleiders zijn niet in een traject geplaatst

dat gezamenlijk is aangegaan en dat tot een oplossing van de problematiek moet leiden. De “bal” blijft zodoende bij de Waddeneilandgemeenten liggen en voornamelijk op een uitvoerend niveau. Om de bestuurskracht van de Waddeneilanden te versterken is niet alleen financiële steun nodig van de convenantpartijen maar ook hun bestuurlijke betrokkenheid en ambtelijke inzet, netwerk, denkkraft, instrumenten, enz. De weg om dit te realiseren loopt voor de Waddeneilanden, binnen het convenant, via het interbestuurlijk dossierteam. De thema's onderwijs en zorg zijn wel aan de orde gekomen in het interbestuurlijk dossierteam, maar dat heeft voor zover bekend nog niet geleid tot een oplossingstraject waarin alle convenantpartijen bereid zijn hun (bestuurlijke) rol te pakken om het tot een succesvolle realisatie te brengen. De tijd hiervoor dringt echter voor de Waddeneilanden omdat voorzieningen anders mogelijk al verdwenen zijn. De complexiteit en urgentie van de problematiek vraagt om acties op een meer strategisch niveau.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

Op basis van de voorgaande hoofdstukken formuleert de rekenkamercommissie de conclusies en aanbevelingen.

Het doel van de “Waddentoets”, dat zijn oorsprong vindt in de motie Jacobi c.s. in 2008, is om al ten tijde van beleidsvoorbereiding bij het Rijk en de provincies na te denken over de effecten voor de Waddeneilanden, zodat er uiteindelijk beter op de specifieke situatie van de Waddeneilandgemeenten afgestemde generieke wetgeving en beleidsuitvoering tot stand komt. Dit doel is vertaald in het convenant en houdt verband met het tweede doel dat is vastgelegd in het convenant om: bij te dragen aan de bestuurskracht van de zelfstandige eilandgemeenten opdat zij in staat zijn op adequate wijze invulling te geven aan hun maatschappelijke opgaven en wettelijke taken. Immers, als generieke wet- en regelgeving of beleidsuitvoering niet goed aansluit op de specifieke situatie van de Waddeneilanden dan verzwakt dit de bestuurskracht van de Waddeneilanden.

In dit onderzoek is het van belang te benadrukken dat de focus van het onderzoek bij de opzet en de werking van de “Waddentoets” ligt en ook bij de relatie van de “Waddentoets” met de bestuurskracht. Er wordt geen uitspraak gedaan over de mate van de bestuurskracht en ook wordt geen uitspraak gedaan of de “Waddentoets” terecht of niet terecht is toegepast. De bevindingen van dit onderzoek worden alleen in relatie gebracht tot de eerder genoemde twee doelen van de “Waddentoets” c.q. het convenant 2015.

5.2 Samenvatting van de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen

In de onderstaande tabel zijn normen opgenomen uit Hoofdstuk 1. De rekenkamercommissie heeft bij de normen bevindingen opgesteld.

Normenkader	Bevinding
Doel van de “Waddentoets”: Het doel van de “Waddentoets” is vastgelegd in het convenant.	De doelen zijn benoemd in het convenant.
Verantwoordelijkheid voor de inrichting “Waddentoets”: - Het is duidelijk in welke situaties er getoetst moet worden op mogelijk onevenredige nadelige effecten voor de Waddeneilandgemeenten. - Het is duidelijk wie in de praktijk verantwoordelijk is voor het signaleren van een bovengenoemde situatie en op welk moment dat (uiterlijk) moet plaatsvinden	De “Waddentoets” is formeel zeer beperkt uitgewerkt waardoor afspraken over wanneer en waaraan getoetst moet worden, en wie verantwoordelijk is voor het signaleren ervan onvoldoende duidelijk zijn. Er is geen concreet uitgewerkt kader met afspraken, verantwoordelijkheden en de bijbehorende informatievoorziening. Omdat de “Waddentoets” praktijkgericht is ingevuld en niet op dezelfde manier is verinnerlijkt hii alle betrokkenen worden

Normenkader	Bevinding
plaatsvinden. - Het is (in het algemeen of per situatie) duidelijk wie in de praktijk de toets moet uitvoeren en waaraan getoetst moet worden c.q. wanneer er sprake is van ongewenste effecten en/of onuitvoerbaarheid van het beleid op de Waddeneilanden. - De inrichting is zodanig dat de kans klein is dat de "Waddentoets" niet heeft plaatsgevonden op wet- of regelgeving waarop de "Waddentoets" wel had moeten worden toegepast. - Het is (in het algemeen of per situatie) duidelijk wie eindverantwoordelijk is voor het besluit over de inzet van de "Waddentoets" in relatie tot het versterken van de bestuurskracht van de Waddeneilandgemeenten en ter voorkoming van de onevenredig nadelige effecten voor de Waddeneilandgemeenten.	verantwoordelijkheden verschillend beleefd en toegepast. Niet alle relevante ambtenaren van de eilandgemeenten en het Waddenkantoor zijn voldoende bekend met de "Waddentoets", de liaisonfunctionaris en het interbestuurlijk dossierteam. Daarnaast is er geen verkenning met maatwerkopties aangetroffen op welke wijze de coördinatie op Rijksniveau ten aanzien van beleidsvoorbereiding en –uitvoering van knellende wet- en regelgeving voor de Waddeneilandgemeenten kan worden ingevuld.

Normenkader	Bevinding
Verantwoordelijkheid in het uitvoeringsproces "Waddentoets": - Het is (in het algemeen of per situatie) duidelijk wat de uitvoering en de uitkomst van de "Waddentoets" betekent voor het vervolg van de beleidsvoorbereiding of beleidsuitvoering en hierover is een akkoord tussen de convenantpartijen op een niveau die de benodigde doorzettingsmacht garandeert. - De inrichting is zodanig dat het bij het in gang zetten en uitvoeren van de "Waddentoets" voor de convenantpartijen duidelijk is wat men van elkaar mag verwachten en wanneer men elkaar waarover zal informeren.	De verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de "Waddentoets" zijn onvoldoende verankerd. Het is onduidelijk hoe geborgd wordt dat andere departementen dan BZK proactief oog hebben en verantwoordelijk zijn voor de lokale uitwerking van (gestapelde en knellende) wet- en regelgeving. In het dossier zijn geen lijsten aangetroffen van contactpersonen bij de verschillende departementen respectievelijk van onderwerpen die de Waddeneilanden in het bijzonder kunnen raken. De casussen onderwijs en ouderenzorg laten zien dat de vraagstukken die te maken hebben met leefbaarheid en bestuurskracht op de eilanden complex zijn doordat zij een integraal karakter hebben en zich niet beperken tot de convenantpartijen. Het is niet duidelijk op welk niveau bepaald zou moeten worden of er wel of niet getoetst moet worden en waaraan getoetst moet worden. In het interbestuurlijk dossierteam worden onderwerpen vooral inhoudelijk belicht en niet zozeer strategisch/procesmatig en ook niet vanuit het thema bestuurskracht. Afspraken worden niet altijd concreet vastgelegd en het is onduidelijk hoe men elkaar tussentijds over de voortgang informeert.

Normenkader	Bevinding
Informatievoorziening over proces "Waddentoets": - Het is duidelijk hoe zorggedragen wordt voor het (in het algemeen of per situatie) tijdig informeren van de relevante ambtenaren en bestuurders over bovenstaande. - De gemeenteraden zijn op relevante momenten ten aanzien van de inrichting van de "Waddentoets" betrokken of geïnformeerd.	De informatievoorziening is summier. Er zijn geen duidelijk afspraken over hoe relevante ambtenaren en bestuurders tijdig worden geïnformeerd. Naast de convenanten en verslagen van de overleggen van het interbestuurlijk dossierteam, is er vrijwel geen dossier beschikbaar. Er zijn geen afspraken naar voren gekomen over het betrekken van de gemeenteraden noch over de informatieverstrekking aan de gemeenteraden.

