

Evaluatie Convenant samenwerking Waddeneilanden



Rapport

10 mei 2019

drs. M. (Merieke) Blekemolen
ir. J.M. (Jaap) Groenendijk
ir. R. (Roel) Valkman

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Convenant samenwerking Waddeneilanden	2
2.1 Convenant samenwerking Friese Waddeneilanden	2
2.2 Convenant samenwerking Waddeneilanden	2
2.3 Waddentoets	4
3. Bevindingen werking en effecten	6
3.1 Over welke samenwerking gaat het	6
3.2 Versterking intergemeentelijke samenwerking	8
3.3 Betere afstemming op specifieke situatie Waddeneilanden	10
4. Conclusies en aanbevelingen	14
4.1 Een bijzonder arrangement met veel potentie ...	14
4.2 ... dat onvoldoende op waarde is geschat en benut	14
4.3 Geef aandacht aan de basis (waarom werken we samen)	15
4.4 Organiseer toekomstige samenwerking (hoe werken we samen)	16
4.5 Tot slot	17

Literatuurlijst

Bijlagen

1. Toelichting aanpak evaluatie
2. Resultaten samenwerkingsscan

1. Inleiding

Dit rapport bevat de uitkomsten van de evaluatie van het *Convenant samenwerking Waddeneilanden*.

De Waddeneilanden danken hun aantrekkelijkheid aan de ligging in een uniek natuurgebied dat de status van UNESCO Werelderfgoed heeft. Ook als gemeenten hebben de Waddeneilanden een bijzondere positie; onder meer de lokale cultuur en het specifieke karakter van elk eiland evenals het grote aantal bezoekers, zijn redenen dat elk eiland een zelfstandige gemeente is (De Waddeneilanden, 2012b; Provincie Fryslân, 2012). De toekomstbestendige borging van de kwaliteit van het bestuur vraagt evenwel om een specifieke gebiedsbenadering en een duurzame samenwerking tussen de eilandgemeenten. Dat is samengevat de reden dat bestuurders van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, provincies Fryslân en Noord-Holland, samenwerkingsverband De Waddeneilanden en gemeenten Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling, Texel en Vlieland op 2 maart 2015 het *Convenant samenwerking Waddeneilanden* ondertekenden.

Twynstra Gudde is gevraagd om na vier jaar het convenant te evalueren¹). Het doel van de evaluatie is inzicht geven in (De Waddeneilanden, 2018a):

- het verloop van de samenwerking tussen de convenantpartners, zoals bedoeld in het convenant
- de bijdrage aan de versterking van de intergemeentelijke samenwerking
- de bijdrage aan een betere afstemming op de specifieke situatie van de Waddeneilanden bij de ontwikkeling van beleid en wet- en regelgeving.

Het betreft een lerende evaluatie. De uitkomsten vormen een bouwsteen voor (de inrichting van) de toekomstige samenwerking

Wij hebben het genoeg gehad om betrokkenen bij de samenwerking Waddeneilanden te mogen ontmoeten en bevragen. Wij kijken met plezier terug op de interviews met de convenantpartners. De bevindingen uit de interviews en een beknopt bureauonderzoek hebben wij vanuit een samenhangende kijk op succesvolle samenwerking geanalyseerd; *waarom* wordt samengewerkt, *hoe* wordt samengewerkt en *wat* levert de samenwerking op? Die analyse hebben wij gepresenteerd, verdiept en vertaald in een zogenaamde spiegelsessie. Omdat het een lerende evaluatie betreft, hebben wij met convenantpartners ook vooruit gekeken; moet het anders, kan het beter?

Onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen werken wij in dit rapport nader uit. In hoofdstuk 2 plaatsen wij het convenant in zijn (historische) context. In hoofdstuk 3 beschrijven wij de bevindingen met betrekking tot de werking en effecten van het convenant. In hoofdstuk 4 presenteren wij onze conclusies en aanbevelingen voor een hernieuwde toekomstige samenwerking. Een toelichting op de aanpak van de evaluatie en de resultaten van de samenwerkingsscan is te vinden in respectievelijk bijlage 1 en 2.

In overleg met de begeleidingscommissie hebben wij gekozen voor een redelijk beknopte rapportage. Wij hopen dat betrokkenen bij de samenwerking Waddeneilanden zich de uitkomsten van de evaluatie zo snel en goed eigen kunnen maken.

¹) In het *Convenant samenwerking Waddeneilanden* is afgesproken dat 'binnen vier jaar na ondertekening de uitwerking en effecten van de afspraken in dit convenant worden geëvalueerd'.

2. Convenant samenwerking Waddeneilanden

De samenwerking Waddeneilanden heeft een zekere historie. Al tijden wordt er samengewerkt, onder meer op diverse opgaven rondom (het beheer van) de Waddenzee. Sinds 2009 wordt er nauwer samengewerkt om de kwaliteit van het bestuur van de Waddeneilanden toekomstbestendig te borgen. In dit hoofdstuk plaatsen wij het *Convenant samenwerking Waddeneilanden* in zijn (historische) context.

2.1 Convenant samenwerking Friese Waddeneilanden

'VAST op Koers'. Onder deze titel gaan de vier Friese Waddeneilanden in 2009 nauwer samenwerken. Het doel is de bestuurskracht te versterken, de efficiëntie te vergroten en de dienstverlening aan eilandbewoners te verbeteren. Texel vindt de samenwerking op dat moment nog te ver gaan. Het Rijk en de provincie Fryslân (2009) ondersteunen de samenwerking Friese Waddeneilanden. Hun bereidheid nauwer samen te werken, bekrachtigen bestuurders van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, provincie Fryslân en gemeenten Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling en Vlieland door op 27 april 2009 het *Convenant samenwerking Friese Waddeneilanden* te ondertekenen²⁾.

Als het convenant na ruim vijf jaar wordt geëvalueerd, zijn betrokkenen bij de samenwerking Friese Waddeneilanden in het algemeen positief. De intergemeentelijke samenwerking is versterkt en de lijnen met het Rijk – een ambtelijke liaisonfunctie heeft de opbouw van een interdepartementaal netwerk ondersteund – en de provincie Fryslân zijn kort (Provincie Fryslân, 2015). Ook is Texel in 2014 toegetreten tot de gemeenschappelijke regeling c.q. het samenwerkingsverband De Waddeneilanden.

2.2 Convenant samenwerking Waddeneilanden

Onder meer de uitkomsten van de evaluatie en de toetreding van Texel tot het samenwerkingsverband De Waddeneilanden zijn aanleiding om het convenant aan te passen. De overwegingen om (opnieuw) een convenant te sluiten, zijn onder meer:

'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.'

'Partijen hun gezamenlijke interbestuurlijke inzet voor het welslagen van de samenwerking en afstemming (...) wensen te (her)bevestigen.'

Op 2 maart 2015 ondertekenen bestuurders van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, provincies Fryslân en Noord-Holland, samenwerkingsverband De Waddeneilanden en gemeenten Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling, Texel en Vlieland het *Convenant samenwerking Waddeneilanden*. De beoogde bijdrage van het convenant aan de toekomstbestendige borging van de kwaliteit van het bestuur van de Waddeneilanden is uiteen te rafelen naar:

²⁾ De samenwerking Friese Waddeneilanden maakt deel uit van het *Programma Krachtig Bestuur* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009).



- Versterking intergemeentelijke samenwerking

Het convenant beoogt bij te dragen aan de versterking van de intergemeentelijke samenwerking opdat de eilandgemeenten 'in staat zijn op adequate wijze invulling te geven aan hun maatschappelijke opgaven en wettelijke taken'. Dat betreft zowel 'de dienstverlening aan inwoners en bezoekers' (*operationele uitvoering*, bijvoorbeeld door taken te verdelen) als 'het gezamenlijk *strategisch bestuurlijk optreden*' voor het adresseren van 'grensoverstijgende Wadden(zee)-gerelateerde taken'.



- Betere afstemming op specifieke situatie Waddeneilanden bij ontwikkeling van beleid en wet- en regelgeving

Het convenant beoogt bij te dragen aan een betere afstemming op de specifieke situatie van de Waddeneilanden bij de ontwikkeling van beleid en wet- en regelgeving. Daartoe geven de provincies en het Rijk 'zich bij hun taakuitvoering rekenschap' van dat er 'gelet op de specifieke eilandsituatie oog dient te zijn voor de lokale uitwerking van (gestapelde en knellende) wet- en regelgeving'.

In het convenant zijn afspraken gemaakt waaraan respectievelijk de eilandgemeenten, de provincies en het Rijk invulling zullen geven. Daarnaast spreken convenantpartners een interbestuurlijk dossierteam af, 'bestaande uit vertegenwoordigers van alle genoemde partijen, waarin periodiek afstemming plaatsvindt over zaken van gemeenschappelijk belang'.

Kader 1. Afspraken Convenant samenwerking Waddeneilanden

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-convenantpartijen samenwerkingsrelaties kunnen aangaan of continueren, waarbij de overige gemeentelijke convenantpartijen 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 lichaam³⁾.

Provincie Fryslân en provincie 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.'
-

³⁾ De Waddeneilanden hebben in de afgelopen vier jaar waar dat opportuun was actief meegewerkt aan de uitwisseling van kennis en ervaringen ten aanzien van de BES-eilanden. In overleg met de begeleidingscommissie wordt in de evaluatie niet nader ingegaan op deze afspraak.

Kader 1. Afspraken Convenant samenwerking Waddeneilanden (vervolg)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- '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.'
-

2.3 Waddentoets

Hoewel het begrip 'Waddentoets' niet in het *Convenant samenwerking Waddeneilanden* voorkomt, is in het kader van de evaluatie door betrokkenen bij de samenwerking Waddeneilanden diverse keren aan het begrip gerefereerd. Vooral op de Waddeneilanden leeft het begrip, onder meer naar aanleiding van een recent onderzoek van de Rekenkamercommissie De Waddeneilanden (2018) naar de inrichting en uitvoering van de Waddentoets.

