

*Rekenkamercommissie De Waddeneilanden*

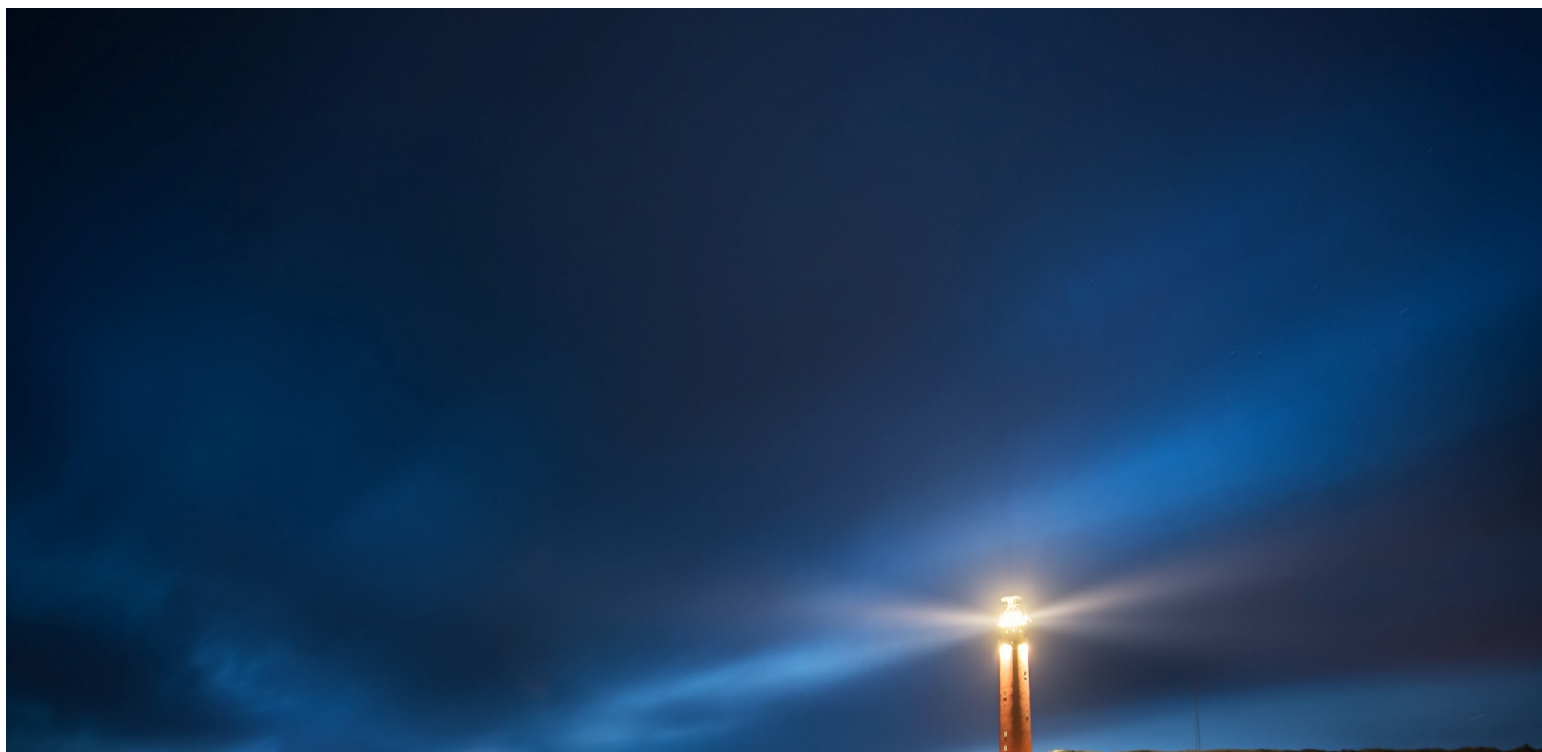
# **Onderzoek naar samenwerkingsverbanden in het waddengebied**