Normenkader	Bevinding
Doel en verantwoordelijkheid "Waddentoets" in de praktijk:	De bekendheid en aandacht voor de doelen verschilt tussen de convenantpartijen.

- De doelen van de “Waddentoets” zijn bij alle acht convenantpartijen bekend. - Binnen de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten is het (in het algemeen of per situatie) duidelijk wat het doel is van de “Waddentoets” en wie verantwoordelijk is voor het in gang zetten, uitvoeren, sturen resp. monitoren van “Waddentoets”-trajecten.	De samenwerking van de Waddeneilandgemeenten krijgt steeds meer vorm en het voornemen is dat het DB besluit over het in gang zetten van de “Waddentoets” op basis van een voorbereiding via de directieraad en portefeuillehoudersoverleg. Het is niet duidelijk welke afweging het DB moet maken bij het in gang zetten van de “Waddentoets”: hoe knellend moet de wet- en regelgeving zijn om daar capaciteit op in te zetten? Het is niet duidelijk wie in de praktijk verantwoordelijk is voor het signaleren van een situatie die getoetst moet worden. Ondanks dat de verantwoordelijkheden niet vastliggen hebben de Waddeneilandgemeenten de “Waddentoets” een aantal keer succesvol ingezet, maar dat is wel ervaren als een relatief arbeidsintensief traject (zie casus Financiën in Paragraaf 4.2).
---	---

Normenkader	Bevinding
Verantwoordelijkheid uitvoering “Waddentoets” in de praktijk: - De (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten maken doelmatig en doeltreffend gebruik van het convenant en de beschikbare instrumenten om de “Waddentoets” toegepast te krijgen zoals beoogd. - De (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten spreken desgewenst de convenantpartijen aan op de gemaakte afspraken en doelrealisatie.	Proactieve toepassing van de “Waddentoets” bij rijksbeleid is niet geborgd. Het uitvoeren van de “Waddentoets” hangt af van de toetsinstanties, de kennis die beleidsvoorbereidende rijksambtenaren hebben over de afspraak of het eigen inzicht van rijksambtenaren om de Waddeneilanden te beschouwen als relevante betrokkenen. De (eind)verantwoordelijkheid voor een (integrale) afweging en beslissing over de knellende wet- of regelgeving is niet geborgd bij één van de partijen in het convenant. Knellende wet- en regelgeving bij onderwijs en ouderzorg wordt door de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten gerelateerd aan bestuurskracht. Op rijksniveau gebeurt dit niet. De sturing op het “Waddentoetsproces” bij onderwijs en (ouderen)zorg is door Waddeneilanden onvoldoende geadresseerd. De potentie van het interbestuurlijk dossierteam wordt onvoldoende benut en de Waddeneilanden spreken de convenantpartijen onvoldoende aan op strategische inzet c.q. versterken van bestuurskracht.

Normenkader	Bevinding
Informatievoorziening en sturing van het proces “Waddentoets” in de praktijk: - Binnen de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten is het (in het algemeen of per situatie) duidelijk wie wanneer en waarover geïnformeerd moet worden ten aanzien van het in gang zetten, de uitvoering en/of de uitkomst van de “Waddentoets”. - De taakverdeling en informatieverstrekking is dusdanig dat er door de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten adequaat gestuurd kan worden op de inzet en uitvoering van de “Waddentoets”. - De gemeenteraden zijn op relevante momenten ten aanzien van het in gang zetten, de uitvoering en/of uitkomsten van de “Waddentoets” betrokken of geïnformeerd.	De informatievoorziening is beperkt en ad hoc. Het proces rondom de inzet van de “Waddentoets” wordt, buiten het eventueel bewaarde emailverkeer niet schriftelijk vastgelegd door de convenantpartijen. De stand van zaken of de voortgang ten aanzien van afspraken uit het interbestuurlijk dossierteam is niet altijd duidelijk. Informatieverstrekking aan gemeenteraden is ad hoc en per eiland verschillend.

Op basis van de bevindingen staan hierna de antwoorden op de drie onderzoeksvragen.

1. *Hoe is de “Waddentoets” ingericht in taken en verantwoordelijkheden?*

In de motie Jacobi is de regering verantwoordelijk voor de toetsing van de “Waddentoets”: “De regering wordt verzocht bij toekomstige regelgeving die op de Waddeneilanden een nadelige uitwerking kan hebben, te toetsen of deze regelgeving de economische, ecologische en bestuurlijke positie van de Waddeneilanden niet onevenredig schaadt.” Het eerste convenant van 2009 geeft aan dat het ministerie van BZK in samenwerking met het ministerie van VROM een verkenning moet verrichten om na te gaan op welke wijze de coördinatie op Rijksniveau ten aanzien van beleidsvoorbereiding en -uitvoering kan worden verbeterd. Deze verkenning is niet aangetroffen in het beschikbaar gestelde dossier. Ook in het tweede hernieuwde convenant van 2015 is de verantwoordelijkheid voor de “Waddentoets” niet duidelijk benoemd en wordt alleen gesproken van de coördinerende verantwoordelijkheid bij het ministerie van BZK. Het ministerie van BZK is in de vorm van de liaisonfunctionaris verantwoordelijk voor het bevorderen van de interdepartementale coördinatie op Rijksniveau ten aanzien van beleidsvoorbereiding en –uitvoering, met als uiteindelijk doel de totstandkoming van beter op de specifieke situatie van de Waddeneilandgemeenten afgestemde generieke wetgeving en beleidsuitvoering. Voor geen van de convenantpartijen zijn verder afspraken met verantwoordelijkheden opgenomen over wie wanneer toetst of vanuit generieke wet- en regelgeving geen onevenredige nadelige effecten voor de Waddeneilanden zijn optreden of zijn te verwachten. Ten tijde van het onderzoek in 2017 is er geen concreet uitgewerkt kader waaruit blijkt in welke situaties getoetst moet worden, wie verantwoordelijk is voor het signaleren, het toetsen en de besluitvorming over onevenredig nadelige effecten van wetgeving voor de Waddeneilandgemeenten. Daarnaast is er geen norm vastgesteld van de specifieke situatie van de Waddeneilandgemeenten en de daarop afgestemde generieke wetgeving en beleidsuitvoering. Dat is des te opvallender omdat de samenwerking al acht jaar duurt en er dus redelijk veel tijd is verstreken om een en ander vast te leggen.

Er is dus niet (expliciet) een toets ingeregeld bij de beleidsmaker, maar in de praktijk wordt wel (impliciet) een toets uitgevoerd door de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten wanneer zij ervaren of verwachten dat bepaalde wet- en regelgeving tot nadelige effecten zal leiden op de Waddeneilanden. Daarnaast verschilt de focus van de convenantpartijen.

2. *Hoe is de “Waddentoets” in de praktijk uitgevoerd, zowel in het algemeen als specifiek bij drie casussen voor de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten, hoe geven de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten sturing aan de in gang zetting en uitvoering van de “Waddentoets” en hoe worden de gemeenteraden hierover geïnformeerd?*

De “Waddentoets” is in het convenant niet procedureel maar praktijkgericht ingevuld met een liaisonfunctie en het interbestuurlijk dossierteam waaraan alle convenantspartijen deelnemen. Het probleem is dat die praktijkgerichte invulling niet op dezelfde manier is verinnerlijkt bij alle betrokken op de eilanden en daarom ook verschillend wordt beleefd en toegepast. De personele wisselingen bij gemeentesecretarissen/directeuren en burgemeesters en bij de liaisonfunctie in combinatie met het gegeven dat er over de “Waddentoets” en de uitvoering van het convenant erg weinig op papier staat, is daar mede debet aan geweest. Iedereen heeft zijn of haar eigen verwachtingen van het instrument “Waddentoets” en van de rol- en taakverdeling.

