

Eindrapportage

Strategische samenwerking gemeente Texel

19 april 2023

Norbert de Blaay en Matthias Blankesteyn | KokxDeVoogd

Inhoudsopgave

1. Aanleiding en vraagstelling	2
1.1 Aanleiding	2
1.2 Vraagstelling.....	2
1.3 Werkwijze	3
2. Bevindingen	4
2.1 A: Huidige netwerk van samenwerkingen	4
2.2 B: Aansturing netwerk en meerwaarde samenwerking	4
2.3 C: Ervaringen van samenwerkingspartners met Texel.....	6
3. Aanbevelingen.....	8

1. Aanleiding en vraagstelling

1.1 Aanleiding

De gemeente Texel werkt intensief samen in de regio. Dit met zowel de vier gemeenten in de Kop van Noord-Holland als met de andere Waddengemeenten. Waar de gemeente met 13.657 inwoners de kleinste van de vier gemeenten in de kop van Noord-Holland is, is zij onder de Waddengemeenten juist de grootste gemeente. Dat is op zich al bijzonder.

De gemeente Texel is anno 2023 een zelfstandige gemeente. Texel wil ook in de toekomst als zelfstandige gemeente blijven bestaan. Om zelfstandigheid te kunnen borgen is, zo stellen college van B&W, bestuurlijke en ambtelijke samenwerking cruciaal. Het relatief kleine ambtelijke apparaat is namelijk niet altijd voldoende uitgerust om steeds complexer wordende gemeentelijke taken naar behoren uit te voeren. Samenwerking kan helpen om de taken toch naar behoren voor inwoners, bedrijven en bezoekers naar behoren uit te voeren.

In verhouding tot het aantal regionale en provinciale samenwerkingsvormen waar de gemeente Texel zich in bevindt, is het aantal ambtelijke medewerkers beperkt. Samenwerking vraagt namelijk ook capaciteit. Hierdoor loopt de ambtelijke organisatie tegen een aantal vragen aan: 'Moet Texel bij ieder overleg over een samenwerking aanschuiven?', 'Kan de gemeente Texel zaken aan andere gemeenten overlaten?', 'Is regionaal overleg beter of kan Texel taken ook zelf uitvoeren?'

De gemeente Texel is op zoek naar handvatten om hierin bestuurlijke en ambtelijke keuzes te kunnen maken.

1.2 Vraagstelling

Bovengenoemde vertaalt zich in onderstaande hoofdvraag:

Stel een afwegingskader voor regionale samenwerking waarmee de meerwaarde van de samenwerking voor Texel inzichtelijk worden gemaakt zodat bestuurlijke keuzes kunnen worden gemaakt: aan welke samenwerking wordt door Texel actief deelgenomen en aan welke doet Texel dat niet.

Voor de beantwoording van deze hoofdvraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

A. HUIDIGE NETWERK VAN SAMENWERKINGEN:

1. Op welke taken wordt er door de gemeente Texel samengewerkt? Waarom wordt op de betreffende taak samengewerkt?
2. Met wie wordt er samengewerkt? Waarom met deze samenwerkingspartners?
3. Met welke doelen of ambities neemt Texel aan de verschillende samenwerkingen deel? In hoeverre is bekend of deze doelen ook daadwerkelijk behaald worden?
4. Op welke wijze zijn de samenwerkingen vormgegeven? Is dit ook de meest logische vorm?

5. Welke lessen kunnen naar de toekomst toe worden getrokken?

B. HUIDIGE INTERNE AANSTURING VAN NETWERK:

1. Op welke wijze is de samenwerking ambtelijk en bestuurlijk geborgd? Hoeveel capaciteit is daarvoor beschikbaar?
2. In hoeverre levert de deelname van de ambtelijke organisatie van Texel meerwaarde op? Of 'hindert' de betreffende samenwerking Texel? (Zo ja, hoe dan?)
3. Welke lessen kunnen worden getrokken naar toekomstige samenwerkingen?

C. ERVARINGEN VAN NETWERK MET TEXEL

1. Hoe ervaren ambtelijke en bestuurlijke samenwerkingspartners de huidige samenwerking met Texel?
2. Op welke wijze kan Texel de toekomstige samenwerking verbeteren?
3. Welke lessen kunnen daaruit getrokken worden?