Het begrip refereert aan een door het Kamerlid Jacobi in 2008 ingediende motie tijdens een debat naar aanleiding van een algemeen overleg over Staatsbosbeheer. Als de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de aanneming van de motie ontraadt, licht Kamerlid Jacobi de bedoeling van de motie toe: 'De bedoeling van de motie is om in het bijzonder met betrekking tot de erfpachtcanonregelingen ruimte te maken voor een toets. Negentig procent van de grond op de Waddeneilanden is in het bezit van Staatsbosbeheer en er is sprake van een geïsoleerde ligging. Dit alles maakt dat het redelijk is dat wij over een instrument beschikken om te bezien of regels in die bijzondere situatie werkbaar zijn. Ik wil (...) voor deze eilanden een soort praktische haalbaarheidstoets, omdat er sprake is van een bijzondere situatie, die zich nergens anders in Nederland voordoet' (Tweede Kamer, 2008c: 80-5628). Een iets gewijzigde motie wordt door de Tweede Kamer (2008b) aangenomen. In de motie verzoekt het Kamerlid Jacobi de regering 'de taakopdracht van de commissie De Jong waar nodig zodanig aan te passen dat deze commissie ook nagaat of het bij 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' en 'het oordeel van de commissie De Jong over de bruikbaarheid van het instrument Waddentoets aan de Kamer voor te leggen' (Tweede Kamer, 2008a⁴).

In het *Convenant samenwerking Friese Waddeneilanden* komt het begrip wel voor in de afspraak dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een verkenning organiseert 'waarbij aandacht gegeven zal worden aan de vraag op welke wijze de coördinatie op Rijksniveau kan worden verbeterd, met als uiteindelijk doel de totstandkoming van beter op de specifieke situatie van de Waddeneilandgemeenten afgestemde generieke wetgeving en beleidsuitvoering, analoog aan de gedachte achter de motie Jacobi inzake het instellen van een Waddentoets'.

⁴) De commissie De Jong concludeert dat de vraag naar de Waddentoets verder gaat dan de vraag of er gebiedsspecifieke omstandigheden zijn die de erfpachtsituatie op de Waddeneilanden anders maken. Het gaat de opdracht van de commissie De Jong te boven om te beoordelen of in het algemeen de situatie op de Waddeneilanden zich in een aantal praktische zaken onderscheidt van de situatie op het vaste land.

In de evaluatie van het convenant is als één van de successen benoemd dat het interbestuurlijk dossierteam heeft gezorgd voor betere afstemming en 'als borging van een praktijkgerichte invulling van de motie Jacobi' (Provincie Fryslân, 2015: 11). Ervaringen met de opbouw en het onderhoud van een interdepartementaal netwerk hebben geleid tot het idee dat een Waddentoets niet de vorm van een lijst bij een besluitvormingsdocument moet hebben. 'De benutting van een interdepartementaal netwerk van contactpersonen, gekoppeld aan regulier overleg, zal leiden tot een Waddentoets in de goede zin van het woord', is dan ook de conclusie van het samenwerkingsverband De Waddeneilanden in de notitie *Naar een bestuurskracht ondersteunend relatiemodel*. Een interdepartementaal netwerk is een veel effectievere vorm van betrokkenheid; betrokkenheid van de Waddeneilanden moet vooral ook plaatsvinden in het proces van beleidsontwikkeling en niet alleen op het moment van besluitvorming. Dat en een proactieve inbreng stelt de Waddeneilanden in staat gezamenlijk krachtiger te besturen (De Waddeneilanden, 2012a: 5).

Aan een dergelijke vorm van betrokkenheid refereert ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens de laatste begrotingsbehandeling. Bij de appreciatie van een ingediende motie voor een regiocheck, een begrip dat verwant is aan de Waddentoets, betoogt de minister dat Rijk en regio steeds meer gebiedsgericht aan het werk gaan⁵). Een regiocheck geeft volgens haar extra administratieve lasten (zie ook hoofdstuk 3).

Kader 2. Motie voor een regiocheck

Tijdens de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is door de Kamerleden Van der Graaf en Van der Molen een motie ingediend voor een regiocheck. Ze zijn van mening dat het wenselijk is dat 'wet- en regelgeving die onevenredig nadelig uitpakt voor krimpregio's vroegtijdig wordt gesignaleerd, zodat regelgeving vooraf passend kan worden gemaakt voor de regionale context of geanticipeerd kan worden op de nieuwe regels'. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontraadt de aanneming van de motie; Rijk en regio gaan steeds meer gebiedsgericht aan het werk. 'Er is vanuit het kabinet ook echt oog voor specifieke problemen, wensen, knelpunten in specifieke regio's, ook als het wat moeilijkere regio's zijn. Maar om nou een regiocheck te gaan doen die gelijk is in alle krimpregio's, is eigenlijk de verkeerde route, denk ik. Dat geeft extra administratieve lasten. Ik denk dat dat ons in onze gebiedsgerichte aanpak dus eigenlijk niet gaat helpen' (Tweede Kamer, 2018d: 26).

Een iets gewijzigde motie wordt door de Tweede Kamer (2018c) aangenomen. In de motie verzoeken de Kamerleden Van der Graaf en Van der Molen de regering 'een regiocheck uit te werken waarbij effecten van nieuw beleid en nieuwe wet- en regelgeving op relevante terreinen voor regio's onderhevig aan bevolkings- en huishoudensdaling vooraf inzichtelijk worden gemaakt en regionaal maatwerk mogelijk te maken met oog op het versterken van economie en leefbaarheid in krimpregio's' (Tweede Kamer, 2018b).

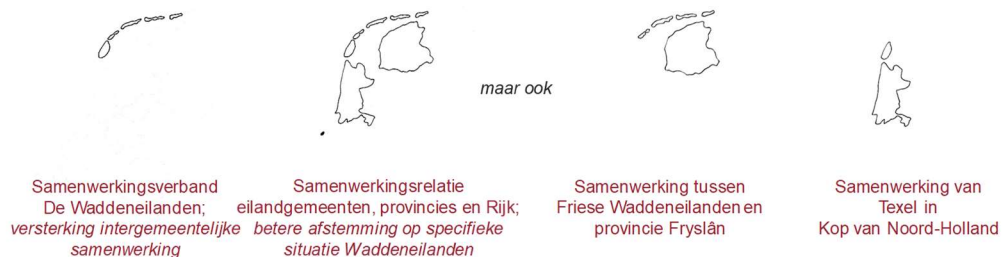
⁵) Beleid en wet- en regelgeving van het Rijk moet ook voldoen aan bepaalde normen. In 2015 gaf het Rijk de brochure *Samen werken aan succesvol beleid* uit, waarin die normen zijn samengevat. De bestuurlijke normen hebben betrekking op dat het Rijk goed uitdenkt hoe onder anderen gemeenten beleid kunnen uitvoeren. Eén van de bestuurlijke normen heeft specifiek betrekking op grensregio's en is verwant met een Waddentoets in de goede zin van het woord: 'Er is rekening gehouden met de invloed van het beleid op de grensregio's. Als de effecten op deze regio's groot zijn, dan moet daarover overlegd worden met gemeenten, grensprovincies en buurlanden'. Destijds had het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een BDF Adviesteam gevormd om departementen te helpen om beleid en wet- en regelgeving volgens de normen te ontwikkelen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2015: 3).

3. Bevindingen werking en effecten

Hoe is de samenwerking tussen de convenantpartners, zoals bedoeld in het convenant verlopen? En in hoeverre heeft het convenant bijgedragen aan de versterking van de intergemeentelijke samenwerking, evenals aan een betere afstemming op de specifieke situatie van de Waddeneilanden bij de ontwikkeling van beleid en wet- en regelgeving? In dit hoofdstuk beschrijven wij de bevindingen met betrekking tot de werking en effecten van het *Convenant samenwerking Waddeneilanden*.

3.1 Over welke samenwerking gaat het

Wat opvalt, is dat 'de samenwerking zoals bedoeld in het convenant' niet een eenduidig begrip is. In de interviews kwam dat bijvoorbeeld naar voren bij de vraag waarop betrokkenen terugkijkend op de samenwerking in het kader van het *Convenant samenwerking Waddeneilanden* in de afgelopen vier jaar het meest trots zijn. Niet alleen refereert de één aan het samenwerkingsverband De Waddeneilanden en de ander aan de samenwerkingsrelatie tussen de eilandgemeenten, de provincies en het Rijk. Ook zijn er betrokkenen die refereren aan de samenwerking tussen de Friese Waddeneilanden en provincie Fryslân (Streekwerk Waddeneilanden⁶) of de samenwerking van Texel in de Kop van Noord-Holland met onder anderen provincie Noord-Holland.