Uit het onderzoek komt naar voren dat niet alle partijen hun rol helemaal duidelijk hebben. Daarnaast is de huidige liaisonfunctionaris tevens contactpersoon voor de anticipeerregio, waardoor voor sommige betrokkenen de positie van de Waddeneilanden in het kader van de “Waddentoets” en in het kader van krimp door elkaar lopen. Het belang van de motie Jacobi en de daaruit volgende “Waddentoets” c.q. interbestuurlijke samenwerking wordt wel door alle convenantspartijen erkend.

In de interviews met het ministerie van BZK is naar voren gekomen dat zij niet in staat zijn om zicht te hebben op alle wet- en regelgeving die op rijksniveau in ontwikkeling is. Hetzelfde geldt uiteraard voor de provincies en de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten. Dat betekent dat het proactief uitvoeren van de “Waddentoets”, zoals in de motie en in het convenant bedoeld, afhangt van de toetsinstanties, de kennis die beleidsvoorbereidende rijksambtenaren hebben over de afspraak of het eigen inzicht van rijksambtenaren om de Waddeneilanden te beschouwen als relevante betrokkenen. Er is voor de “Waddentoets” geen toetsinstantie aangewezen en de Waddeneilanden worden in het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving niet specifiek benoemd als een groep waarmee rekening gehouden zou moeten worden bij beleidsvoorbereiding.

Op dit moment ontbreekt een lijst met onderwerpen waarbij oog voor de specifieke situatie van de Waddeneilanden gewenst is. De gronden ofwel de argumenten waarop een uitzonderingspositie voor de Waddeneilandgemeenten gelegitimeerd is, zijn (nog) niet opgesteld, ondanks de betreffende aanbeveling uit de light-evaluatie 2014-2015. Uit de praktijk komt naar voren dat er qua zwaarte veel verschillende onderwerpen met knellende regelgeving door de Waddeneilandgemeenten naar voren zijn gebracht in het interbestuurlijk dossierteam. In vrijwel alle gevallen was de wet- en regelgeving al in of voorbij de besluitvormingsfase en kon er alleen nog gekeken worden naar eventuele reparatie achteraf. In de praktijk is er dus sprake van een soort van “piepsysteem” waarbij de (samenwerkende) Waddeneilanden de “bal” in handen gelegd hebben gekregen om actie te ondernemen en dat wordt dan ook bij veel issues gedaan. De thema’s van de praktijksituaties zijn verschillend tussen de eilanden en ook de urgentie van de knelpunten voor de bestuurskracht op de eilanden verschilt. Tegelijk wordt geconstateerd dat de oorzaken en de risico’s van de knelpunten wel grote overeenkomsten laten zien voor de Waddeneilanden. Het ontbreekt de

(samenwerkende) Waddeneilandgemeenten op dit moment echter aan strategische inzet om deze knelpunten effectief bij het Rijk naar voren te brengen.

De gemeenteraden zijn bij de inrichting van de “Waddentoets” niet inhoudelijk betrokken en ook bij de uitvoering worden de raden niet tot nauwelijks betrokken. Ten aanzien van de informatieverstrekking aan de gemeenteraden zijn geen afspraken bekend. De informatieverstrekking is daardoor van geval tot geval verschillend en ook van gemeente tot gemeente. Soms worden de raden schriftelijk geïnformeerd over stappen die (eventueel) gezet worden of de uitkomsten van een “Waddentoets”-traject zoals in het geval van het BTW-regime voor veerdiensten of de Gemeentefondssystematiek ten aanzien van recreatiewoningen. Daarnaast worden raden soms mondeling geïnformeerd door de portefeuillehouders.

3. *Is de inrichting en de uitvoering van de “Waddentoets” en de sturing van de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten daarop voldoende doelmatig en doeltreffend?*

De veelal informele manier van werken binnen en tussen de (samenwerkende) Waddeneilanden, werkt niet goed in de samenwerking met de veel grotere overheden provincies en Rijk. De (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten hebben de andere convenantpartijen onvoldoende aangesproken op de gezamenlijke taak om het convenant uitvoerbaar te maken.

Geen van de convenantpartijen is in staat om de ontwikkeling van nieuwe of wijzigingen in de wet- en regelgeving op rijksniveau vroegtijdig te signaleren. Gevolg is dat nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving pas wordt opgemerkt tijdens of na de besluitvormingsfase. Op het moment dat de Waddeneilanden informatie ontvangen over zulke knellende nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving ontstaat er een gevoel van urgentie om daar iets aan te doen. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten zich geen rekenschap geven over wanneer knellende wet- en regelgeving de bestuurskracht van de insulaire gemeenschap raakt en wanneer niet. Daardoor is er bij het in gang zetten van de “Waddentoets” geen integrale afweging gemaakt over het inzetten van de beperkte capaciteit bij de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten.

Daarnaast is het interbestuurlijk dossierteam al lange tijd niet meer bij elkaar gekomen mede doordat de Waddeneilandgemeenten weinig agendapunten naar voren brachten. De Waddeneilandgemeenten hebben dit team onvoldoende om inspanningen gevraagd voor het strategisch aanpakken van de complexe knelpunten. Er is op deze complexe knelpunten dan ook nog geen sprake van gezamenlijk optrekken door betrokken partijen in het interbestuurlijk dossierteam.

Tot slot de centrale vraag van het onderzoek:

Is de inrichting en uitvoering van de “Waddentoets” doelmatig en doeltreffend?

Met de “Waddentoets” wordt beoogd de bestuurskracht van de eilanden te versterken. In algemene zin kan worden opgemerkt dat de urgentie van de “Waddentoets” nog steeds hoog en actueel is omdat er in Nederland sprake is van schaalvergroting en regionalisering, niet alleen bij gemeenten maar ook bij maatschappelijke voorzieningen. De eilandgemeenten blijven daarentegen klein en regionalisering van voorzieningen is niet altijd mogelijk.

Met de huidige werkwijze kost het inzetten van de “Waddentoets” de eilanden veel bestuurskracht. In complexe situaties ontbreekt het bij de Waddeneilanden aan voldoende strategische inzet om de knelpunten in wet- en regelgeving voor de leefbaarheid op de eilanden conform de gedachte van de “Waddentoets” en het convenant effectief te agenderen in het Haagse. Dit is ook niet verwonderlijk omdat juist die “Waddentoets” bedoeld is om de strategische inzet/ bestuurskracht te versterken. Het interbestuurlijk dossierteam waarin tot nog toe vooral veel inhoudelijke kennisuitwisseling heeft plaatsgevonden, vult dit tekort aan strategische inzet nog te weinig aan.

Het convenant legt de coördinerende taak voor het geborgd krijgen van een beter op de situatie van de Waddeneilanden passende generieke wet- en regelgeving, bij het ministerie van BZK. Doordat er over het algemeen pas bij of na de besluitvormende fase wordt opgemerkt dat de nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving knelt voor de Waddeneilanden, hebben de (samenwerkende) Waddeneilanden de “bal” in handen gekregen om actie te ondernemen en dat wordt dan ook bij veel issues gedaan. Het huiswerk dat het Rijk had moeten maken door bij de voorbereiding van beleid en wet- of regelgeving oog te hebben voor de uitwerking op de Waddeneilanden, wordt vervangen door huiswerk van de Waddeneilanden waarin zij aan moeten geven wat precies het ervaren probleem is, welke acties zij zelf al hebben ondernomen en waar het precies op vast zit.

Doordat het vervolgens veelal om reparatie achteraf gaat komen de betrokken overheden eerder tegenover elkaar te staan dan, zoals de intentie van het convenant, “schouder aan schouder” opdat de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten adequate invulling kunnen geven aan de wettelijke taken en maatschappelijke opgaven. Kortom, de huidige werking van de “Waddentoets” is onvoldoende effectief om het doel te realiseren.