In deze rapportage worden de bovenstaande drie onderdelen onderzocht en beantwoord.

1.3 Werkwijze

Voor het uitvoeren van dit onderzoek zijn als eerste een aantal documenten bestudeerd. Vervolgens zijn er interviews met ambtelijke en bestuurlijke functionarissen afgenomen. Uiteindelijk zijn door ons 20 interviews gehouden, met ambtenaren en/of bestuurders van de gemeente Texel zelf, de Waddengemeenten, de Noordkopgemeenten, de gemeente Alkmaar, de GR de Wadden en de Provincie Noord-Holland.

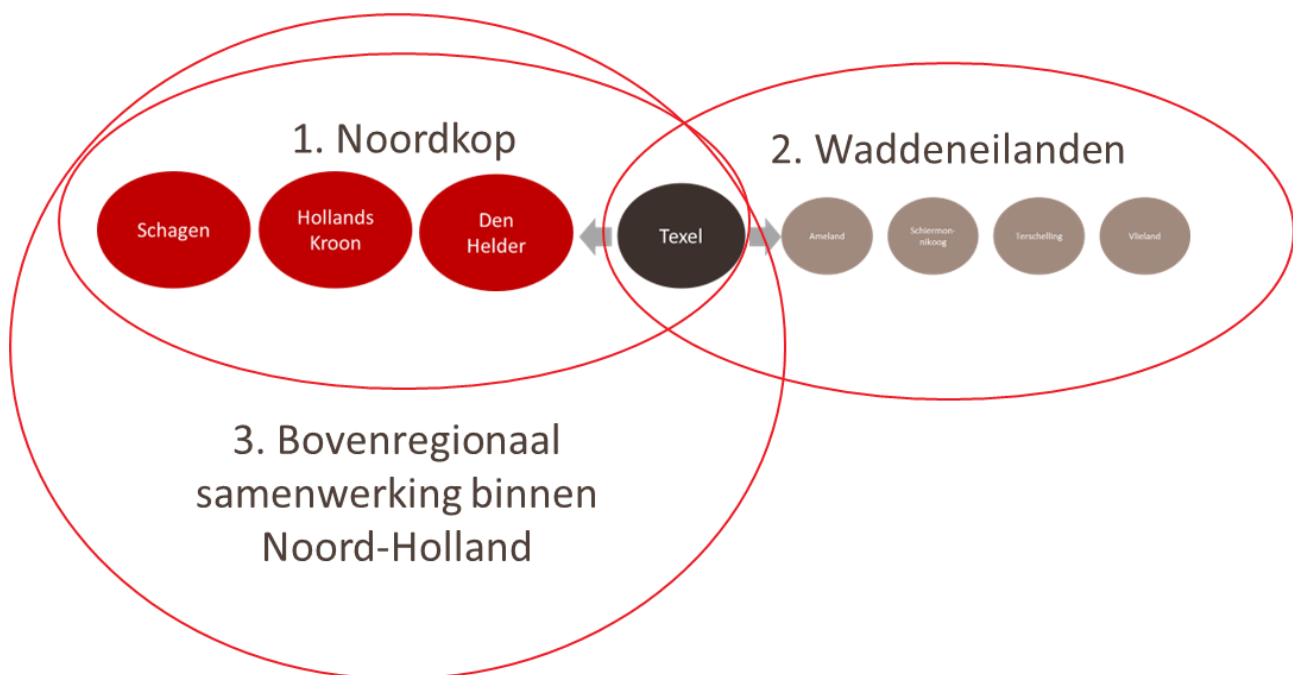
Op basis van de gesprekken is een voorlopige bondige rapportage opgesteld die besproken is met het MT van de gemeente Texel en met burgemeester Uitdehaag.

2. Bevindingen

2.1 A: Huidige netwerk van samenwerkingen

Het totaal aan samenwerkingen waar de gemeente Texel zich in bevindt hebben wij onderzocht en weergegeven in **Bijlage 1**. Hierin staan naast de samenwerkingen ook per samenwerking de doelen en ambities, de juridische vormgeving en de reden van de samenwerking weergegeven.