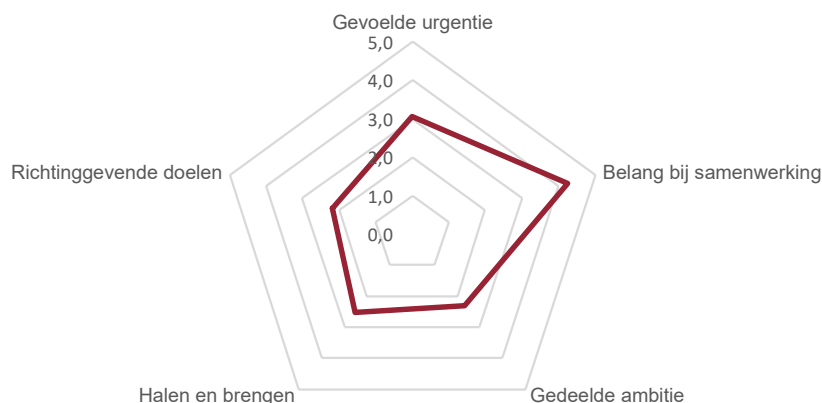
Figuur 1. Percepties over welke samenwerking het gaat

Vooraf blijkt uit de analyse dat laag wordt gescoord op een aantal succesfactoren die gaan over *waarom* wordt samengewerkt. Er is spraakverwarring over waar de samenwerking Waddeneilanden voor staat en gaat, zowel bij/tussen de eilandgemeenten als bij de provincies en het Rijk. De enigszins abstracte ambities 'versterking intergemeentelijke samenwerking' en 'betere afstemming bij ontwikkeling van beleid en wet- en regelgeving' worden wel gedeeld maar over welke inhoudelijke opgaven het dan gaat en wat convenantpartners daarop willen bereiken, is niet duidelijk. 'Niet zozeer omdat er geen inhoud is (er is inhoud genoeg), maar omdat geen heldere keuzen zijn gemaakt', verwoordt een betrokkene bij de samenwerking Waddeneilanden treffend.

In de samenwerkingsscan die door de convenantpartners is ingevuld, wordt hoog gescoord op de succesfactor dat alle convenantpartners belang hebben bij de samenwerking. Ook geeft driekwart aan dat de stelling 'er is sprake van urgentiegevoel bij alle convenantpartners' (een beetje) van toepassing is. Opvallend laag wordt echter gescoord op de succesfactor dat de samenwerking is gebaseerd op een heldere, gezamenlijk gevoelde ambitie. Het lijkt erop dat bij het opnieuw sluiten van een convenant ambities onvoldoende zijn gedeeld.

⁶) In Streekwerk Waddeneilanden is ook Wetterskip Fryslân betrokken.

In ieder geval wordt in de samenwerkingsscan laag gescoord op de succesfactor dat convenant-partners open uitspreken wat ze komen halen (wat willen ze dat de samenwerking oplevert) en brengen (wat willen ze in de samenwerking stoppen). Ook geeft slechts een kwart aan dat de stelling 'de ambitie is vertaald in richtinggevende doelen' (een beetje) van toepassing is.



Figuur 2. Score op de succesfactoren die gaan over het waarom van de samenwerking

Dat het nog niet zo'n gekke vraag is over welke samenwerking het eigenlijk gaat, maakt een globale inventarisatie van bestaande samenwerkingsrelaties en -verbanden duidelijk. In de interviews werd in dit verband ook wel gerefereerd aan begrippen als 'bestuurlijke drukte' en 'bestuurlijke spaghetti'⁷⁾. Als het gaat om de dienstverlening aan inwoners en bezoekers (operationele uitvoering), is er niet alleen het samenwerkingsverband de Waddeneilanden maar zijn er ook samenwerkingsrelaties tussen twee (of drie of vier) eilandgemeenten onderling evenals tussen eilandgemeenten en gemeenten op het vaste land om taken te verdelen.

En ook als het gaat om strategisch bestuurlijk optreden, zijn er niet alleen het samenwerkingsverband De Waddeneilanden en het interbestuurlijk dossierteam maar zijn er ook samenwerkingsverbanden als Fries Bestuurlijk Overleg Krimp, Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord, Regiecollege Waddengebied, Stuurgroep Energieregio Fryslân en Waddenfonds om af te stemmen en grensoverstijgende Wadden-gerelateerde taken te adresseren. Er wordt dus volop samengewerkt, maar wat wordt nu waar opgepakt? En wat is precies de toegevoegde waarde van het convenant?

Als verklaring voor de spraakverwarring over waar de samenwerking Waddeneilanden voor staat en gaat, is in de interviews ook het relatief grote aantal personele wisselingen in de afgelopen vier jaar genoemd. Van alle bestuurders die het convenant hebben ondertekend, zijn er nog slechts twee betrokken, waarvan één in een andere functie. Ook bij de ambtelijke liaisonfunctie, de secretaris van het samenwerkingsverband De Waddeneilanden en diverse gemeentesecretarissen zijn er personele wisselingen geweest. Het maakt dat het waarom van de samenwerking Waddeneilanden volgens diverse betrokkenen steeds opnieuw moet worden uitgelegd.

⁷⁾ Overigens werd in de interviews aangegeven dat de bestuurlijke drukte en bestuurlijke spaghetti rondom (het beheer van) de Waddenzee nog groter is. Niet voor niets is het voornemen van het Rijk tot één beheerautoriteit voor de Waddenzee te komen (Tweede Kamer, 2018a).

Dat neemt niet weg dat de lijnen in het algemeen nog kort zijn, zowel tussen de eilandgemeenten als met de provincies en het Rijk. De relatief hoge scores in de samenwerkingsscan op de succesfactoren respectvolle relaties (persoonlijke relaties, vertrouwen) en gevoel van gelijkwaardigheid (zeggenschap, bijdragen) bevestigen dit. Op andere succesfactoren die gaan over *hoe* wordt samengewerkt, wordt laag gescoord. Zo geeft slechts een derde aan dat de stelling 'de rollen en verantwoordelijkheden van convenantpartners zijn helder zijn belegd' (een beetje) van toepassing is (vergelijk Rekenkamercommissie De Waddeneilanden, 2018). En slechts een kwart geeft aan dat de stelling 'de samenwerking beschikt over voldoende hulpbronnen zoals mensen en middelen' (een beetje) van toepassing is.

3.2 Versterking intergemeentelijke samenwerking

3.2.1 Verloop samenwerking

De afspraak in het *Convenant samenwerking Waddeneilanden* is dat de eilandgemeenten actief uitvoering geven aan de intergemeentelijke samenwerking. Zowel om 'te komen tot verhoogde kwaliteit en toekomstbestendigheid van de dienstverlening aan inwoners en bezoekers' (operationele uitvoering) als om 'het gezamenlijk strategisch bestuurlijk optreden' te bevorderen op lokaal, regionaal en (inter)nationaal niveau.

De intergemeentelijke samenwerking krijgt eerst en vooral vorm in de gemeenschappelijke regeling De Waddeneilanden⁸) die ondersteunende processen en voorbereidende beleidstaken uitvoert. In de afgelopen vier jaar is de gemeenschappelijke regeling aangepast. De belangrijkste aanpassing is dat raadsleden geen deel meer uitmaken van het bestuur. Het algemeen bestuur bestaat nu uit alle leden van de colleges van burgemeester en wethouders van de eilandgemeenten. Het dagelijks bestuur bestaat uit de burgemeesters van de eilandgemeenten. De bestuursorganen worden bijgestaan door de directieraad en de secretaris evenals een klein Waddenkantoor in Harlingen. Daarnaast zijn er zo'n vijftien overleggen, waarin De Waddeneilanden bestuurlijk vertegenwoordigd zijn (zie ook paragraaf 3.1) (De Waddeneilanden, 2018c).

Uit de interviews blijkt dat betrokkenen bij de samenwerking Waddeneilanden (de kwaliteit van) het verloop van de intergemeentelijke samenwerking verschillend hebben ervaren. Dat betreft zowel de operationele uitvoering als het strategisch bestuurlijk optreden. De beelden, ook die van de eilandgemeenten zelf, variëren van trots op de intergemeentelijke samenwerking – de Waddeneilanden werken veel en goed samen; het samenwerkingsbewustzijn is gegroeid, bestuurders stellen zich kwetsbaar op en gunnen elkaar succes – tot dat de dynamiek in de gemeenschappelijke regeling niet altijd effectief is en de samenwerking nog te vrijblijvend is. Dat laatste, dat de intergemeentelijke samenwerking te vrijblijvend is, is in de spiegelsessie door de convenantpartners (h)erkend.

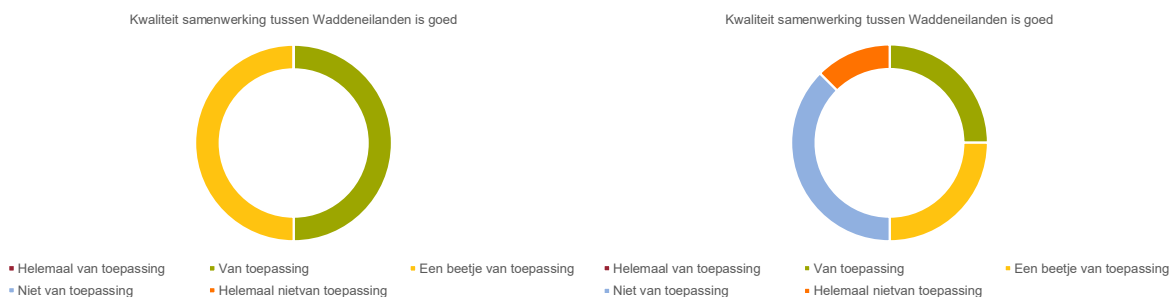
Specifiek wat betreft de dienstverlening aan inwoners en bezoekers (operationele uitvoering) blijkt uit de interviews en de spiegelsessie dat de zelfredzaamheid van de eilandgemeenten groot is. Ook uit een recent bestuurskrachtonderzoek voor één van de eilandgemeenten blijkt dat de basisdienstverlening op orde is (BMC Advies, 2018). Tegelijkertijd wijzen diverse betrokkenen bij de samenwerking Waddeneilanden erop dat de toekomstbestendigheid ervan, onder meer door decentralisaties in het ruimtelijk- en sociaal domein, nog altijd kwetsbaar is.

⁸) Wat opvalt, is dat in het *Convenant samenwerking Waddeneilanden* niet wordt gerefereerd aan de gemeenschappelijke regeling De Waddeneilanden. Bij een aantal betrokkenen bij de samenwerking Waddeneilanden leidt dat tot enige onduidelijkheid over hoe het convenant en de gemeenschappelijke regeling zich tot elkaar verhouden. Bij het *Convenant samenwerking Friese Waddeneilanden* was het evenwel de bedoeling dat de nauwere samenwerking tussen de vier Friese Waddeneilanden zou worden geregeld in een gemeenschappelijke regeling.