5.3 Conclusies

De rekenkamercommissie formuleert in deze paragraaf de hoofdconclusies gebaseerd op de beantwoording van de onderzoeksvragen.

1. Het convenant is een unieke samenwerking van acht overheden. Het belang ervan wordt door alle deelnemende partijen erkend. De instrumenten

liaisonfunctionaris en interbestuurlijk dossierteam kunnen een effectieve en efficiënte bijdrage leveren aan het realiseren van de doelen, maar de instrumenten worden nog onvoldoende door de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten benut.

2. De urgentie van de “Waddentoets” om de bestuurskracht te versterken is volop aanwezig, omdat er in Nederland sprake is van schaalvergroting en regionalisering, niet alleen bij gemeenten maar ook bij maatschappelijke voorzieningen. De eilandgemeenten blijven daarentegen klein en regionalisering van voorzieningen is niet altijd mogelijk.
3. De werkwijze rondom de “Waddentoets” zoals die in de praktijk plaats vindt, levert een paradox op. De gedachte achter de “Waddentoets” is dat de provincies en het Rijk 'aan de voorkant' van nieuwe of te wijzigen wet- en regelgeving goed hun huiswerk doen, maar in de praktijk wordt er juist veel (extra) bestuurskracht en strategische inzet van de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten gevraagd om ongewenste effecten van de landelijke en provinciale regelgeving op de eilanden te voorkomen of tegen te gaan.
4. In de afgelopen periode is er veel geïnvesteerd in de samenwerking tussen de vijf Waddeneilanden en de samenwerkingsorganisatie. De thema's waarop nu knellende wet- en regelgeving wordt ervaren zijn complex mede door het integrale karakter en het feit dat niet-convenantspartijen sleutelposities innemen. De Waddeneilanden zijn nog onvoldoende effectief in het agenderen van deze gezamenlijke thema's bij het Rijk.
5. De “Waddentoets” is onvoldoende geoperationaliseerd, zoals die is bedoeld. De afspraken en verantwoordelijkheden van de convenantspartijen en de wijze van besluitvorming zijn onvoldoende concreet vastgelegd.
6. Het interbestuurlijk dossierteam heeft de potentie om de trajecten uit te werken die knellend zijn voor de Waddeneilanden, maar functioneert daarvoor nog onvoldoende procesmatig en op strategisch niveau.
7. De raden worden niet tot nauwelijks geïnformeerd en betrokken bij het in gang zetten van de “Waddentoets” of de uitkomsten van een “Waddentoets”-traject.

5.4 Aanbevelingen

De rekenkamercommissie formuleert in deze paragraaf aanbevelingen vanuit de conclusies in paragraaf 5.3. Uitgangspunt bij deze aanbevelingen is dat het convenant als uitwerking van de motie Jacobi behouden blijft, want het convenant heeft een duidelijke meerwaarde in de ontwikkeling van de bestuurskracht en in de zelfstandigheid van de eilanden. De aanbevelingen richten zich vooral op het uitvoerbaar krijgen van het convenant en de “Waddentoets”.

1. Raden en colleges, pleit voor een concrete uitwerking van het convenant.

Stel, via het DB, aan het interbestuurlijk dossierteam voor het convenant gezamenlijk uit te werken op een wijze die recht doet aan het doel van de motie Jacobi. Agendeer in het interbestuurlijk dossierteam het concreet benoemen van de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de afzonderlijke convenantspartijen en formuleer de bijbehorende concrete afspraken, die recht doen aan ieders rol. Werk daarbij ook uit hoe niet-convenantspartijen die bepalend zijn voor oplossingen ten aanzien van knellende regelgeving effectief en efficiënt betrokken en geadresseerd kunnen worden.

2. Raden en colleges, stel een gezamenlijke lijst op met onderwerpen die relevant zijn voor de bestuurskracht van de Waddeneilanden.

Dit zorgt voor een betere verankering van het begrip bestuurskracht voor de vijf insulaire gemeenten zodat beter op de specifieke situatie van de Waddeneilanden afgestemde generieke wetgeving en beleidsuitvoering ontstaat. De lijst met onderwerpen en het afwegingskader dat daaraan ten grondslag ligt kunnen worden toegevoegd als supplement aan de concrete uitwerking van het convenant.

3. Raden en colleges, laat de gezamenlijke lijst met onderwerpen richtinggevend zijn voor het (indien nodig) in gang zetten van de “Waddentoets”.

De lijst legt de focus op de bestuurskracht van de Waddeneilandgemeenten met als doel om efficiënt en effectief om te gaan met de beperkte capaciteit van de gemeentelijke organisaties en het samenwerkingsverband, omdat alleen die knelpunten worden opgepakt die een probleem vormen voor de maatschappelijk en bestuurlijk opgaven van de eilanden. Colleges, weeg het al dan niet in gang zetten van de “Waddentoets” af aan de hand van de lijst en informeer de raden adequaat over de uitkomsten van een dergelijke afweging.

4. Colleges, geef het DB opdracht om de instrumenten en mogelijkheden van het convenant beter te benutten en in samenwerking met het interbestuurlijk dossierteam het convenant uitvoerbaar te maken zoals het is bedoeld.

Colleges en DB, zorg er voor dat het interbestuurlijk dossierteam periodiek bij elkaar komt (minimaal twee keer per jaar). Breng in de relatie met de provincies en het ministerie van BZK focus aan in de inhoudelijke bespreekpunten. Zorg voor betere informatie bijvoorbeeld over gegevens van het Bureau Den Haag Centraal en rondom activiteiten die vanuit de (samenwerkende) Waddeneilandgemeenten worden ondernomen richting provincies en/of de ministeries. Agendeer zowel de actuele stand van zaken en de nog te doorlopen procesgang rondom concrete knelpunten en onderwerpen op de onder aanbeveling 2. bedoelde lijst. Overweeg om het interbestuurlijk dossierteam niet alleen ambtelijk in te vullen, maar ook in welke situaties een (bestuurlijke) opschaling (op ad hoc basis of met vaste regelmaat) voor het benodigde commitment en/of integrale afweging van bestuurskracht rondom dossiers nuttig en noodzakelijk is.

5. Gemeenteraden, geef aan hoe u uw eventuele verdere rol ziet ten aanzien van de “Waddentoets” en over wat u wanneer geïnformeerd wilt worden.

Vanuit de controlerende rol kan de gemeenteraad het college aansporen om via het DB te komen tot duidelijk trajecten die op basis van de “Waddentoets” worden uitgevoerd. Vraag daartoe ten aanzien van “Waddentoets”-trajecten om relevante monitorings- of voortgangsinformatie.

Bijlage 1. Deelvragen uit het Plan van aanpak

Deelvragen

A. *Vormgeving en inrichting*

1. Hoe is de “waddentoets” vormgegeven (beleid, organisatie, richtlijnen, afspraken en budget) *bij het Rijk, de twee provincies de Waddeneilanden en het samenwerkingsverband?*
2. Welke beslismomenten kunnen worden onderscheiden bij de voorbereiding en de uitvoering van wetgeving door het Rijk waarbij de “Waddentoets” mogelijk toegepast is?
3. Welke afspraken zijn vastgelegd over de informatie bij de “Waddentoets” voor de raden, colleges en ambtelijke organisatie bij de eilanden, het samenwerkingsverband, het Rijk en de provincies?

B. *Algemene toepassing “waddentoets” januari 2015 tot en met april 2017*

4. Bij welke wetgeving heeft het Rijk de “Waddentoets” toegepast en wat was het resultaat?
5. Welke informatie heeft de raad van de vijf Waddeneilanden ontvangen over de “Waddentoets”?

Het praktijkdeel van het onderzoek is ingericht aan de hand van drie casestudies.