4 mei 2020



# Inhoudsopgave

1 - Inleiding .....	4
1.1 Aanleiding .....	4
1.2 Afbakening.....	4
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen .....	4
1.4 Aanpak en leeswijzer.....	5
2 - Omgevingsanalyse en onderzoeksmethodiek.....	6
2.1 Inleiding .....	6
2.2 Samenwerkingsverband De Waddeneilanden .....	6
2.3. De Omgevingsanalyse .....	7
2.4 Maatwerk in het onderzoek .....	9
2.4.1 Twee opties.....	9
2.4.2 Keuze gebruiker maatwerk .....	9
2.5 Schematisch overzicht gevonden informatie .....	11
3 - Conclusies en aanbevelingen.....	12
3.1. Conclusies .....	12
3.2. Aanbevelingen.....	12
3.3 Gezamenlijke bestuurlijke reactie van de vijf colleges .....	13
Bijlage bibliografie.....	14



# 1 - Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek komt voort uit de informatiebehoefte van gemeenteraadsleden van de Waddeneilanden. De rekenkamercommissie heeft eind 2018 de gemeenteraadsleden van alle vijf eilanden gevraagd om mogelijke onderzoeksonderwerpen aan te dragen. Eén van de onderwerpen die raadsleden hebben voorgesteld zijn de samenwerkingsverbanden in het waddengebied. De vragen van raadsleden zijn: inzicht in hoe de internationale en nationale samenwerking is georganiseerd en hoe gemeenteraden, colleges en de ambtelijke organisaties daarbij betrokken zijn. De raadsleden wensen zo een duidelijker en concreter beeld te kunnen hebben van externe organisaties en overleggen. Op haar beurt heeft de Rekenkamercommissie studenten van de NHL Stenden Thorbecke Academie gevraagd om dit onderzoek uit te voeren. De Rekenkamercommissie heeft het onderzoek van de studenten begeleid en de rapportage voor opleiding de samengevat.

## 1.2 Afbakening

In overleg met de opdrachtgever is ervoor gekozen om de omgeving van het Samenwerkingsverband De Waddeneilanden als eerste afbakening te nemen. Het document "Bestuurlijke en Ambtelijke vertegenwoordiging" van het Samenwerkingsverband De Waddeneilanden is hierin leidend. De reden achter deze keuze heeft te maken met de beperkte tijdsperiode van het onderzoek

## 1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel is het verschaffen van inzicht. Dit valt uiteen in het inzicht in hoe extern de internationale en nationale samenwerking is georganiseerd en hoe intern gemeenteraden, colleges en de ambtelijke organisatie betrokken zijn in het Samenwerkingsverband De Waddeneilanden. Een actueel en inzichtelijk overzicht van alle overlegvormen met hun onderlinge relaties en verantwoordelijkheden in het waddengebied moet gesteld worden. Deze moet op eenvoudige wijze geactualiseerd kunnen worden in de toekomst.

### *Hoofdvraag*

Hoe ziet het overzicht van verschillende overlegorganen eruit waar het samenwerkingsverband De Waddeneilanden bestuurlijk in is vertegenwoordigd?

### *Deelvragen*

1. In welke overlegorganen is het samenwerkingsverband De Waddeneilanden bestuurlijk vertegenwoordigd?
2. Wat is de positie van de overlegorganen binnen het publiek domein?
3. Hoe ziet de relatie tussen het samenwerkingsverband en de overlegorganen eruit?

#### 1.4 Aanpak en leeswijzer

Voor het onderzoek zijn documenten bestudeerd, zie de bijlage. Om de context van het onderzoek in beeld te krijgen zijn gesprekken gevoerd met betrokkenen van het samenwerkingsverband, twee griffiers en is een keuze voor gelegd aan raadsleden over het overzicht van de samenwerkingsverbanden. Op basis van het dossieronderzoek en de interviews is een Nota van bevindingen opgesteld en een Overzicht van de organisaties.

Beide documenten zijn voorgelegd aan de gemeenten en het samenwerkingsverband met het verzoek de feiten te verifiëren en deze reacties zijn verwerkt. Dit definitieve eindrapport bestaat uit de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie met de bestuurlijke reactie van de colleges, zie hoofdstuk 3. Het Overzicht van de samenwerkingen is als bijlagenboek bij dit rapport gevoegd.