Overkoepelend zijn de samenwerkingen waar de gemeente Texel zich in bevindt in drie delen op te delen:



De gemeente Texel bevindt zich hierbij op een *scharnierpunt* tussen de Noordkop (en bovenregionaal: de provincie Noord-Holland) en de Waddeneilanden. De positie van de gemeente Texel binnen deze samenwerkingen verschilt sterk: waar de gemeente Texel binnen de Noordkop en op bovenregionaal niveau een van de kleinste van alle gemeenten is, is de gemeente Texel binnen de Waddeneilanden (veruit) de grootste van alle gemeenten.

2.2 B: Aansturing netwerk en meerwaarde samenwerking

Om de aansturing van het netwerk en de meerwaarde van de verschillende samenwerkingen in kaart te brengen zijn diverse interviews afgenomen met (bestuurlijke en ambtelijke) functionarissen van zowel de gemeente Texel als van de samenwerkingspartners en zijn relevante documenten bestudeerd.

Wat betreft de aansturing van de verschillende samenwerkingen is er op bestuurlijk niveau sprake van tevredenheid over de ambtelijke ondersteuning. Bestuurders ervaren dat de gemeente Texel goede mensen in huis heeft. Wel wordt de noodzaak ingezien van het maken van keuzes. Dit in het licht van

beperkte (ambtelijke) capaciteit van de gemeentelijke organisatie van Texel, maar ook om onnodige dubbelingen in werkzaamheden te voorkomen.

Om de meerwaarde van samenwerkingen in beeld te brengen maken wij een onderscheid tussen samenwerking met de Waddeneilanden en samenwerking met de Noordkopgemeenten. Daarbij gaan we op zoek naar de meerwaarde van de samenwerking voor de gemeente Texel.

Samenwerking Waddengemeenten

In de samenwerking met de ander Waddengemeenten bevindt de meerwaarde van de samenwerking voor Texel zich vooral op **strategisch niveau**. Gezamenlijk met de andere Waddeneilanden vormt Texel een stevige lobby richting hogere overheden. Dit is in de praktijk zeer succesvol te noemen: de Waddeneilanden staan goed op het netvlies van zowel de Provincie Noord-Holland als de provincie Friesland en het Rijk.

Binnen deze samenwerking is de gemeente Texel **vooral een interessante samenwerkingspartner voor de andere Waddeneilanden**. Texel wordt gezien de relatief grote omvang in vergelijking met de andere Waddengemeenten door respondenten gezien als een 'grote broer', waarbij de grotere ambtelijke capaciteit voor andere Waddeneilanden als nuttig wordt gezien bij samenwerking op operationele thema's.

Samenwerking op operationele thema's met de andere Waddeneilanden heeft voor Texel zelf echter weinig meerwaarde: de andere Waddeneilanden voegen gezamenlijk nauwelijks iets toe aan de schaalgrootte waarop Texel op operationele thema's kan opereren. Texel voelt dat het vaak ook maar een beperkte operationele meerwaarde kan toevoegen omdat het zelf voor operationele vragen juist naar de Noordkop gemeenten kijkt.

Samenwerking in de Noordkop

In de samenwerking met de Noordkopgemeenten bevindt de meerwaarde van de samenwerking voor Texel zich vooral op **tactisch en operationeel niveau**. Samenwerking vindt plaats op het ruimtelijk en sociaal domein, waarbij **de samenwerkingspartners vooral interessant zijn voor de gemeente Texel**.

Doordat de Noordkopgemeenten (gezamenlijk en individueel) significant meer omvang hebben dan de gemeente Texel, levert samenwerking op tactische en operationele thema's voor Texel relatief meerwaarde op. De schaal van de Noordkopgemeenten zorgt voor meer operationele capaciteit en middelen. Hierdoor kunnen bepaalde benodigde expertises in de steeds complexere dossiers of wetgeving gemakkelijker worden ontwikkeld en behouden.

Respondenten nemen wel waar dat de **gemeente Texel zorgt voor extra complexiteit** voor de samenwerkingspartners. Zo leidt de unieke positie als kleine eilandgemeente er toe dat Texel soms aanspraak moet maken op, op het oog, onevenredig veel voorzieningen (denk aan de hoeveelheid ambulances op het eiland).