C. *Casuïstiek*

6. Hoe is door het Rijk en de Waddeneilandgemeenten een inschatting gemaakt, risico's meegenomen of de regelgeving een onevenredig nadelige uitwerking kan hebben voor de Waddeneilanden?
7. Hoe is de rolverdeling, verantwoordelijkheidsverdeling en besluitvorming in de praktijk verlopen?
8. Hoe is het proces van de beleidsvoorbereiding tot besluitvorming over de eventuele bijstelling van het wetsvoorstel ten behoeve van de Waddengemeenten verlopen?
9. Wanneer en op welke wijze zijn de gemeenteraden geïnformeerd over het in gang zetten van het proces respectievelijk het resultaat van de “Waddentoets”?

Bijlage 2. Bronnen

Interviews met:

1. Hurks, Ministerie van BZK (huidige liaisonfunctionaris)
2. Brouwer, *Ministerie van BZK*
3. Jager, Ministerie van BZK
4. Van Danzig, *Ministerie van BZK*
5. Van Putten, Ministerie van OCW
6. IJsselstein, *Ministerie BZK*
7. Breure, ministerie van SZW
8. Koenders, lid van het interbestuurlijk dossierteam, *Provincie Fryslân*
9. Den Haak, lid van interbestuurlijk dossierteam, *Provincie Noord-Holland*
10. De Hoop, burgemeester, *gemeente Ameland*
11. IJnsen, wethouder, *gemeente Ameland*
12. Werkman, casus onderwijs, *gemeente Ameland*
13. Winia, casus Gemeentefonds, *gemeente Ameland*
14. De Vries, casus ouderenzorg, *gemeente Ameland*
15. Van Gent, burgemeester, *gemeente Schiermonnikoog*
16. Heeringa, wethouder, *gemeente Schiermonnikoog*
17. Meerdink, wethouder, *gemeente Schiermonnikoog*
18. Kupperts, drie casussen *gemeente Schiermonnikoog* resp. *directieraad Samenwerkingsverband De Waddeneilanden*
19. Arends, casus zorg en onderwijs, *gemeente Schiermonnikoog*
20. Visser, casus Gemeentefonds, *gemeente Schiermonnikoog*
21. Wassink, burgemeester, *gemeente Terschelling*
22. Hoekstra-Sikkema, wethouder, *gemeente Terschelling*

23. Van Schoonhoven, casus financiën *gemeente Terschelling, resp. waarnemend directeur Samenwerkingsverband De Waddeneilanden*
24. Huisman, wethouder, *gemeente Texel*
25. Kingma, wethouder, *gemeente Texel*
26. Vlerk, casus onderwijs, *gemeente Texel*
27. Kersten, casus onderwijs, *gemeente Texel*
28. Werkman, casus Gemeentefonds, *gemeente Texel*
29. Springer, casus ouderenzorg, *gemeente Texel*
30. Schokker, burgemeester, *gemeente Vlieland*
31. De Wit, casus financiën en ouderenzorg, *gemeente Vlieland*
32. Hesseling, casus ouderenzorg en onderwijs, *gemeente Vlieland*
33. *Lanting, directieraad Samenwerkingsverband De Waddeneilanden*
34. Schouten, *beleidsmedewerker Samenwerkingsverband De Waddeneilanden*
35. Kalma-Reinders, *beleidsmedewerker Samenwerkingsverband De Waddeneilanden*
36. Verbree, *beleidsmedewerker Samenwerkingsverband De Waddeneilanden*

Dossiers:

- Beleidsregel Uitzonderingsscholen VO 2013, nr. VO/440230
- Brief aan ministerie OC&W, nr. 1276852, Texel, 22 juni 2016
- Consultatie groot onderhoud Gemeentefonds 2015-2016, Raad voor de financiële verhoudingen, 14 april 2014
- Convenant Samenwerking Friese Waddeneilanden van 27 april 2009.
- Convenant Samenwerking Waddeneilanden van 2 maart 2015.
- Gewijzigde motie Jacobi van 24 april 2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 20017-2008, 29659, nr. 25).
- Light-evaluatie Waddenconvenant 2014-2015 van 28 januari 2015 uitgevoerd door Provincie Fryslân.
- Mailverkeer casus Financiën Texel, recreatie AU 2011 (44 mails uit de periode 2011 tot heden)
- Mailverkeer vanuit Texel ouderenzorg, (7 mails), oa. maatwerk dagbesteding en documenten (12 stuks) bijzondere bijstand folder 2015, Beleidsregels gemeente Berg en Dal, 29 juni 2016, Aanvraag bijzondere bijstand augustus 2017, revalidatiezorg, woonconcept dementerenden 2016, Raadsragen en antwoorden ouderenzorg, periode 2016
- Mailverkeer (14 mails en correspondentie richting ministerie) vanuit Vlieland rondom de onderwerpen effecten herijking Gemeentefonds Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing VOSRV 2015 en fixeren omvang landoppervlak periode 2003-2017.
- Memo rekenkamercommissie Onderwijs, Hein van der Vlerk, Texel, 2017-09-08
- Presentatie verkennen scenario's toekomst VO, Wadden, 17 maart 2017 en opbrengst krimpconferentie 17 maart 2017
- Samenwerking Waddeneilanden: naar een bestuurskracht ondersteunend relatiemodel, mei 2012.
- Tussenrapportage, concept, Krimptraject Wadden, onderwijs Terschelling, Vlieland en Ameland, BMC, Frans Mulder, september 2017.
- Verslagen van de overleggen van het Interbestuurlijk DossierTeam Waddensamenwerking van 27-8-2015, 15-1-2016 en 13-6-2016.

Bijlage 3. Lijst onderwerpen voor het casusonderzoek

In de oriëntatiefase van het onderzoek zijn de onderstaande onderwerpen in relatie tot de “Waddentoets” naar voren gekomen. Deze lijst is vervolgens aan raadsleden, colleges en ambtelijke diensten voorgelegd met het verzoek om de casussen aan te wijzen die zij onderzocht zouden willen hebben. De uitkomst van deze inventarisatie is weergegeven in onderstaande tabel.

	beleidsthema	Onderwerp	Aantal keren genoemd
1	onderwijs	opheffingsnorm kleine scholen	3
2	onderwijs	aanvullende vergoeding schoolkostenregeling / kosten leerlingenvervoer	1
3	zorg	marktwerking in de zorg ten aanzien van huishoudelijke hulp WMO	0
4	zorg	(ont)schotten in de ouderenzorg	1
5	zorg	(kosten van) aanpassen landingsplaats heli voor spoedeisende patiëntenhulp	0
6	wonen	huisvesting wethouders en onkostenvergoeding van niet-in-de-gemeente wonende wethouders	0
7	wonen	(geen) vrije huisvesting	0
8	wonen	woonruimte tekort in relatie tot wetsvoorstel doorstroming huurmarkt waaronder ook tijdelijke verhuur woonruimte	0
9	natuur	compensatie vereisten bij woningbouw (groen voor rood)	0
10	milieu	opruimen aangespoelde potvissen	0
11	milieu	baggerslib uit jachthavens	0
12	ruimtelijke ordening	nieuwe omgevingsvisie	0
13	financiën	landelijke discussie ten aanzien van (toestaan) lokale heffingen in relatie tot toeristenbelasting en/of forensenbelasting	1
14	financiën	effect veranderlijke oppervlakte van de gemeente op de uitkering Gemeentefonds	0
	milieu	Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) / Natura 2000	1

	milieu	Hoogwaterveiligheid / Deltaprogramma	1
	financiën	Systematiek toeberekening uitkering Gemeentefonds in relatie tot de Waddeneilandstatus	1
	financiën	De Waardering en weging van toeristische objecten in de Algemene uitkering in relatie tot eilander economische afhankelijkheid van toerisme	1

De RKC verwachtte vooraf dat het leereffect het grootst zou zijn als de casussen voldoen aan de volgende criteria:

- één casus waarvan men vindt dat de toepassing van de “Waddentoets” goed is verlopen;
- één casus waarvan men vindt dat de toepassing van de “Waddentoets” niet goed is verlopen;
- één casus waarvan men achteraf vindt dat daarop de “Waddentoets” had moeten plaatsvinden maar wat voorafgaand aan de wet- of regelgeving niet of onvoldoende is opgemerkt.