## 2 - Omgevingsanalyse en onderzoeksmethodiek

### 2.1 Inleiding

De omgevingsanalyse van het samenwerkingsverband De Waddeneilanden is de basis van het onderzoek. In paragraaf 2.2 is het samenwerkingsverband uitgelegd en de omgevingsanalyse is in paragraaf 2.3 uitgewerkt, ook is weergegeven op welke wijze de omgevingsanalyse antwoord geeft op de deelvragen van het onderzoek. Op basis van input van de gebruikers is een deel van het onderzoek maatwerk, zoals in paragraaf 2.4 is opgenomen. In paragraaf 2.5 is een overzicht met hyperlinks van de aangetroffen informatie opgenomen.

### 2.2 Samenwerkingsverband De Waddeneilanden

Het samenwerkingsverband De Waddeneilanden is een samenwerkingsverband tussen de vijf waddingemeenten Texel, Vlieland, Schiermonnikoog, Terschelling en Ameland. Het rechtsgebied betreft de territoria van de vijf gemeenten. Het samenwerkingsverband heeft een secretariaat en is gevestigd in Harlingen.

Het samenwerkingsverband De Waddeneilanden heeft als doel het versterken van bestuurlijke kracht van de afzonderlijke gemeenten door onomkeerbare, niet vrijblijvende en doelgerichte samenwerking met behoud van de bestuurlijke zelfstandigheid. Er worden geen bevoegdheden overgedragen.

Volgens de Gezamenlijke regeling de Waddeneilanden 2018, artikel 3 lid 1 heeft het samenwerkingsverband De Waddeneilanden de volgende taken:

- De behartiging van de gemeenschappelijke belangen van de deelnemende gemeenten;
- Het uitdragen van het standpunt van de deelnemende gemeenten richting andere betrokken overheden;
- Overleg, coördinatie en afstemming ten aanzien van beleids- en beheers aspecten;
- De organisatie van jaarlijkse themabijeenkomsten voor raads- en collegeleden van de deelnemende gemeenten, ter bespreking van gemeenschappelijke thema's;
- Samenwerking en ondersteuning ten aanzien van uitvoeringszaken van deelnemende gemeenten die te kennen hebben gegeven bij deze deelactiviteit betrokken te willen zijn;
- Het voorbereiden en uitvoeren van gemeenschappelijk beleid voor zover hiertoe door de colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten aan het openbaar lichaam is opgedragen.

Inhoudelijk hebben deze taken betrekking tot de volgende terreinen:

- Ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en milieu;
- Gezondheidszorg, inclusief het ambulancevervoer;
- Welzijn;
- Onderwijs;

- Openbare orde en veiligheid;
- Verkeer en vervoer, o.a. de waddenveren;
- Sociaaleconomisch beleid en arbeidsmarktbeleid;
- Hulpverlening en brand- en rampenbestrijding;
- Recreatie en toerisme;
- Cultuur en cultuurhistorie;
- Natuur- en landschapsbescherming;
- Samenwerking en ondersteuning op het gebied van bedrijfsvoering en dienstverlening aan de burger;
- Voorts andere door de deelnemende gemeenten, overeenkomstig de bepalingen van deze regeling, opgedragen taken.

De Gemeenschappelijke Regeling is in 2018 aangepast naar een zogenaamde collegeregeling. Het Algemeen Bestuur wordt gevormd door alle collegeleden van de deelnemende gemeenten. Het Dagelijks Bestuur wordt gevormd door de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Daarnaast bestaat er een Directieraad uit de vijf gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten.

Op organisatorisch vlak kent de samenwerking een Algemeen Bestuur, een Dagelijks Bestuur en een secretariaat ter ondersteuning. De eerste twee komen op verschillende momenten in het jaar bijeen om te overleggen. Daarnaast bestaan er Portefeuillehoudersoverleggen.

Het Algemeen Bestuur bestaat uit de collegeleden van de deelnemende gemeenten. Het Algemeen Bestuur neemt beslissingen met betrekking tot de reguliere huishoudelijke besluitvorming. Hieronder vallen de financiële huishouding en besluiten met betrekking tot gezamenlijke projecten. Daarnaast heeft het Algemeen Bestuur een controlerende rol op het Dagelijks Bestuur en behartigt het gezamenlijke belangen.