Ook het bestuurskrachtonderzoek oordeelt dat zelfredzaamheid zijn grenzen heeft. Voor de bestuurskracht is het volgens het onderzoek nodig dat 'er op een aantal onderwerpen schaalvoordelen (kwaliteit, kosten) bereikt worden. Het draait om slim organiseren enerzijds (bedrijfsvoering, eiland overstijgende opgaven) en grondgebonden kennis en maatwerk anderzijds' (BMC Advies, 2018: 29). Uit de interviews blijkt evenwel dat de intergemeentelijke samenwerking in de afgelopen vier jaar niet zozeer is doorontwikkeld als wel gecontinueerd. Van een intensievere samenwerking van het collectief met gemeenten op het vaste land of een forse investering in het ontwikkelen van gemeenschappelijke regie vanuit het Waddenkantoor – iets dat provincie Fryslân (2012) in haar visie op de bestuurlijke inrichting nuttig of noodzakelijk achtte – is bijvoorbeeld niet of nauwelijks sprake. De beelden op nut en noodzaak daarvan lopen tussen de eilandgemeenten ook uiteen.

Specifiek wat betreft het strategisch bestuurlijk optreden is het onderscheid tussen incidentele samenwerking en structurele samenwerking relevant. Uit de interviews en de spiegelsessie blijkt dat als zich een situatie voordoet, zoals recent de calamiteit met overboord geslagen containers maar ook bij knellende wet- en regelgeving, de eilandgemeenten elkaar snel weten te vinden en veelal via politiek-bestuurlijke contacten ongewenste effecten op de Waddeneilanden weten te adresseren. Uit de interviews blijkt ook dat de structurele samenwerking in de afgelopen vier jaar zwakker is ontwikkeld. Wel is geprobeerd de voorbereidende beleidstaken te intensiveren via een bij de gemeenschappelijke regeling De Waddeneilanden behorend programmaplan (De Waddeneilanden, 2018). 'Maar het is allemaal te vrijblijvend en de samenwerking is veel minder ver gevorderd dan nodig in het belang van de eilandbewoners', verwoordt een betrokkene bij de samenwerking Waddeneilanden het scherp.

Uit de samenwerkingsscan blijkt dat de eilandgemeenten de kwaliteit van de intergemeentelijke samenwerking zelf significant hoger waarderen dan de andere convenantpartners. In de spiegelsessie is verdiept wat dit verschil verklaart. Andere convenantpartners ervaren dat de Waddeneilanden politiek-bestuurlijk 'snel' zijn maar dat de ambtelijke opvolging 'traag' is. Ook ervaren ze de inbreng van de Waddeneilanden in het proces van beleidsontwikkeling als weinig proactief. In de spiegelsessie is door de eilandgemeenten (h)erkend dat door het uitblijven van scherpe, gezamenlijke keuzen vooraf – ambities en ambtelijke capaciteit zijn daardoor ook onvoldoende op elkaar afgestemd – de Waddeneilanden niet altijd in staat zijn gezamenlijk krachtig te besturen, zoals bedoeld in de notitie *Naar een bestuurskracht ondersteunend relatiemodel* (De Waddeneilanden, 2012).



Figuur 3. Percepties eilandgemeenten (links) en andere convenantpartners (rechts) over de kwaliteit van de intergemeentelijke samenwerking

Als verklaring voor dat samenwerking tussen de eilandgemeenten soms best lastig is, zijn in de interviews de bereikbaarheid van de Waddeneilanden, de lokale cultuur en het specifieke karakter van elk eiland en het onderscheid tussen de Friese Waddeneilanden en Texel genoemd⁹). Wat dat laatste betreft, liggen de Waddeneilanden niet alleen in een andere provincie¹⁰). Ook wordt er door die provincies anders tegen de samenwerking voor een toekomstbestendige borging van de kwaliteit van het bestuur aangekeken; de bestuurskracht van de eilandgemeenten en doorontwikkeling van de samenwerking is voor provincie Fryslân belangrijker dan voor provincie Noord-Holland, gelet op de gevoelde kwetsbaarheid van respectievelijk de Friese Waddeneilanden en Texel¹¹).

3.2.2 Bijdrage aan versterking intergemeentelijke samenwerking

Wat precies de bijdrage van het *Convenant samenwerking Waddeneilanden* aan de versterking van de intergemeentelijke samenwerking is, laat zich niet gemakkelijk beschrijven. Dat komt door de diversiteit aan bestaande samenwerkingsrelaties en -verbanden, evenals de variëteit aan beelden op het verloop van de intergemeentelijke samenwerking. In de samenwerkingsscan wordt ook relatief laag gescoord op succesfactoren die gaan over *wat* de samenwerking oplevert, zoals dat de samenwerking de convenantpartners betekenisvolle resultaten oplevert.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat het convenant meer of minder expliciet heeft bijgedragen aan het bestendigen van de intergemeentelijke samenwerking. Aanvullende afspraken voor een verhoogde kwaliteit en toekomstbestendigheid van de dienstverlening aan inwoners en bezoekers (operationele uitvoering) zijn in de afgelopen vier jaar niet zozeer gemaakt. De verdeling van taken bijvoorbeeld is ongeveer gelijk aan die in de periode 2009-2015. En het gezamenlijk optreden als zich een situatie voordoet is blijvend sterk, maar de structurele samenwerking is – hoewel voortgang is geboekt op projecten om zelfvoorzienend te zijn in energie (één van de onderwerpen in het programmaplan) – zwakker ontwikkeld. Enigszins paradoxaal lijkt het convenant te hebben bijgedragen aan een op lobby gerichte intergemeentelijke samenwerking.

3.3 Betere afstemming op specifieke situatie Waddeneilanden

3.3.1 Verloop samenwerking

De afspraken in het *Convenant samenwerking Waddeneilanden* hebben kortweg betrekking op dat de provincies en het Rijk oog hebben voor de lokale uitwerking van beleid en wet- en regelgeving. Daarnaast is de afspraak dat er periodiek afstemming plaatsvindt over zaken van gemeenschappelijk belang in het interbestuurlijk dossierteam.

⁹) Illustratief voor hoe het onderscheid tussen de Friese Waddeneilanden en Texel doorwerkt in de praktijk, zijn de reacties op de omgevingsvisies van respectievelijk provincie Fryslân en provincie Noord-Holland. Op het *Koersdocument Omgevingsvisie Fryslân* is door het samenwerkingsverband De Waddeneilanden een gezamenlijke reactie verstuurd namens de (Friese) Waddeneilanden. Op de *Omgevingsvisie NH 2050* is door de samenwerkende gemeenten 'Holland boven Amsterdam', waaronder Texel, een gezamenlijke reactie verstuurd.

¹⁰) De ligging in een andere provincie brengt met zich mee dat de Friese Waddeneilanden en Texel bijvoorbeeld deel uitmaken van een andere omgevingsdienst/regionale uitvoeringsdienst en een andere veiligheidsregio.

¹¹) Provincie Fryslân (2012: 7) noemt in haar visie op de bestuurlijke inrichting – die de eilandgemeenten overigens onderschrijven (De Waddeneilanden, 2012) – de bijzondere positie van de eilandgemeenten 'gelet op de eisen die vanuit het belang van de inwoners gesteld moeten worden aan het functioneren van het lokale bestuur (...) een kwetsbare oplossing die een aanhoudende inzet op de samenwerkingsrelatie vraagt van de lokale bestuurders'.

Een betere afstemming op de specifieke situatie van de Waddeneilanden heeft niet of nauwelijks vorm gekregen via het interbestuurlijk dossierteam. Het interbestuurlijk dossierteam is namelijk voor het laatst op 13 juni 2016 bij elkaar gekomen. Als belangrijkste verklaring is in de interviews een gebrek aan agendapunten genoemd. Zowel de eilandgemeenten als de provincies en het Rijk waren verlegen over zaken van gemeenschappelijk belang. 'Het was zoeken om tot dossiers te komen', verwoordt een betrokkene bij de samenwerking Waddeneilanden. Enkele betrokkenen geven in dit verband aan bestuurlijke betrokkenheid te hebben gemist. Ze refereren daarbij aan de periode 2009-2015, waarin periodiek ook bestuurlijke afstemming zou hebben plaatsgevonden over zaken van gezamenlijk belang. Dat in de samenwerkingsscan de kwaliteit van de samenwerking tussen de eilandgemeenten, de provincies en het Rijk gemiddeld iets lager wordt gewaardeerd dan die van de intergemeentelijke samenwerking past hierbij.

Dat neemt niet weg dat op diverse dossiers ervaring is opgedaan met de afstemming op de specifieke situatie van de Waddeneilanden. In paragraaf 3.1 zijn al voorbeelden de revue gepasseerd die ook staan voor een integrale en gebiedsgerichte benadering door de provincies. Streekwerk Waddeneilanden heeft specifiek aandacht voor het in stand houden van maatschappelijke voorzieningen voor de leefbaarheid op de Friese Waddeneilanden. En in *De Kop Werkt!* gaat de aandacht uit naar het benutten van economische kansen die de kracht van de regio versterken. (Rondom de integrale en gebiedsgerichte benadering vindt overigens ook bestuurlijke afstemming plaats). Onderlinge afstemming tussen de provincies om uiteenlopend beleid en wet- en regelgeving te voorkomen vindt waar wenselijk plaats, wat in de praktijk vooral rondom (het beheer van) de Waddenzee het geval is.