Ook heeft Texel een significant kleinere schaal dan de andere Noordkopgemeenten, waardoor het consequent leveren van ambtelijke capaciteit voor de samenwerking voor de gemeente Texel weleens een uitdaging vormt.

Afweging

In het licht van beperkte ambtelijke capaciteit en het voorkomen van onnodige dubbeling, is het voor de gemeente Texel noodzakelijk om keuzes te maken. Het gaat daarbij om keuzes in op welke onderwerpen Texel samenwerkt binnen welk samenwerkingsverband.

Gezien bovenstaande bevindingen is de meerwaarde voor Texel het grootst bij:

1. De Waddeneilanden voor strategische Wadden gerelateerde onderwerpen. De gemeente Texel werkt samen met de andere Waddeneilanden voor strategische belangenbehartiging en lobby richting hogere overheden. Op tactisch- operationele thema's (zoals gezamenlijk P&O-beleid, het gezamenlijk inkopen of inhuren van personeel of anderszins gezamenlijke operationele samenwerking) voegt de samenwerking geen meerwaarde voor Texel toe.
2. De Noordkopgemeenten voor tactisch en operationele vraagstukken. De gemeente Texel werkt samen met de Noordkopgemeenten op tactisch- operationele thema's. Daar is er voor Texel een grote meerwaarde voor de samenwerking.

Bovenstaande zou kunnen inhouden dat de gemeente Texel een bewuste scheiding (operationeel – strategisch) aanbrengt tussen op welke onderwerpen zij samenwerkt met de Waddeneilanden, en op welke onderwerpen zij samenwerkt met de Noordkop.

Als deze lijn gevolgd wordt dan heeft dat concreet als gevolg dat de gemeente Texel op bepaalde operationele onderwerpen niet langer de samenwerking met de andere Waddeneilanden opzoekt maar ook dat het concrete vragen van andere eilanden niet meer oppakt. Een voorbeeld hiervan is dat de gemeente Texel op het gebied van personeelsbeleid niet langer aan gezamenlijke inhuur/inkoop deelneemt met de andere Waddeneilanden, maar dit bewust met de Noordkopgemeenten verder oppakt.

2.3 C: Ervaringen van samenwerkingspartners met Texel

Om de ervaringen van samenwerkingspartners met de gemeente Texel in kaart te brengen zijn diverse interviews afgenomen met (bestuurlijke en ambtelijke) functionarissen van de samenwerkingspartners van de gemeente Texel. Concreet gaat dit om functionarissen van samenwerkingspartners binnen de Waddengemeenten, de Noordkopgemeenten, de bovenregionale samenwerkingspartners en de Provincie Noord-Holland.

Overkoepelend is er onder respondenten sprake van een breed gedeeld positief beeld van de ervaringen met de gemeente Texel als samenwerkingspartner. Dit op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau. De resultaten zijn als volgt samen te vatten:

Positief

Onder respondenten is brede waardering voor de gemeente Texel als samenwerkingspartner. Gezien wordt dat de gemeente Texel een relatief kleine gemeente is met beperkte ambtelijke capaciteit, maar dat zij zich hier niet achter verschuilt.

Respondenten waarderen dat de gemeente Texel haar verantwoordelijkheid neemt en waar mogelijk haar bijdrage levert in de regionale samenwerkingen. Een genoemd voorbeeld is hoe de gemeente Texel haar bijdrage heeft geleverd aan het opvangen van Oekraïners. Deze inzet wordt gezien en gewaardeerd. Omdat Texel zich dermate constructief opstelt, wordt het ook geaccepteerd dat zij soms niet eenzelfde inzet op onderwerpen kan leveren als andere gemeenten met een grotere omvang. Dit wordt geaccepteerd en begrepen.