Het Dagelijks bestuur bestaat uit de vijf burgermeesters van de deelnemende gemeenten. Zij hebben een uitvoerende rol waar het gezamenlijk beleid betreft en een sturende rol waar het om gezamenlijke projecten gaat.

Daarnaast worden er portefeuillehoudersoverleggen gehouden, waarbij de desbetreffende portefeuillehouders (burgemeesters en/of wethouders) van de deelnemende gemeenten zijn betrokken.

### 2.3. De Omgevingsanalyse

De omgevingsanalyse theorie uit het theoretisch kader vormt de basis voor omgevingsanalyse. De variabele uit de omgevingsanalyse theorie van Hoogerwerf en Herweijer sluiten aan bij de inhoudelijke vraag van de opdrachtgevers zoals hieronder weergegeven.

De vragen in de omgevingsanalyse moeten antwoord geven op de vier deelvragen. In de onderstaande tabel is weergegeven welke omgevingsanalyse vraag aansluit zijn deelvraag.

Vraag omgevingsanalyse theorie	Element	Relatie met deelvragen	Toelichting
Welke organisatie het is	Organisatie	In welke overlegorganen is het samenwerkingsverband de Waddeneilanden bestuurlijk vertegenwoordigd?	Geeft weer welke overleg organen er zijn.
Welke organisaties zitten er in het overlegorgaan?	Structuur / relatie	Hoe ziet de relatie tussen het samenwerkingsverband en de overlegorganen eruit	Geeft weer wie er in het overlegorgaan aan tafel zit
Wat is het doel van de organisatie	Doel	Wat is de positie van de overlegorganen binnen het publiek domein	Geeft weer wat het doel is van het overlegorgaan
Wat is de (wettelijke) taak van de organisatie?	Taak	Wat is de positie van de overlegorganen binnen het publiek domein	Geeft aan wat de wettelijke taak is van het overlegorgaan
Wat is de staatsrechtelijke positie van de organisatie?	Staatsrechtelijke positie	Wat is de positie van de overlegorganen binnen het publiek domein	Geeft aan wat de wettelijke positie is van het overlegorgaan binnen het publiek domein
Hoe ziet de overlegvorm eruit tussen het samenwerkingsverband en het orgaan	Structuur / relatie	Wat voor een invloed heeft het samenwerkingsverband op de relatie met de overlegorganen? / Hoe ziet de relatie tussen het samenwerkingsverband en de overlegorganen eruit	Geeft aan wat de interne structuur van het overleg i.v.m. informatie uitwisseling, besluitvorming binnen het overleg, hoe vaak er bijeengekomen word
Welke invloed heeft de vertegenwoordiger van het samenwerkingsverband in het overleg	Invloed op	Wat voor een invloed heeft het samenwerkingsverband op de relatie met de overlegorganen? / Hoe ziet de relatie tussen het samenwerkingsverband en de overlegorganen eruit	Geeft aan wat voor invloed middelen de bestuurlijke vertegenwoordiger heeft binnen het overlegorgaan



De omgevingsanalyse is gebaseerd op de theorie uit het boek Overheidsbeleid van Hoogerwerf en Herweijer uit 2014.

Door per overlegorgaan alle omgevingsanalyse vragen te beantwoorden, zal dit resulteren in een schema, wat antwoord geeft op de deelvragen van het onderzoek en daarmee op de hoofdvraag van het onderzoek.

## 2.4 Maatwerk in het onderzoek

De 80% procent van het onderzoek is opgehaald via de omgevingsanalyse. Het 20% gedeelte wordt gevormd door de informatie behoefte van de gebruikers. In overleg met de opdrachtgever is besloten i.v.m. tijd om prototype vragen te ontwerpen en deze voor te leggen aan raadsleden en/of griffiers. De 20% maatwerk zijn de toevoegingen in de onderstaande sub paragraaf.

### 2.4.1 Twee opties

Prototype A: Overlegorganen categoriseren op de mate van invloed die een bestuurlijke vertegenwoordiger kan hebben. Hierdoor wordt het duidelijk op welke organen de meeste invloed en welke de minste invloed.