Aanvankelijk vond er in het interbestuurlijk dossierteam ook afstemming plaats op een aantal dossiers, zoals over de te hanteren maatstaf voor het landoppervlak bij de berekening van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De ambtelijke liaisonfunctie bevorderde de interdepartementale afstemming. Ook nu ondersteunt de ambtelijke liaisonfunctie door het leggen van contacten bij de opbouw van een interdepartementaal netwerk, zoals ook één van de casussen in het onderzoek van de Rekenkamercommissie De Waddeneilanden (2018) laat zien. En het Rijk betreft de Waddeneilanden in processen van beleidsontwikkeling, zoals de *Gebiedsagenda Wadden 2050*¹²⁾.

Kader 3. Casus btw-wijziging Waddenveren

In de evaluatie is conform de opdracht onderzoek gedaan naar een andere casus, de btw-wijziging Waddenveren. Deze casus blijkt een fraaie illustratie van enkele patronen in de samenwerking en afstemming.

De casus btw-wijziging Waddenveren gaat over een wijziging in de btw-vrijstelling voor veerdiensten. De wijziging is noodzakelijk, omdat Nederland de regeling zoals voorgeschreven door de Europese btw-richtlijn te ruim toepast.

De Waddeneilanden voelen zich overvallen door de wijziging in de btw-vrijstelling die ook gevolgen heeft voor de Waddenveren. Op Prinsjesdag 2017 worden de burgemeesters van de eilandgemeenten door het Ministerie van Financiën geïnformeerd over dat het ministerie enkele dagen eerder een bespreking heeft gehad met de rederijen Doeksen, TESO en Wagenborg over de in het *Belastingplan 2018* bekend te maken wijziging in de btw-vrijstelling voor veerdiensten.

¹²⁾ De laatste keer dat in de Tweede Kamer de Waddentoets aan de orde komt, is tijdens een overleg van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat op 24 januari 2018 over het Waddenzeebeleid. Gevraagd naar hoe de Waddentoets invulling krijgt, antwoordt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat: 'Er is gevraagd naar de Waddentoets, naar aanleiding van wat ooit de motie Jacobi was. Toekomstige regelgeving wordt inderdaad kabinetsbreed getoetst op uitvoerbaarheid voor de eilanden en de Waddeneilanden worden op dit moment ook volop betrokken bij onder andere de voorbereidingen voor de *Gebiedsagenda Wadden 2050*' (Tweede Kamer, 2018e: 23).

Kader 3. Casus btw-wijziging Waddenveren (vervolg)

De eilandgemeenten weten elkaar snel te vinden in een gezamenlijke woordvoeringslijn, waarin ze aangeven onaangenaam verrast te zijn. Ook zoeken ze contact met de directies van de rederijen om op hoofdlijnen de gevolgen duidelijk te krijgen. Eén en ander leidt tot een lobbybrief aan de leden van de Tweede Kamer d.d. 31 oktober 2017, waarin de Waddeneilanden zich ook afvragen of de Waddentoets op een goede wijze is toegepast. Diverse leden van de vaste commissie voor Financiën stellen in een overleg over het *Belastingplan 2018* vragen over de gevolgen van de wijziging in de btw-vrijstelling voor de Waddenveren c.q. de eilandbewoners. Een motie die de regering verzoekt in overleg met de Waddeneilanden en de rederijen te komen tot een plan met concrete maatregelen die rekening houden met de situatie van de eilandbewoners, wordt door de Tweede Kamer aangenomen.

In de organisatie van het overleg met de Waddeneilanden en de rederijen – het eerste overleg vindt 5 februari 2018 plaats – bevordert de ambtelijke liaisonfunctie de interdepartementale coördinatie. Onder meer op basis van de vervoerplannen van de rederijen worden de gevolgen van de wijziging in de btw-vrijstelling voor de Waddenveren c.q. de eilandbewoners in beeld gebracht en wordt gesproken over een compensatiemaatregel. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft nadrukkelijk oog voor de lokale uitwerking van de wijziging in de wet- en regelgeving en doet, nadat andere mogelijkheden voor compensatie zijn afgefallen, zelf een voorstel om voor een eenmalige tegemoetkoming¹³).

De eilandgemeenten gaan in november 2018 akkoord met het voorstel.

Uit de interviews blijkt dat betrokkenen bij de samenwerking Waddeneilanden de casus btw-wijziging Waddenveren verschillend hebben ervaren. De beelden variëren van een bevestiging dat de Waddeneilanden leemtes die het Rijk laat vallen dicht moet lopen tot een bevestiging dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties staat voor de Waddeneilanden. Ook blijkt de verdeling van het bedrag tussen de eilandgemeenten nog voor de nodige hoofdbreken te hebben gezorgd.

In de spiegelsessie is een goed gesprek gevoerd over de casus btw-wijziging Waddenveren. Vanuit het Rijk is er begrip dat de Waddeneilanden zich overvallen voelden; de Waddeneilanden zijn aanvankelijk niet goed betrokken. Tegelijkertijd is naar aanleiding van onze constatering dat de casus voor geen van de convenantpartners aanleiding was om het interbestuurlijk dossierteam bij elkaar te roepen, gesproken over hoe de belangenbehartiging door de Waddeneilanden en het convenant elkaar kunnen versterken.

In de interviews zijn ook voorbeelden genoemd waar zowel de provincies als het Rijk niet altijd voldoende oog hebben gehad voor de lokale uitwerking van (gestapelde en knellende) wet- en regelgeving. Betrokkenen bij de samenwerking Waddeneilanden hebben (de kwaliteit van) het verloop van de samenwerking tussen de eilandgemeenten, de provincies en het Rijk dan ook verschillend ervaren. De beelden variëren van dat de provincies en het Rijk staan voor de Waddeneilanden, via dat het zoeken is naar dossiers, tot dat het Rijk leemtes laat vallen. Dat laatste leeft, ook naar aanleiding van het onderzoek van de Rekenkamercommissie De Waddeneilanden, vooral bij een aantal eilandgemeenten. Illustratief is de toelichting in een door de gemeenteraad van Terschelling aangenomen amendement dat ‘de Rijksoverheid zijn rol moet pakken’ (Gemeente Terschelling, 2018) en een pleidooi voor een Waddenlobbyist in de *Leeuwarder Courant* (2019: 28). ‘Wij moeten een lobbyist naar Den Haag sturen om de leemtes die de ministeries laten vallen dicht te lopen’.

¹³) Naar aanleiding van de tijdens de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Binnenlandse Zaken ingediende motie voor een regiocheck, gebruikt de minister de compensatiemaatregel als voorbeeld voor dat het Rijk oog heeft voor specifieke situaties: Een voorbeeld is dat wij bij de Waddeneilanden hebben gezien dat, nadat er btw werd ingevoerd voor de Waddenveren, het voor de bewoners van de Waddeneilanden duurder werd om naar het vaste land te komen, waar vaak voor hen noodzakelijke voorzieningen zijn. Dat kan gaan over zorg, over onderwijs of over werk. Ik heb onlangs een voorstel gedaan om dat probleem op te lossen voor de Waddenbewoners. Inmiddels hebben de gemeenten daar mij laten weten heel blij te zijn met deze oplossing’ (Tweede Kamer, 2018d: 25-26).

De Rekenkamercommissie De Waddeneilanden (2018: 56) schrijft over een paradox: '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) eilandgemeenten gevraagd om ongewenste effecten (...) op de eilanden te voorkomen of tegen te gaan'. Er zijn echter ook betrokkenen van de eilandgemeenten die er in de interviews op wijzen dat de verwachtingen bij de Waddentoets niet realistisch zijn (een lijst bij een besluitvormingsdocument geeft schijnzekerheid).

3.3.2 Bijdrage aan betere afstemming bij ontwikkeling van beleid en wet- en regelgeving

Ook bij het beschrijven van wat precies de bijdrage is van het *Convenant samenwerking Waddeneilanden* aan een betere afstemming op de specifieke situatie van de Waddeneilanden, maken de variëteit aan beelden op het verloop van de samenwerking tussen de eilandgemeenten, de provincies en het Rijk het er niet gemakkelijker op. Wat echter vooral opvalt, is dat waar het *Convenant samenwerking Friese Waddeneilanden* werd ervaren als een praktijkgerichte invulling van de Waddentoets (Provincie Fryslân, 2015) vandaag de dag de roep om een Waddentoets op een aantal Waddeneilanden luid en duidelijk klinkt. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat het idee van een Waddentoets in de goede zin van het woord – de benutting van een interdepartementaal netwerk gekoppeld aan regulier overleg (De Waddeneilanden, 2012a) – is verwaterd; van een eenduidig begrip is geen sprake meer. Het convenant heeft niet bijgedragen aan het door de Waddeneilanden actief uitbouwen van het interdepartementaal netwerk, noch aan een periodieke afstemming over zaken van gemeenschappelijk belang (interbestuurlijk dossierteam).

Het convenant heeft meer of minder expliciet wel bijgedragen aan korte lijnen met de provincies en het Rijk (ambtelijke liaisonfunctie), evenals aan dat de provincies en het Rijk oog hebben voor de uitwerking van beleid en wet- en regelgeving. Maar uit de interviews komt ook het beeld naar voren dat er niet altijd sprake is van een goede afstemming op de specifieke situatie van de Waddeneilanden bij de ontwikkeling van beleid en wet- en regelgeving. Het convenant is niet even breed bekend binnen de provincies en het Rijk. Bovendien blijkt dat de wens voor een betere afstemming niet alleen voortkomt uit nieuw(e) beleid en wet- en regelgeving, maar ook uit (demografische) ontwikkelingen op de Waddeneilanden zelf (vergelijk Rekenkamercommissie De Waddeneilanden, 2018).

Dat alles maakt dat in de praktijk De Waddeneilanden nogal eens kiezen voor een lobby via politiek-bestuurlijke contacten. De Waddeneilanden blijken dan een sterk 'merk'. Deze belangenbehartiging versterkt alleen niet zozeer de werking van het convenant, maar komt in de plaats van het convenant waardoor het op andere convenantpartners soms enigszins 'explosief' overkomt. De Waddeneilanden hebben niet of nauwelijks gebruikt gemaakt van actieve ondersteuning van de belangenbehartiging door de provincies¹⁴⁾ en/of de kennis en expertise van het Rijk, zoals afgesproken in het convenant.