Er bleek echter dat ten aanzien van geen van de onderwerpen zo duidelijk een “Waddentoets” procedure is toegepast. De korte lijnen met het ministerie van BZK ten aanzien van de Algemene uitkering gemeentefonds kan beschouwd worden als een goed voorbeeld, zij het dat dat niet specifiek is voor de Waddeneilanden.

Op basis hiervan is de volgende keuze gemaakt:

- Opheffingsnorm scholen (vanwege de brede belangstelling voor dit onderwerp)
- Systematiek uitkering Gemeentefonds (mede als goed voorbeeld)
- (Ont)schotten ouderenzorg (mede vanwege de actualiteit en de relatie met het onderzoek WMO dat gedaan is voor de Friese Waddeneilanden)

Bijlage 4. Samenvatting belangrijke documenten

B4.1 Convenant Samenwerkingsverband Waddeneilanden, april 2009

Het convenant uit 2009 is een uitwerking van de motie Jacobi. Het convenant Samenwerking Waddeneilanden (2009) betreft alleen de vier Friese Waddeneilanden. Het convenant is getekend door het provinciaal bestuur van provincie Fryslân, afzonderlijke burgemeesters van de Friese Waddeneilanden en de staatssecretaris van het ministerie van BZK. Het convenant is gesloten, omdat voor een toekomstbestendige borging van kwaliteit van het lokaal bestuur een gebiedsgerichte benadering nodig is. Vastgelegd is, dat de belangen van inwoners en het gebied autonome en zelfstandige gemeenten vereisen. Zes partijen zijn verantwoordelijk voor het welslagen van die ambities: het Rijk, de provincie Fryslân en de vier Friese Waddeneilandgemeenten. Op ambtelijk niveau is daartoe een interbestuurlijk dossierteam ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van alle genoemde partijen.

Afspraken in het kader van dit onderzoek in het convenant zijn onder meer:

De vier Friese Waddeneilanden:

- dat de eilanden een onderbouwing leveren bij het uitwerken van diverse opties die de staatssecretaris van BZK op zich neemt, voor een betere aansluiting van de interdepartementale beleidsvoering op de specifieke eilander problematiek;
- meewerken aan uitwisselen van kennis en ervaringen ten behoeve van de BES-eilanden waarbij aangesloten wordt bij de bestaande infrastructuur hiervoor bij de VNG en Bestuursacademie.

Provincie Fryslân:

- inspannen voor een integrale gebiedsgerichte benadering waarbij rekening wordt gehouden met de problematiek van de Waddeneilanden.

Ministerie van BZK:

- met het ministerie van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) gezamenlijk een interdepartementale verkenning uitvoeren voor de vraag op welke wijze de coördinatie op Rijksniveau ten aanzien van beleidsvoorbereiding en -uitvoering kan worden verbeterd, met als uiteindelijke doel de totstandkoming van beter op de specifieke situatie en bestuurskracht van de Waddeneilandgemeenten afgestemde generieke wetgeving en beleidsuitvoering, analoog aan de gedachte achter de motie Jacobi inzake het instellen van een Waddentoets;
- bij de genoemde verkenning diverse maatwerk opties uit te werken, waaronder ook een thans ten behoeve van de BES-eilanden vigerend interbestuurlijk model.

B4.2 Naar een bestuurskracht ondersteunend relatiemodel, september 2011

In de notitie “Naar een bestuurskracht ondersteunend relatiemodel”, opgesteld door het samenwerkingsverband wordt de bijzondere positie van de Waddeneilandgemeenten beschreven.

Verder beschrijft de notitie dat namens de Programmadirectie Krachtig Bestuur van het Rijk er een intermediair is aangesteld om te overleggen op welke wijze er met knelpunten met betrekking tot wet- en regelgeving evenals beleidsvoering door het Rijk kan worden omgegaan. Dit heeft geresulteerd in rechtstreekse contacten met vertegenwoordigers van meerdere departementen. De conclusie wordt getrokken dat de rechtstreeks gevoerde gesprekken een goed effect hebben gehad en knelpunten zijn opgelost. Op basis van de ervaringen is het idee ontstaan dat de “Waddentoets”, wellicht niet de vorm zou moeten hebben van een lijst, toegevoegd aan een besluitvormingsdocument. Een netwerk van directe contacten op de diverse departementen is wellicht een veel effectiever vorm van betrokkenheid, en voorkomt de situatie dat achteraf gerepareerd moet worden. Voorwaarden van het welslagen is dat de betrokkenheid van de Waddeneilanden vooral ook voor in het proces van beleidsvorming plaats moet vinden en niet enkel op het moment van besluitvorming.

Verder staat in de notitie dat in overleg met de intermediair van het ministerie van BZK is gewerkt aan het opbouwen van een netwerk met contactpersonen op de diverse departementen waarmee regelmatig overleg wordt gevoerd. Het betreft vraagstukken die voor de Waddeneilanden van zodanig gewicht zijn, dat een contactpersoon bij de rijksdienst voor de Waddeneilanden van vitaal belang is voor de informatie- en kennisuitwisseling en de ambitie van de Waddeneilanden om proactief te kunnen optreden in het beleidsproces. Het netwerk aan contactpersonen, dat wordt opgebouwd, moet ertoe bijdragen dat aanvullend beleid of maatwerk in een vroegtijdig stadium van beleidsvorming en beleidsvoorbereiding door de eilanden zelf kan worden ingebracht. Door deze proactieve inbreng en positie worden de eilandbesturen ook in staat gesteld gezamenlijk krachtiger te besturen. Het secretariaat van het samenwerkingsverband van de Waddeneilanden krijgt de opdracht om geregeld te overleggen met de contactpersonen bij de departementen en met ondersteuning van eilandvertegenwoordigers die gesprekken voor te bereiden. De kern van het relatiemodel is dat het initiatief tot overleg met de desbetreffende departementen bij de Waddeneilanden ligt en het ministerie van BZK dit proces ondersteunt door zo nodig 1 à 2 keer per jaar een overleg met de Waddeneilanden te beleggen over de werking van het relatiemodel en actuele interbestuurlijke vraagstukken die de Waddeneilanden raken. Binnen het ministerie van BZK is een contactpersoon voor de Waddeneilanden aangewezen.

B4.3 Light-evaluatie Waddenconvenant, januari 2015

De light evaluatie van 2014-2015 van het convenant 2009 is opgesteld door de provincie Fryslân. Het doel van de evaluatie is om inzicht te geven in de successen en verbeterpunten van de Waddensamenwerking en het effect op de bestuurskracht, lobby en krachtenbundeling ten aanzien van de gedeelde opgaven. Mede op basis van de

aanbevelingen in de evaluatie is het convenant hernieuwd in 2015. De aanbevelingen die specifiek gericht zijn op de invulling van de motie Jacobi zijn:

- Breng de praktische invulling van de “Waddentoets” onder de aandacht bij de vakdepartementen, de provincies en de eigen ambtelijke diensten. Belangrijk hierbij is ook om het interbestuurlijk dossierteam weer op te zetten.
- De uniciteit van de eilanden qua ligging en problematiek vraagt om extra bestuurlijke aandacht voor de gronden waarop deze uitzonderingspositie gelegitimeerd is. Daarbij zijn een aantal aspecten genoemd die deze gronden vormen: de kleinschaligheid van de eilanden in relatie tot het insulaire karakter, het werelderfgoed Waddenzee en de kwetsbaarheid van het gebied.