#### *Schematische weergaven prototype A*

Onderzoeksvraag	Element	Relatie met deelvraag	Toelichting	Theoretische onderbouwing
Wat is de mate van invloed van vertegenwoordigers op per overlegorgaan?	Invloed	Wat voor een invloed heeft het samenwerkingsverband op de relatie met de overlegorganen?	Geeft aan welke overlegorganen de meeste en minste invloed hebben	Omgevingsanalyse (Hoogerwerf & Herweijer, 2014)

Prototype B: Weergeven welke bestuurlijke vertegenwoordiger (alleen functienaam) er richting het overlegorgaan wordt gezonden door het samenwerkingsverband. Hierdoor wordt het duidelijk welke vertegenwoordiger er aangesproken kan worden.

Onderzoeksvraag	Element	Relatie met deelvraag	Toelichting	Theoretische onderbouwing
Welke bestuurlijke vertegenwoordiger zit er bij het overlegorgaan vanuit het samenwerkingsverband?	Relatie	Hoe ziet de relatie tussen het samenwerkingsverband en de overlegorganen eruit	Geeft aan welke vertegenwoordiger er naar het overlegorgaan wordt gezonden	Omgevingsanalyse (Hoogerwerf & Herweijer, 2014)

### 2.4.2 Keuze gebruiker maatwerk

De twee prototypes moeten voorgelegd worden aan de gebruikers, zodat er een keuze gemaakt kan worden. In verband met tijd en efficiëntie is ervoor gekozen om een online 'keuzetool' te maken.

Het programma Google Forms is gebruikt om een keuzetool te maken. Met behulp van dit programma is er een online privé enquête gemaakt, die alleen uitgenodigden kunnen beantwoorden. De keuzetool bestaat uit vijf onderdelen.

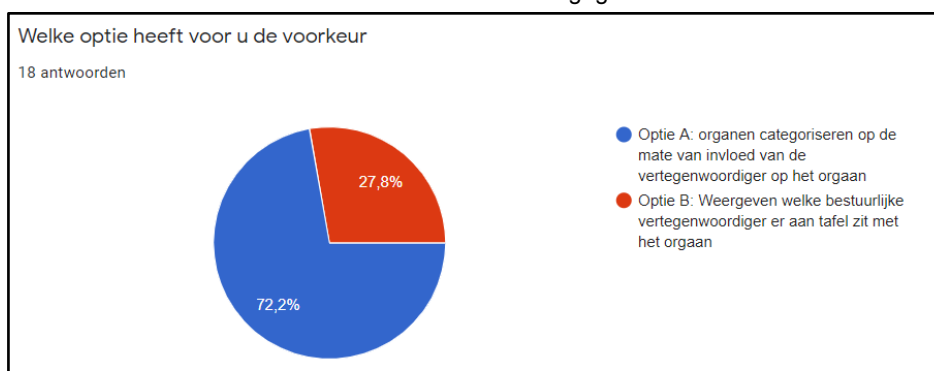
Allereerst is er een korte introductie, die wordt gevolgd door een privé YouTube presentatie over het onderzoek en de twee keuze mogelijkheden. Hierna volgt de keuze optie.

Als laatste is er een optionele suggestie box en email box voor respondenten die up to date gehouden willen worden. Door zowel tekst, als spraak in de video is gepoogd een zo duidelijk mogelijk verhaal aan de respondenten te geven. Een script van de video is terug te vinden in bijlage I. Een link naar de keuzetool is hieronder weergegeven:

[https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfzbivR6l2nFYoxEovam1NL1J-eHtknUca9-2\\_PNCv9\\_YE2Kw/viewform?usp=sf\\_link](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfzbivR6l2nFYoxEovam1NL1J-eHtknUca9-2_PNCv9_YE2Kw/viewform?usp=sf_link)

In overleg met de opdrachtgever is ervoor gekozen om via de griffiers van De Waddeneilanden de keuzetool te verspreiden. Anderhalf tot twee week na de verspreiding zal de keuzetool afgesloten worden en zullen de resultaten binnen zijn. De resultaten zullen via Google Forms in een schema worden weergegeven, waarna de keuze duidelijk zal zijn. De e 20% uitwerking zal toegevoegd worden in het hoofdstuk analyse aan de omgevingsanalyse.