¹⁴⁾ Zowel het Samenwerkingsverband Noord-Nederland als de provincie Noord-Holland hebben voor belangenbehartiging een lobbyist in dienst.

4. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren wij onze conclusies en aanbevelingen voor een hernieuwde toekomstige samenwerking.

4.1 Een bijzonder arrangement met veel potentie ...

Conclusie 1

Het convenant samenwerking Waddeneilanden is een bijzonder arrangement met veel potentie

Wij concluderen dat het *Convenant samenwerking Waddeneilanden* een bijzonder arrangement is met veel potentie. De toekomstbestendige borging van de kwaliteit van het bestuur van de Waddeneilanden vraagt om een specifieke gebiedsbenadering en een duurzame samenwerking tussen de eilandgemeenten. Met de ondertekening van het convenant vier jaar geleden (her)bevestigden de eilandgemeenten, de provincies en het Rijk hun gezamenlijke interbestuurlijke inzet voor het welslagen van de samenwerking en afstemming.

'Diverse gemeenten zouden jaloers zijn op zo'n arrangement', verwoordt een betrokkene bij de samenwerking Waddeneilanden treffend. Ons is opgevallen dat de convenantpartners zich echt betrokken voelen op de Waddeneilanden. De positieve ervaringen met het eerdere *Convenant samenwerking Friese Waddeneilanden* – onder meer met een Waddentoets in de goede zin van het woord – en de toetreding van Texel tot het samenwerkingsverband De Waddeneilanden onderstrepen de potentie van het arrangement.

De toekomstbestendige borging van de kwaliteit van het bestuur van de Waddeneilanden vraagt een aanhoudende inzet op de samenwerking

4.2 ... dat onvoldoende op waarde is geschat en benut

Conclusie 2

De potentie van het Convenant samenwerking Waddeneilanden is onvoldoende op waarde geschat en benut

Toch moeten wij concluderen dat de potentie van het *Convenant samenwerking Waddeneilanden* onvoldoende op waarde is geschat en benut. Kijkend naar hoe de samenwerking tussen de convenantpartners is verlopen, is ons opgevallen dat er spraakverwarring is over waar de samenwerking Waddeneilanden voor staat en gaat. Er is een variëteit aan beelden op het verloop van zowel de intergemeentelijke samenwerking als de samenwerking tussen de eilandgemeenten, de provincies en het Rijk. Het relatief grote aantal personele wisselingen in de afgelopen vier jaar is daarvoor mede een verklaring.

De vraag is gesteld 'welke boot is gemist' door het onvoldoende op waarde schatten en benutten van het convenant. Het is niet zo dat de kwaliteit van het bestuur van de Waddeneilanden onder de maat is, al is er wel sprake van gevoelde kwetsbaarheid. Kijkend naar de intergemeentelijke samenwerking is de zelfredzaamheid van de eilandgemeenten groot (de basisdienstverlening is op orde) en weten de eilandgemeenten elkaar snel te vinden als zich een situatie voordoet. De boot die is gemist, is dat het arrangement niet is benut om te komen tot een verhoogde kwaliteit en toekomstbestendigheid van de dienstverlening aan inwoners en bezoekers (operationele uitvoering). En ook niet om het gezamenlijk strategisch bestuurlijk optreden – structurele samenwerking, proactief grensoverstijgende Waddengerelateerde taken adresseren – te bevorderen. Daarvoor is de intergemeentelijke samenwerking te vrijblijvend.

Kijkend naar de betere afstemming op de specifieke situatie van de Waddeneilanden staan de provincies en het Rijk voor de Waddeneilanden. De boot die is gemist, is dat het arrangement niet is benut om het idee van een Waddentoets in de goede zin van het woord – de benutting van een interdepartementaal netwerk gekoppeld aan regulier overleg – handen en voeten te geven. Er is geen periodieke afstemming over zaken van gemeenschappelijk belang meer. En de lobby via politiek-bestuurlijke contacten waar De Waddeneilanden in de praktijk nogal eens voor kiezen, versterkt niet zozeer de werking van het convenant maar komt in de plaats van het convenant.

Conclusie 3

De samenwerking Waddeneilanden staat voor een principiële keuze

Wij concluderen dat de samenwerking Waddeneilanden voor een principiële keuze staat. Een heel belangrijk inzicht dat de evaluatie geeft, is dat de basis van de samenwerking dringend aandacht nodig heeft. De lage score op een aantal succesfactoren die gaan over het *waarom* van de samenwerking evenals het relatief grote aantal personele wisselingen in de afgelopen vier jaar – samenwerken is mensenwerk – onderstrepen dat. Een principiële keuze in de zin dat 'doormodderen' zonder aandacht voor de basis van de samenwerking misschien wel erger is dan stoppen (met alle consequenties van dien). Het kan beter. De toekomstbestendige borging van de kwaliteit van het bestuur van de Waddeneilanden vraagt onveranderd om een specifieke gebiedsbenadering en een duurzame samenwerking tussen de eilandgemeenten. Door het samenwerkingsverband De Waddeneilanden en de samenwerkingsrelatie tussen de eilandgemeenten, de provincies en het Rijk te baseren op een heldere, gezamenlijk gevoelde ambitie kan de samenwerking voor alle partners meer betekenisvolle resultaten opleveren.

Een heel belangrijk inzicht dat de evaluatie geeft, is dat de basis van de samenwerking dringend aandacht nodig heeft

4.3 Geef aandacht aan de basis (*waarom* werken we samen)

Aanbeveling 1

Maak gebruik van het momentum om de samenwerking Waddeneilanden te verstevigen

Wij constateren dat in ieder geval de ambtelijk betrokkenen bij de samenwerking Waddeneilanden het anders willen. De evaluatie heeft convenantpartners letterlijk bij elkaar gebracht. De deelnemers aan de spiegelsessie zien de toegevoegde waarde van structurele samenwerking en willen die verstevigen op in het bijzonder het thema leefkwaliteit. 'Een nieuwe impuls', 'meer scherpte in wat we verstaan onder samenwerking' en 'de evaluatie als springplank gebruiken voor deugdelijke samenwerking', zijn voorbeelden van wat de deelnemers aan de spiegelsessie hopen te bereiken.

Onze eerste aanbeveling is om dit momentum te gebruiken om de samenwerking Waddeneilanden te verstevigen. Wij constateren evenwel ook dat er bestuurlijk uiteenlopende beelden op de ambitie van de samenwerking lijken te zijn, niet in de laatste plaats tussen de Waddeneilanden. Het verstevigen van de samenwerking Waddeneilanden begint daarom met een bestuurlijk gesprek om tot een gezamenlijk gevoelde ambitie te komen, als kloppend hart van de toekomstige samenwerking. Wat willen de convenantpartners dat de samenwerking hen oplevert (halen) en wat willen ze in de samenwerking stoppen (brengen)? En wat is de toegevoegde waarde ten opzichte van bestaande samenwerkingsrelaties en -verbanden?

Aanbeveling 2

Breng focus aan in de inhoudelijke opgaven waarover de samenwerking gaat

Een heldere, gezamenlijk gevoelde ambitie vormt de brandstof van een samenwerking om opgaven aan te pakken. Onze tweede aanbeveling is om focus aan te brengen in de inhoudelijke opgaven waarover de samenwerking gaat. Want hoewel samenwerking met een aansprekende agenda niet als vanzelf goed gaat, gaat het zonder wel vaak fout (vergelijk Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2018).

Op een aansprekende agenda staan opgaven die betrokken partijen raken, als echt ervaren. Dat vraagt om scherpe, gezamenlijke keuzen. In ieder geval moet het gaan om opgaven waar elk van de Waddeneilanden belang bij heeft om ze gezamenlijk op te pakken. Net zoals dat de verwachtingen bij de inzet van andere partijen – in het bijzonder waarop samenwerking en afstemming met de provincies en/of het Rijk gewenst is – over en weer open uitgesproken moeten worden. Zo snijdt het mes aan twee kanten: het bevordert niet alleen het gezamenlijk strategisch bestuurlijk optreden – structurele samenwerking, proactief grensoverstijgende Wadden-gerelateerde taken adresseren – maar draagt ook bij aan een Waddentoets in de goede zin van het woord.

Aanbeveling 3 **Verken de mogelijkheden van een Regio Deal om de opgaven aan te pakken**

Om maatschappelijke opgaven met een sociale, ecologische of economische invalshoek aan te pakken, biedt het Rijk de mogelijkheid van een Regio Deal. Onze derde aanbeveling is om de mogelijkheden van een Regio Deal om de inhoudelijke opgaven aan te pakken te verkennen. Het voordeel van een Regio Deal is niet alleen dat het Rijk hiervoor middelen beschikbaar stelt. Ook en vooral dwingt een Regio Deal om het waarom van de samenwerking snel – naar verwachting zal in de loop van 2019 een nieuwe oproep worden gedaan om voorstellen in te dienen – heel scherp te maken. Het nadeel van een Regio Deal is dat het Rijk het voorstel ook niet kan selecteren; de voorstellen worden geanalyseerd aan de hand van een toetsingskader dat niet per se op de specifieke situatie van de Waddeneilanden is afgestemd. Ook dat kan in de verkenning van de mogelijkheden van een Regio Deal om de inhoudelijke opgaven aan te pakken worden meegenomen. Misschien volgt daar dan wel uit dat iets anders kansrijker is, als ook dan maar duidelijk is wat de eilandgemeenten, de provincies, het Rijk en eventuele andere partijen willen dat de samenwerking hen oplevert (halen) en wat ze in de samenwerking willen stoppen (brengen).