B4.4 Convenant Samenwerkingsverband Waddeneilanden, maart 2015

Het hernieuwde convenant Samenwerking Waddeneilanden is, na toetreding van Texel aan het samenwerkingsverband in 2014, in maart 2015 getekend door de colleges van gedeputeerde staten van Fryslân en Noord-Holland, afzonderlijke colleges van de Waddeneilanden, het dagelijks bestuur van de Gemeenschappelijke regeling De Waddeneilanden en de minister van BZK.

Het convenant luidt als volgt:

Overwegende dat,

- *op 27 april 2009 het Convenant Samenwerking Friese Waddeneilanden is getekend door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en vertegenwoordigers van de dagelijkse besturen van de provincie Fryslân en de gemeenten Vlieland, Ameland, Schiermonnikoog en Terschelling;*
- *de gemeente Texel op 1 februari 2014 is toegetreden tot de gemeenschappelijke regeling De Waddeneilanden;*
- *in de periode december 2014-februari 2015 een evaluatie van het Convenant Samenwerking Friese Waddeneilanden is uitgevoerd, waarbij tevens de bredere samenwerkingspraktijk tussen de convenantspartijen en de gemeente Texel is betrokken;*
- *het welslagen van het samenwerkingsverband De Waddeneilanden en het welslagen van de samenwerkingsrelatie tussen de eilandgemeenten, de provincies en het Rijk, tot doel hebben bij te dragen aan de bestuurskracht van de zelfstandige eilandgemeenten opdat zij in staat zijn op adequate wijze invulling te geven aan hun maatschappelijke opgaven en wettelijke taken;*
- *de Waddeneilandgemeenten gelegen zijn aan een internationaal natuurgebied met een bijzondere kwaliteit in termen van natuurwaarden, dat sinds 26 juni 2009 de status van Unesco-werelderfgoed heeft;*
- *de toekomstbestendige borging van de kwaliteit van het lokaal bestuur van de Waddeneilanden om een specifieke gebiedsbenadering vraagt;*
- *voor het effectief en efficiënt adresseren van de grensoverstijgende Wadden(zee) gerelateerde taken een adequate wijze van afstemming tussen de vijf Waddeneilandgemeenten blijvend wenselijk en noodzakelijk is;*

- een duurzame onderlinge samenwerking van de Waddeneilandgemeenten het gezamenlijk strategisch bestuurlijk optreden bevordert op zowel lokaal, regionaal, nationaal als internationaal niveau;
- er gelet op de specifieke eilandsituatie oog dient te zijn voor de lokale uitwerking van (gestapelde en knellende) wet- en regelgeving;
- het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de provincies Fryslân en Noord-Holland zich hiervan rekenschap geven bij hun taakuitvoering;
- partijen hun gezamenlijke interbestuurlijke inzet voor het welslagen van de samenwerking en afstemming op bovengenoemde punten wensen te (her)bevestigen;

Spreken af dat,

De Waddeneilanden:

- actief uitvoering geven aan de intergemeentelijke samenwerking om als zelfstandige gemeenten te komen tot verhoogde kwaliteit en toekomstbestendigheid van de dienstverlening aan inwoners en gasten;
- daarbij rekenschap geven van het bestaande verschil wat betreft de intensiteit van de inhoudelijke samenwerking tussen de Friese Waddeneilanden en Texel;
- de eilander samenwerking als kader voor het gemeenschappelijk handelen beschouwen, hetgeen er niet aan in de weg staat dat de eilandgemeenten, indien dat in de rede ligt, ook met niet-convenantspartijen samenwerkingsrelaties kunnen aangaan of continueren, waarbij de overige gemeentelijke convenantspartijen tijdig actief zullen worden ingelicht;
- waar dat opportuun is actief meewerken aan de uitwisseling van kennis en ervaringen ten aanzien van de BES-eilanden (Bonaire, St. Eustatius en Saba) als bijzondere gemeenten met de status van openbaar lichaam;

De provincies Fryslân en Noord-Holland:

- zich zullen inspannen voor een integrale en gebiedsgerichte benadering ten aanzien van beleidsvorming en regelgeving, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van de Waddeneilanden;
- daarbij waar mogelijk en wenselijk onderling actief afstemming zoeken om divergerend beleid en uiteenlopende regelgeving ten aanzien van de eilanden en het Waddengebied te voorkomen;
- daarbij specifiek aandacht hebben voor het in stand houden van maatschappelijke voorzieningen ten behoeve van de leefbaarheid op de eilanden;
- waar mogelijk de gemeentelijke initiatieven met betrekking tot belangenbehartiging ten aanzien van de eilandgemeenten en het Waddengebied actief ondersteunen;

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daadwerkelijke steun verleent aan de samenwerking door:

- het op verzoek beschikbaar stellen van juridische kennis en expertise bij het nader inrichten van het samenwerkingsmodel;
- het meewerken aan de vormgeving van ambtelijke, bestuurlijke en politieke verbindingen tussen betrokken gemeenten en het samenwerkingsverband, waarbij de stevige democratische legitimering van de bovenlokale taakuitoefening een belangrijke randvoorwaarde vormt;
- het door middel van een ambtelijke liaisonfunctie bevorderen van de interdepartementale coördinatie op Rijksniveau ten aanzien van

beleidsvoorbereiding en -uitvoering, met als uiteindelijk doel de totstandkoming van beter op de specifieke situatie van de Waddeneilandgemeenten afgestemde generieke wetgeving en beleidsuitvoering;

Daarnaast spreken partijen af dat:

- *dat er een interbestuurlijk dossierteam is ingesteld bestaande uit vertegenwoordigers van alle genoemde partijen, waarin periodiek afstemming plaatsvindt over zaken van gemeenschappelijk belang;*
- *er - in gezamenlijkheid onderkennend dat er op verschillende momenten verkiezingen zijn voor gemeenteraden, provinciale staten en de Tweede Kamer der Staten-Generaal, en deze verkiezingen kunnen zorgen voor electorale verschuivingen en nieuwe coalities – zoveel mogelijk wordt gestreefd naar continuïteit van de afspraken en verplichtingen voortvloeiend uit dit convenant;*
- *binnen vier jaren na ondertekening de uitwerking en effecten van de afspraken in dit convenant worden geëvalueerd;*

En wensen deze afspraken door middel van ondertekening te bekrachtigen.

Bijlage 5. Issues besproken in DB en/of het interbestuurlijk dossierteam

Onderwerpen die verband houden met wet- en regelgeving, beleid of beleidsuitvoering van het Rijk, Rijksdiensten en Provincies	Genoemd in DB-verslagen jan 2015 – medio 2017	Genoemd in IBDT-verslagen 2015 – 2016
BAG-gegevens Gemeentefonds	Ja	
Beddenboekhouding	Ja	
BES-eilanden	Ja	Ja
Concessieverlening OV provincie Fryslân		Ja
Concessieverlening veerdiensten	Ja	
Douane	Ja	
Erfpacht Staatsbosbeheer	Ja	
Geluid JSF	Ja	
Helikopterlandingsplaatsen /aanbesteding spoedeisende hulp helikopter vervoer	Ja	Ja
Herziening belastingstelsel waaronder mogelijk toeristen- en forenzenbelasting		Ja
Huisvesting wethouders	Ja	Ja
Krimp/anticipeerregio, kleine zakelijke dienstverlening, wonen, onderwijs zorg	Ja	Ja
Landoppervlakte in Gemeentefonds		Ja
Leerlingenvervoer per watertaxi		Ja
Onderwaterarcheologie	Ja	
Overdrachten van Rijkswaterstaat	Ja	Ja
OV-chipkaart		Ja
Ouderenzorg Ameland	Ja	Ja
Ouderenzorg – ontschotting – rendabele		Ja
Radioactief afval	Ja	
Staandwantvisserij	Ja	
Statushouders	Ja	
Taxiwet	Ja	
Vaargeul Ameland-Holwerd	Ja	Ja
Wadloopverordening	Ja	
Potvissenprotocol	Ja	Ja
Waterveiligheid	Ja	
Diverse onderwerpen Natuur, Milieu en Ruimtelijke ordening zoals PAS en omgevingsvisie	Ja	Ja
Diverse onderwerpen Waddenzee en Waddengebied alsmede proefboringen, gaswinning, windmolens e.d.	ja	