De resultaten van de keuzetool staan hieronder weergegeven.



Er waren 19 respondenten, waarvan 18 hun voorkeur hebben gegeven. 72,2% koos voor optie A en 27,8% koos voor optie B. De vraag die zal worden toegevoegd aan het onder is "Organen categoriseren op de mate van invloed van de vertegenwoordiger op het orgaan"

Heeft u nog een andere informatie behoefte betreffende het onderzoek? Laat het ons hieronder weten.

5 antwoorden

Optie A is een persoonlijke waarneming van mensen en dus kan het erg pwersoonsgebonden zijn, terwijl optie B feitelijkheden zijn. Indien Optie A ook meetbaar en toetsbaar is, kun je meer effecten inschatten.

Kunnen jullie niet a èn b doe ?

A. heeft de meeste meerwaarde

Succes met jullie onderzoek

Ja, beide opties meenemen

Vijf respondenten gaven antwoord op de vraag of ze behoefte hadden aan andere informatie. De respondenten gebruikten deze vraag om een voorkeur aan te geven, suggesties te geven of succes te wensen. Een duidelijke extra behoefte is er niet uitgekomen. Optie B is meegenomen in de uitwerking bij het onderzoek.

## 2.5 Schematisch overzicht gevonden informatie

Bron	Naam	Locatie bron*
1	Vertegenwoordiging interne en externe overleggen samenwerking	Website samenwerkingsverband
2	Convenant samenwerking Waddeneilanden	<a href="#">Hyperlink</a>
3	Twynstra Gudde – Evaluatie convenant samenwerking Waddeneilanden - 2019	<a href="#">Hyperlink</a>
4	Deltaprogramma 2015	<a href="#">Hyperlink</a>
5	Deltacommissaris – nieuwsbericht – Landelijk Overleg kust in kustcommunity van start – 09-10-2014	<a href="#">Hyperlink</a>
6	Fries bestuursakkoord waterketen 2016 -2020	<a href="#">Hyperlink</a>
7	Statuten Wadden Sea Forum - 2011	<a href="#">Hyperlink</a>
8	Waddenzee werelderfgoed - over ons	<a href="#">Hyperlink</a>
9	2010 Joint Declaration on the Protection of the Wadden Sea	<a href="#">Hyperlink</a>
10	Waddenzee werelderfgoed - Deelnemende organisaties van de Trilaterale Waddenzee Samenwerking	<a href="#">Hyperlink</a>
11	Kamerbrief ministers IenW en LNV aan Tweede Kamer – Waddenbeleid 2019	<a href="#">Hyperlink</a>
12	De Gebiedsagenda Wadden 2050 - organisatie	<a href="#">Hyperlink</a>
13	De Gebiedsagenda Wadden 2050 - hoe en wat	<a href="#">Hyperlink</a>
14	De Gebiedsagenda Wadden 2050 - Beleidscyclus	<a href="#">Hyperlink</a>
15	Deelnemers Wadden Sea Forum	<a href="#">Hyperlink</a>

\* digitale bronnen hebben een hyperlink gekregen vanwege de grote ruimte die een uitgetypte link in beslag neemt

## 3 - Conclusies en aanbevelingen

De hoofdvraag van dit onderzoek was "Hoe ziet het overzicht van verschillende overlegorganen eruit waar het samenwerkingsverband De Waddeneilanden bestuurlijk in is vertegenwoordigd?". Deze vraag wordt beantwoord door het product dat uit dit onderzoek voortvloeit, namelijk **Het overzicht** voor raadsleden. Het overzicht is bijgevoegd bij dit rapport.

### 3.1. Conclusies

1. De informatievoorziening aan de raden over samenwerkingsverbanden is nog niet inzichtelijk beschikbaar.
2. Er is aandacht voor de informatievoorziening over samenwerkingsverbanden aan de raden maar de informatie wordt nog niet systematisch en actueel aangeboden aan de raden.
3. Bij het verzamelen van de documentatie zijn documenten op de website van het samenwerkingsverband aangetroffen die niet meer actueel zijn.