Aanbeveling 4 **Benut de samenwerking ook om te komen tot een verhoogde kwaliteit en toekomstbestendigheid van de dienstverlening aan inwoners en bezoekers**

De zelfredzaamheid van de eilandgemeenten is groot, maar heeft ook zo zijn grenzen. Niet voor niets hebben de Gezamenlijke ondernemingsraden Waddeneilanden (2018) zich recent uitgesproken voor een doorontwikkeling van de intergemeentelijke samenwerking, waarbij de één-organisatie gedachte een steeds grotere rol moet gaan spelen. Onze vierde aanbeveling is om de intergemeentelijke samenwerking ook te benutten om te komen tot een verhoogde kwaliteit en toekomstbestendigheid van de dienstverlening aan inwoners en bezoekers (operationele uitvoering), zoals ook afgesproken in het convenant. Dat vraagt om, in aansluiting op een recent initiatief van de gemeentesecretarissen, met elkaar onder ogen te zien aan welke maatschappelijke opgaven en wettelijke taken samen adequater invulling kan worden gegeven. Maar ook om keuzen te maken over met wie de taken te verdelen; met de andere eilandgemeenten¹⁵⁾ of met gemeenten op het vaste land? De provincies kunnen vanuit hun rol als interbestuurlijk toezichthouder helpen, ook door enige druk uit te oefenen om tot een realistisch plan van aanpak te komen.

4.4 Organiseer toekomstige samenwerking (*hoe werken we samen*)

Aanbeveling 5 **Organiseer de structurele samenwerking professioneel**

‘Structuur volgt inhoud’, is in de spiegelsessie benadrukt. Daarom is het ook zo belangrijk aandacht te besteden aan het waarom van de samenwerking. Maar dat is niet genoeg. Dingen gedaan krijgen door meer partijen vraagt ook om een samenwerkingscultuur van professioneel organiseren. Dat is onze vijfde aanbeveling.

¹⁵⁾ De Waddeneilanden hebben veel gemeenschappelijk, maar de bereikbaarheid van de Waddeneilanden, de lokale cultuur en het specifieke karakter van elk eiland en het onderscheid tussen de Friese Waddeneilanden en Texel spelen ook een rol.

Dat vraagt niet alleen om het beleggen van rollen en verantwoordelijkheden, maar juist ook om spelregels hoe partijen besluiten nemen, de voortgang bewaken, lastige situaties bespreekbaar maken, en inspelen op veranderende omstandigheden en voorbij komende kansen. En het vraagt om het goed op elkaar afstemmen van ambities en hulpbronnen, zoals mensen en middelen. Het voordeel van de eerdere genoemde Regio Deal is dat het bijbehorende toetsingskader dwingt om na te denken over zowel de uitvoeringskracht om binnen afzienbare tijd concrete resultaten te boeken als de (publiek-private) samenwerking. Daarbij kan ook worden gedacht aan een op de uitvoering gerichte programma- of projectorganisatie.

Als het gaat om de dienstverlening aan inwoners en bezoekers (operationele uitvoering) kan, als de eilandgemeenten ervoor kiezen taken met elkaar te verdelen, de bestaande gemeenschappelijke regeling De Waddeneilanden in combinatie met dienstverleningsovereenkomsten een solide basis vormen.

Aanbeveling 6

Bezin op hoe belangenbehartiging en het convenant elkaar kunnen versterken

Het gezamenlijk optreden van de eilandgemeenten als zich een situatie voordoet is sterk. Onze zesde aanbeveling is om te bezinnen hoe die belangenbehartiging en het convenant elkaar meer kunnen versterken. Door het één te doen en het ander – interdepartementaal netwerk benutten, gekoppeld aan periodieke afstemmen over zaken van gemeenschappelijk belang – niet te laten. Het aanbrengen van focus, al dan niet in combinatie met de lijst onderwerpen die de Rekenkamercommissie De Waddeneilanden (2018) voorstelt op te stellen en/of punten op de *Gebiedsagenda Wadden 2050*, helpt daarbij. Het vraagt evenwel ook om een gezamenlijke herbezinning op het bestaande, deels in onbruik geraakte instrumentarium, de bestuurlijke betrokkenheid en de actieve ondersteuning in vooral het proces van beleidsontwikkeling.

4.5 Tot slot

De evaluatie van het *Convenant samenwerking Waddeneilanden* bestaat uit twee fasen. De tweede fase heeft betrekking op het ondersteunen bij het in- en uitvoeren van de aanbevelingen. Omdat recent Provinciale Statenverkiezingen hebben plaatsgevonden, is het daarbij van belang rekening te houden met de coalitievorming en nieuwe bestuurders mee te nemen in de uitkomsten van de evaluatie.

Mede op basis van de presentatie van de conclusies en aanbevelingen in het bestuurlijk overleg vraagt de toekomstige samenwerking eerst om een aantal richtinggevende bestuurlijke uitspraken: wat is de inzet (kunnen én willen) van de eilandgemeenten, de provincies en het Rijk voor de vernieuwde samenwerking Waddeneilanden?

In hoeverre kunnen én willen we iets voor elkaar betekenen?

Ons voorstel is om vervolgens een werkatelier vernieuwde samenwerking Waddeneilanden te organiseren. Het doel van het werkatelier is om handen en voeten te geven aan de aanbevelingen voor de toekomstige samenwerking. Het werkatelier bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt het waarom en hoe van de vernieuwde samenwerking ambtelijk uitgewerkt. Een eerste opzet van de two-pager voor een Regio Deal kan daarvan onderdeel zijn. In het tweede deel worden bestuurlijk afspraken gemaakt over de ambitie en de vertaling ervan in richtinggevende doelen. Het werkatelier vraagt om een gedegen voorbereiding op basis van de richtinggevende bestuurlijke uitspraken en de logica van het netwerk, waarin (ambtelijk) onder meer de inhoudelijke opgaven al worden verdiept, de mogelijkheden van een regiodeal al worden verkend, en de bezinning op hoe belangenbehartiging en het convenant elkaar kunnen versterken al wordt gestart.

Kader 4. Stappenplan Regio Deal

Stap 1: voorstel aanmelden

In de eerste stap meldt de regio het voorstel in de vorm van een two-pager aan. De two-pager is erop gericht het voorstel kort en bondig te presenteren. De two-pager moet voldoen aan een aantal randvoorwaarden.

Stap 2 en 3: analyse aangemelde voorstellen, selectie uit te werken Regio Deals

In de tweede stap analyseert het Rijk de aangemelde voorstellen aan de hand van het toetsingskader. In de derde stap bepaalt het Rijk vervolgens welke regio's samen met het Rijk aan de slag gaan om de regionale opgave aan te pakken met een Regio Deal. Het Rijk beoordeelt de voorstellen onder meer op een integrale aanpak, doelmatigheid en doeltreffendheid, de uitvoeringskracht om binnen afzienbare tijd concrete resultaten te kunnen boeken, publiek-private samenwerking en de beschikbaarheid van cofinanciering uit de regio.

Stap 4: voorstel samen uitwerken tot een Regio Deal

In de vierde stap worden de geselecteerde voorstellen gezamenlijk verder uitgewerkt. Betrokken partijen maken afspraken over de invulling van de Regio Deal, de samenwerking en een doelmatige en doeltreffende inzet van de middelen uit de zogenoemde Regio Envelop.

Stap 5: ondertekenen Regio Deal

Na de uitwerking van het voorstel, ondertekenen betrokken partijen in de vijfde stap de Regio Deal. Vervolgens gaan ze aan de slag met de Regio Deal.

In het *Convenant samenwerking Waddeneilanden* is wel afgesproken om het convenant na vier jaar te evalueren, maar het convenant kent geen einddatum. Onze laatste aanbeveling is om vooralsnog geen tijd en energie te steken in een nieuw convenant. Door in een zorgvuldig proces met elkaar aan de slag te gaan met de aanbevelingen ontstaat als vanzelf zicht op of een nieuw convenant toegevoegde waarde heeft of dat de inzet voor de toekomstige samenwerking op een andere wijze wordt bevestigd.

Literatuurlijst

- BMC Advies (2018), *Koersen op keuzes: tussen willen en kunnen; bestuurskrachtonderzoek gemeente Terschelling*
- Convenant samenwerking Waddeneilanden*
- Convenant samenwerking Friese Waddeneilanden*
- De Waddeneilanden (2018a), *Offerteaanvraag evaluatie Convenant samenwerking Waddeneilanden*
- De Waddeneilanden (2018b), *Programmplan GR De Waddeneilanden 2019 – 2022*
- De Waddeneilanden (2018c), *Vertegenwoordiging interne en externe overleggen samenwerking*
- De Waddeneilanden (2012a), *Naar een bestuurskracht ondersteunend relatiemodel*
- De Waddeneilanden (2012b), *Reactie Friese Waddeneilanden op de provinciale visie op de lokaal-bestuurlijke inrichting van Zuidoost-Fryslân en de Friese Waddeneilanden*
- Gemeenschappelijke regeling De Waddeneilanden 2018*
- Gemeente Terschelling (2018), *Amendement voorstel nr. 2018/73*
- Gezamenlijke Ondernemingsraden Waddeneilanden (2018), *Uitnodiging tot gedachten wisselen*
- Leeuwarder Courant (2019, 6 februari), *Lobbyist voor Wadden moet gaten in Den Haag dichten*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015), *Samen werken aan succesvol beleid; Rijksbeleid met gevolgen voor decentrale overheden*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009), *Programma Krachtig Bestuur*
- Provincie Fryslân (2015), *Light-evaluatie Waddenconvenant 2014-2015*
- Provincie Fryslân (2012), *Visie op de lokaal-bestuurlijke inrichting van Zuidoost-Fryslân en de Friese Waddeneilanden*
- Provincie Fryslân (2009), *Waddeneilanden gaan nauwer samenwerken*
- Rekenkamercommissie De Waddeneilanden (2018), *Onderzoek naar de inrichting en uitvoering van de Waddentoets*
- Tweede Kamer (2018a, 29 684, nr. 154), *Beheerautoriteit Waddenzee*
- Tweede Kamer (2018b, 35 000 VII, nr. 35), *Gewijzigde motie van de leden Van der Graaf en Van der Molen ter vervanging van die gedrukt onder nr. 26*
- Tweede Kamer (2018c, 16-8), *Handelingen 16^e vergadering*
- Tweede Kamer (2018d, 15-16), *Handelingen 15^e vergadering*
- Tweede Kamer (2018e, 29 684, nr. 158), *Waddenzeebeleid; verslag van een algemeen overleg*
- Tweede Kamer (2008a, 29 659, nr. 25), *Gewijzigde motie van het lid Jacobi c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 23*
- Tweede Kamer (2008b, 81-5772 – 5773), *Handelingen 81^{ste} vergadering*
- Tweede Kamer (2008c, 80-5623 – 5628), *Handelingen 80^{ste} vergadering*
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2018), *Werkende samenwerking; handelingsopties van gemeenten voor het versterken van regionale economie en arbeidsmarkt*

Daarnaast zijn in het bureauonderzoek onder meer de verslagen van het interbestuurlijk dossierteam en het 'dossier btw-wijziging Waddenveren' bestudeerd.