Bijlage 6. Voorbeeld Bureau Den Haag Centraal



*Wekelijks overzicht van parlementair nieuws voor
de samenwerkende Waddengemeenten*

13 oktober 2017



INHOUDSOPGAVE:

- 1 Agenda Tweede- en Eerste Kamer
- 2 Stemmingen
- 3 Terugkoppeling debatten
- 4 Kamerstukken
- 5 Buiten de Kamers



J.G. (Hans) Gosman
info@dhcadvies.nl
www.dhcadvies.nl

N.B.: de informatie is bijgewerkt tot en met vrijdag 13 oktober
2017, 14.00 uur.

1. Agenda Tweede – en Eerste kamer (zowel plenair als commissies)

Datum	Tijd	Commissie	Overleg	Onderwerp
31 oktober	12.00	I&M	Feitelijke vragen	2e voortgangsrapportage (VGR12) van het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP-2)
15 november	15.00-18.00	I&M	AO	OV, OV-chipkaart en Taxi (o.a. uitvoering vervoerconcessies waddenveren West en Oost)
23 november	10.00-11.30	I&M	Gesprek	Deltacommissaris over Deltaprogramma en het Deltaplan ruimtelijke adaptatie
29 november	10.00-13.00	I&M	AO	Ruimtelijke ordening
24 januari	15.00-17.00	I&M	AO	Wadden (Rapportages: Beleidsverkenning Waddengebied, Tussenevaluatie Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee en Herziene Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee 2016-2018)

2. Begrotingsbehandelingen

Begroting	Plenair	Wetgevingsoverleg	Schriftelijke vragen
Algemene politieke beschouwingen			
Algemene financiële beschouwingen			
Belastingplan	Eerste Kamer: 12 december Tweede Kamer: week 46	Tweede Kamer: 30 oktober 12.30-19.00 6 november 12.30-23.00	Tweede Kamer: 11 oktober Eerste Kamer: 5 december
W&R			28 september 14.00
BZK, Gemeentefonds			28 september 14.00
OCW			29 september 10.00
I&M en Infrastructuurfonds			27 september
MIRT		20 november 11.00-21.00 27 november 12.00-19.00	10 oktober 12.00
Water (o.a. Deltafonds en Deltaprogramma, Beleidsverkenning Waddengebied, Tussenevaluatie Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee, Herziene samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee 2016-2018)			3 oktober 12.00
EZ (landbouw en natuur)			5 oktober 12.00
Stemmingen			

3. Kamerstukken

De Wadden in het regeerakkoord "Vertrouwen in de toekomst" van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie:

- Er komt één beheerautoriteit voor de Waddenzee die een integraal beheerplan uitvoert, waardoor betere bescherming van natuurgebieden gecombineerd wordt met beter visbeheer.
- Het beschermen van belangrijke open ruimtes zoals het Groene Hart, de Waddenzee en de Veluwe blijft een belangrijk onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid.
- Het Rijk komt de gemaakte afspraken in het kustpact onverkort na.
- De uitvoering van het Deltaprogramma wordt voortgezet. Meer dan ooit zal daarbij de nadruk worden gelegd op klimaatbestendig en waterrobuust inrichten van Nederland.
- De Wet Gemeenschappelijke regelingen (Wgr) wordt aangepast om de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerking te verbeteren. Besluitvorming in een gemeenschappelijke regeling moet transparant zijn en betrokken gemeenteraden moeten hun controlerende rol beter kunnen uitvoeren en zo nodig kunnen ingrijpen.

De commissie I&M stelde een lijst met vragen over het MIRT vast. Daaronder:

- Wat is de stand van zaken van de besluitvorming van het project Holwerd aan Zee?
- Welke opties liggen voor?

Bijlage 7. Bestuurlijke reactie



PER MAIL

Rekenkamercommissie
t.a.v. E. Fogl

Datum: 03-07-2018 | 63481 | PK
Onderwerp: Reactie Waddeneilanden onderzoek

Geachte rekenkamercommissie,

Wij hebben uw onderzoek met veel interesse gelezen. Zeker omdat het een onderwerp betreft dat ons als Waddeneilanden specifiek raakt door onze bijzondere positie. U hebt een gedegen onderzoek gedaan en uw conclusies en de daarop gebaseerde aanbevelingen hebben onze specifieke aandacht.

Onze gezamenlijke reactie namens de vijf Waddeneilanden richt zich op de door u geformuleerde aanbevelingen die zich richten op het vooral uitvoerbaar krijgen van het convenant. Dat is het uitgangspunt wat wij van harte ondersteunen. Er ligt een goede basis om met dit rekenkamerrapport gezamenlijk aan de slag te gaan.

Concreet betekent dit dan ook dat wij de door u geformuleerde aanbevelingen vanuit onze gemeenschappelijke samenwerking op korte termijn in ons Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur van de GR 'de Wadden' bespreken en zullen voorzien van concrete acties richting zowel interbestuurlijk dossierteam als onze andere samenwerkingspartners. Ambtelijk zullen wij het overleg hierover reeds in gang zetten.

En vanuit onze gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid voor onze eilanden zullen wij de gemeenteraden nader informeren en betrekken bij de verder te ondernemen acties die voortvloeien uit dit rekenkamerrapport.

Resumerend zullen wij de volgende acties op korte termijn in gang zetten;

- Ambtelijk (de directieraad van de Wadden) maken we op korte termijn een afspraak met het Interbestuurlijk dossierteam. Het bespreken van het huidige convenant in relatie tot uw aanbevelingen vormt de leidraad voor dit gesprek. De resultaten vanuit dit gesprek en het verdere proces zal de directieraad en IBDT terugkoppelen naar het DB van de Wadden.
- Het Dagelijks Bestuur van de GR 'De Wadden' heeft inmiddels de belangrijkste onderwerpen benoemd die de gezamenlijke basis vormen voor de toekomstige ontwikkelingen op onze eilanden; de leidende thema's zijn Leefbaarheid (o.a. wonen, onderwijs en andere voorzieningen en economische vitaliteit), Duurzaamheid en Bereikbaarheid. In deze onderwerpen hebben de vijf eilanden hun bestuurskracht gebundeld.

Secretariaat De Waddeneilanden
Postbus 203 | 8860 AE Harlingen
Telefoon 0517-740000 | Fax 0517-740001
info@dewaddeneilanden.nl

Het DB en AB zullen deze onderwerpen bespreken met de bestuurlijke partners op provinciaal en rijksniveau (specifiek ook onze liaison vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken) waarbij de waddentoets zijn meerwaarde voor de bijzondere positie van de eilanden kan bewijzen.

- Het Dagelijks Bestuur van de GR 'De Wadden' zal in overleg met het AB de respectievelijke gemeenteraden in dit proces nader informeren over de stand van zaken ten aanzien van de herziening en uitvoering van het convenant en de wijze waarop de waddentoets zijn beslag krijgt en bij welke onderwerpen.

Rest ons u te bedanken voor een gedegen onderzoek waarmee wij als Waddeneilanden onze bijzondere positie nog beter bespreekbaar kunnen maken bij alle (overheids-) partners.

Hoogachtend,

Namens het Samenwerkingsverband van de Waddeneilanden,



J. B. Wassink
Voorzitter



B. Huisman,
Secretaris-adviseur