Samenvattend wordt de gemeente Texel een coöperatieve en constructieve samenwerkingspartner genoemd. Dit leidt ertoe (de andere kant van de medaille) dat de gemeente Texel ook eerder iets gegund wordt door samenwerkingspartners. Samenwerkingspartners zien dat de gemeente Texel in samenwerkingen de bijzondere positie van de gemeente Texel als kleine gemeente en als eiland goed naar voren weet te brengen, maar dat de gemeente Texel zich niet achter deze status verschuilt. Dit is een fijne balans die de gemeente Texel momenteel goed weet te bewaren.

Verbeterpunten

Door respondenten worden ook verbeterpunten waargenomen. Zo leeft onder sommige respondenten het gevoel dat de gemeente Texel alleen participeert wanneer deelname Texel direct iets oplevert. Deze relatie is echter niet altijd 1-op-1 te leggen. Als voorbeeld hierbij wordt door respondenten het thema infrastructuur in de Noordkop genoemd: ook hier is behoefte om gezamenlijk als Noordkopgemeenten op te trekken, ondanks dat dit niet direct ten goede komt aan de gemeente Texel.

Waargenomen wordt dat de gemeente Texel veel expertise heeft op het gebied van recreatie en toerisme. Deze kennis zou veel breder gedeeld kunnen worden met bijvoorbeeld samenwerkingspartners in de Noordkop. Respondenten merken op dat dit nog nauwelijks gebeurt, wat wordt gezien als een gemiste kans.

De gemeente Texel heeft daarbij sterke, directe banden met hogere overheden (provincie en Rijk). Door samenwerkingspartners in de Noordkop wordt opgemerkt dat deze banden ook kunnen worden ingezet voor de Noordkop als geheel. Samenwerkingspartners voelen zich hierin nog weleens door de gemeente Texel gepasseerd.

Specifiek de gemeente Den Helder merkt op dat de behoefte bestaat om op het thema bereikbaarheid meer gezamenlijk op te trekken. Hierin zijn intussen de eerste stappen gezet waarbij vooral opgemerkt wordt dat het goed is zich ook te verdiepen in de problematiek en belangen van de ander.

3. Conclusies en aanbevelingen

Conclusie 1: Het is voor de gemeente Texel noodzakelijk om een keuze te maken op welk type thema's wordt samengewerkt met de Waddeneilanden, en op welke thema's samengewerkt wordt in de Noordkop.

Op basis van het gedane onderzoek concluderen wij dat het voor de gemeente Texel onontkoombaar is om keuzes te maken. Het gaat daarbij om keuzes in op welke onderwerpen Texel samenwerkt binnen welk van de samenwerkingspartijen: Noordkop of Waddeneilanden. Dit zien wij als noodzakelijk in het licht van beperkte ambtelijke capaciteit, en het voorkomen van onnodige dubbelingen.

Aanbeveling 1.1:

Gezien de bevindingen van dit onderzoek bevelen wij de volgende indeling aan:

1. De gemeente Texel werkt samen met de Waddeneilanden voor strategische Wadden-gerelateerde onderwerpen.

De gemeente Texel werkt samen met de andere Waddeneilanden voor strategische belangenbehartiging en lobby richting hogere overheden. Op tactisch- operationele thema's (zoals gezamenlijk P&O-beleid, het gezamenlijk inkopen of inhuren van personeel of anderszins gezamenlijke operationele samenwerking) voegt de samenwerking geen meerwaarde voor Texel toe.

2. De gemeente Texel werkt samen met de Noordkopgemeenten voor tactische en operationele vraagstukken.

De gemeente Texel werkt samen met de Noordkopgemeenten op tactisch- operationele thema's. Daar is er voor Texel een grote meerwaarde voor de samenwerking.

Bovenstaande houdt in dat de gemeente Texel een bewuste scheiding (operationeel – strategisch) aanbrengt tussen op welke onderwerpen zij samenwerkt met de Waddeneilanden, en op welke onderwerpen zij samenwerkt met de Noordkop. Dit heeft concreet als gevolg dat de gemeente Texel op bepaalde operationele onderwerpen niet langer de samenwerking met de andere Waddeneilanden opzoekt. Een voorbeeld hiervan is dat de gemeente Texel op het gebied van personeelsbeleid niet langer aan gezamenlijke inhuur/inkoop deelneemt met de andere Waddeneilanden, maar dit bewust met de Noordkopgemeenten oppakt.