Twynstra Gudde

Bijlagen

Bijlage 1. Toelichting aanpak evaluatie

Deze bijlage bevat een nadere toelichting op de aanpak van de evaluatie van het *Convenant samenwerking Waddeneilanden*.

De werking en effecten van het convenant zijn in vier stappen geëvalueerd. Na een start, waarin de aanpak van de evaluatie is besproken met de begeleidingscommissie en afspraken zijn gemaakt over de uitvoering, is in de eerste stap via een beknopt bureauonderzoek vastgesteld wat al bekend is. Informatie is op verzoek door het Waddenkantoor, de provincie Fryslân, de provincie Noord-Holland en het Rijk beschikbaar gesteld.

In de tweede stap is de informatie geverifieerd, aangevuld en verdiept in interviews met de convenantpartners. Er is gesproken met de burgemeester en gemeentesecretaris van elk van de eilandgemeenten, de secretaris, de voormalig secretaris en betrokken ambtenaren van het samenwerkingsverband De Waddeneilanden, de gedeputeerde en het lid van het interbestuurlijk dossierteam van provincie Fryslân, het lid van het interbestuurlijk dossierteam en bij de Waddeneilanden betrokken ambtenaren van provincie Noord-Holland¹⁶), en het hoofd van de afdeling bestuurlijke organisatie, de ambtelijk liaison en de voormalig ambtelijk liaison van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aan het eind van het gesprek is gevraagd een samenwerkingsscan in te vullen (respons circa 75%). Van de interviews zijn aantekeningen voor eigen gebruik gemaakt. De bevindingen uit de interviews zijn besproken met de begeleidingscommissie.

In de derde stap zijn de bevindingen uit de interviews en het beknopt bureauonderzoek vanuit een samenhangende kijk op succesvolle samenwerking geanalyseerd; *waarom* wordt samengewerkt, *hoe* wordt samengewerkt en *wat* levert de samenwerking op? Die analyse is gepresenteerd, verdiept en vertaald in een zogenoemde spiegelsessie. Met de convenantpartners is ook vooruitgekeken; moet het anders, kan het beter? Deelnemers aan de spiegelsessie waren de gemeentesecretaris en betrokken ambtenaren van elk van de eilandgemeenten, het lid van het interbestuurlijk dossierteam en bij de Waddeneilanden betrokken ambtenaren van provincie Fryslân, het lid van het interbestuurlijk dossierteam en een bij de Waddeneilanden betrokken ambtenaar van provincie Noord-Holland, en de ambtelijk liaison en een bij de bestuurlijke organisatie (regiodeals) betrokken ambtenaar van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In de vierde stap zijn de bevindingen, conclusies en aanbevelingen uitgewerkt en vastgelegd. Het conceptrapport is besproken met de begeleidingscommissie.

De conclusies en aanbevelingen zijn gepresenteerd in een bestuurlijk overleg van het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband De Waddeneilanden (de burgemeesters van de eilandgemeenten), de gedeputeerden van de provincies Fryslân en Noord-Holland en de ambtelijk liaison van het Ministerie van Binnenlandse Zaken¹⁷). Naar aanleiding van de reacties is het rapport op onderdelen verduidelijkt.

¹⁶) De gedeputeerde van de provincie Noord-Holland is eveneens uitgenodigd voor een interview.

¹⁷) De directeur-generaal bestuur, ruimte en wonen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is eveneens uitgenodigd voor het bestuurlijk overleg.

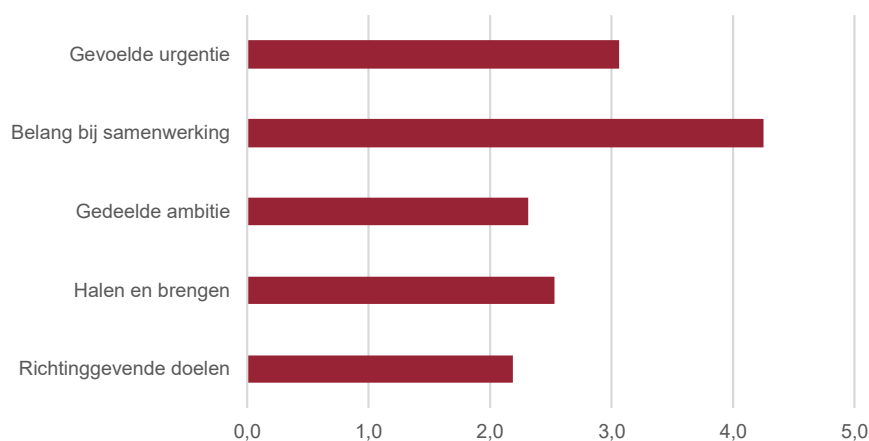
Bijlage 2. Resultaten samenwerkingsscan

Deze bijlage bevat een samenvatting van de resultaten van de samenwerkingsscan.

De kwaliteit en vitaliteit van de samenwerking Waddeneilanden is vanuit een samenhangende kijk op succesvolle samenwerking geanalyseerd; *waarom* wordt samengewerkt, *hoe* wordt samengewerkt en *wat* levert de samenwerking op? Op basis van praktijkervaring en wetenschappelijk onderzoek is een aantal factoren voor succesvolle samenwerking onderscheiden. Deze succesfactoren zijn in de samenwerkingsscan vertaald in een aantal stellingen. Betrokkenen bij de samenwerking Waddeneilanden is gevraagd aan te geven in hoeverre de stelling van toepassing is (vijfpuntsschaal, oplopend van helemaal niet van toepassing (1) tot helemaal van toepassing (5)).

Waarom wordt samengewerkt?

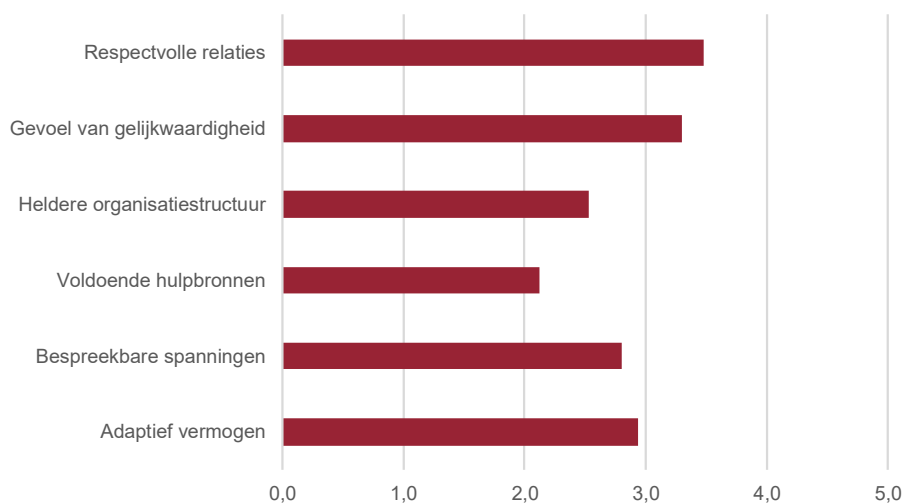
In de samenwerkingsscan is gevraagd naar vijf succesfactoren die gaan over *waarom* wordt samengewerkt.



Figuur 1. Percepties betrokkenen samenwerking Waddeneilanden op succesfactoren die gaan over het waarom van de samenwerking

Hoe wordt samengewerkt?

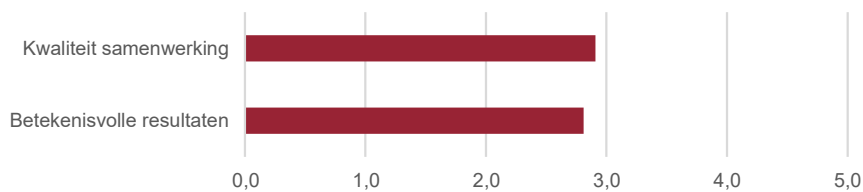
In de samenwerkingscan is gevraagd naar zes succesfactoren die gaan over *hoe* wordt samengewerkt.



Figuur 2. Percepties betrokkenen samenwerking Waddeneilanden op succesfactoren die gaan over het hoe van de samenwerking

Wat levert de samenwerking op?

In de samenwerkingscan is gevraagd naar twee succesfactoren die gaan over *wat* de samenwerking oplevert.



Figuur 3. Percepties betrokkenen samenwerking Waddeneilanden op succesfactoren die gaan over het wat van de samenwerking