Aanbeveling 1.2: Zorg voor een adequate en zorgvuldige strategie naar de Waddeneilanden omdat samenwerking met de Waddeneilanden ook in de toekomst belangrijk is en blijft voor Texel.

Wij beseffen ons dat een dergelijke keuze bestuurlijk zeer gevoelig ligt bij de andere Waddeneilanden. Daarom adviseren wij u tevens om, indien de gemeente Texel ervoor kiest om aanbeveling 1.1 op te volgen, aandacht te besteden aan een zorgvuldige uitleg en benadering van de Waddeneilanden. Dit zou

bijvoorbeeld kunnen beginnen met de vraag om de onderlinge samenwerking in kaart te brengen / te evalueren. Zowel de (wettelijk verplichte) wijziging van de gemeenschappelijke regeling De Waddeneilanden 2018 als de toekenning van de Regiodeal zou daarbij als een vliegwieltje kunnen worden gebruikt.

Conclusie 2: De gemeente Texel heeft sterke, directe banden met hogere overheden (provincie en Rijk). Deze worden nog niet ingezet voor de Noordkop als geheel. Samenwerkingspartners voelen zich hierin nog weleens door de gemeente Texel gepasseerd.

De gemeente Texel heeft als Waddengemeente nauwe banden met hogere overheden. De lijntjes tot provincie en Rijk zijn voor de gemeente Texel over het algemeen korter dan voor andere gemeenten. Respondenten in de Noordkop nemen waar dat deze banden nog niet worden ingezet voor de Noordkop als geheel. Dit wordt ervaren als een gemiste kans: samenwerkingspartners voelen zich hierin nog weleens door de gemeente Texel gepasseerd. Wij bevelen aan bewust te zijn van dit sentiment, en te verkennen hoe deze korte lijnen ook ten behoeve van de Noordkop als geheel kunnen worden ingezet.

Aanbeveling 2.1: Durf directe banden met hogere overheden ook ten behoeve van Noordkop partners in te zetten

Conclusie 3: De gemeente Texel heeft veel kennis en expertise op het gebied van recreatie en toerisme, maar is nog niet proactief in het delen van deze expertise met de (boven-)regionale samenwerkingspartners.

Zowel op regionaal als op bovenregionaal niveau wordt door respondenten waargenomen dat Texel veel kennis heeft van het thema toerisme en recreatie, maar dat de gemeente Texel nog niet altijd proactief is in het delen van deze kennis. Respondenten geven aan dat het wel gewaardeerd zou worden door de samenwerkingspartners wanneer Texel hier invulling aan geeft.

Aanbeveling 3.1: Overweeg de bij de gemeente Texel aanwezige kennis en expertise van toerisme en recreatie proactief te delen met (boven-)regionale samenwerkingspartners.

Conclusie 4: De gemeente Texel zorgt als kleine gemeente vanuit haar bijzondere eilandstatus voor extra complexiteit bij samenwerkingspartners. Deze extra complexiteit wordt echter door samenwerkingspartners geaccepteerd aangezien de gemeente Texel de bijzondere positie van de gemeente Texel als kleine gemeente en als eiland goed naar voren weet te brengen, maar zich niet achter deze status verschuilt.

De gemeente Texel wordt door samenwerkingspartners als coöperatieve en constructieve samenwerkingspartner ervaren. Dit leidt ertoe (de andere kant van de medaille) dat de gemeente Texel ook eerder iets gegund wordt door samenwerkingspartners.

Dat vraagt ook naar de toekomst toe wat van de competenties van zowel de burgemeester (en daarmee van de wethouders) en de gemeentesecretaris (als algemeen directeur van de ambtelijke organisatie). Het vraagt om een bewuste strategie in de eigen positionering van Texel naar buiten om niet te overvragen, helder te blijven over wat wel kan en wat niet mogelijk is vanuit Texel, de oprechte betrokkenheid van het eiland in de regio (ook als het minder relevant is voor Texel) en voldoende bestuurlijke én ambtelijke prioriteit op samenwerking in de regio.

Aanbeveling 4: Behoud de balans tussen het benadrukken van de bijzondere status van het eiland, maar het niet overvragen.