### 3.2. Aanbevelingen

De rekenkamercommissie doet de volgende aanbevelingen aan de raden.

1. Vraag aan het college om bij het inwerkprogramma (nieuwe) raadsleden 'Het overzicht overlegorganen samenwerkingsverband De Waddeneilanden' beschikbaar te stellen.

(Nieuwe) raadsleden kunnen op een efficiënte manier meer inzicht krijgen in de verschillende overlegorganen door het overzicht te raadplegen. Het is daarom aan te bevelen om Het overzicht met overlegorganen samenwerkingsverband De Waddeneilanden dat voortvloeit uit het onderzoek systematisch beschikbaar te stellen aan raadsleden.

2. Vraag aan het college om Het Overzicht centraal bij één van de vijf eilanden of bij het samenwerkingsverband systematisch te actualiseren en om raadsleden op een nieuwe versie te attenderen.

De informatie in het overzicht is vatbaar voor veroudering, want de omgeving van het samenwerkingsverband is dynamisch. De rekenkamercommissie adviseert om jaarlijks de informatie centraal te controleren. Als informatie verouderd blijkt te zijn, moet deze worden aangepast en moet de nieuwe informatie worden verspreid onder raadsleden bijvoorbeeld via een nieuwsbrief.

3. Vraag aan het college om de Informatievoorziening op de website van het samenwerkingsverband systematisch te actualiseren

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de website van het samenwerkingsverband De Waddeneilanden informatie bevat die niet up to date is. Het wordt aanbevolen om de informatie op de website te vernieuwen en systematisch te actualiseren.

### 3.3 Gezamenlijke bestuurlijke reactie van de vijf colleges



Datum: 23-04-2020

Onderwerp: Bestuurlijke reactie Rekenkamerrapport Samenwerkingsverbanden

Geachte mevrouw Fogl,

Wij hebben als Dagelijks Bestuur van het Samenwerkingsverband De Waddeneilanden met interesse kennis genomen van het Onderzoeksrapport samenwerkingsverbanden De Waddeneilanden c.a. Wij willen de studenten van de Thorbecke Academie, Marije, Alex, Niels, Errit en Willem van harte complimenteren met de resultaten en het rapport dat zij hebben opgeleverd en hopen dat dit voor hen een positief studieresultaat mag opleveren.

Wij herkennen en onderschrijven de gegeven conclusies en aanbevelingen en gaan samen met de onlangs aangestelde interim secretaris directeur van het Waddenkantoor na hoe we deze aanbevelingen, met inachtneming van de huidige bezetting, zo goed en zorgvuldig mogelijk kunnen implementeren.

Met vriendelijke groeten,  
Namens het Samenwerkingsverband De Waddeneilanden

  
I. van Gent  
Voorzitter DB

  
K. Zwart  
Interim secretaris-directeur

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

## Bijlage bibliografie

- Avans Hogeschool. (2018). *Passend onderzoek in het HBO*. Breda: Avans Hogeschool, Leer- en Innovatiecentrum.
- Breeman, G., van Noort, W., & Rutgers, M. (2012). *De bestuurlijke kaart van Nederland*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Dumas, M., La Rosa, M., Mendling, J., & Reijers, H. (2018). *Fundamentals of Business Process Management - Marlon Dumas, Marcello La Rosa, Jan Mendling, Hajo A. Reijers*. Houten: Springer.
- French, J., & Raven, B. (1959, Januari). *The bases of social power*. Opgeroepen op januari 3, 2020, van [https://www.researchgate.net/publication/215915730\\_The\\_bases\\_of\\_social\\_power](https://www.researchgate.net/publication/215915730_The_bases_of_social_power)
- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2014). *Overheidsbeleid*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Lokale Rekenkamer Leerdam. (2016). *Governance verbonden partijen*. Leerdam: Gemeente Leerdam.
- Marcus, J., & van Dam, N. (2005). *Organisatie & Management*. Houten: Noordhoff Uitgevers Groningen.
- van Berlo, D. (2012). *Wij, de Overheid*. Den Haag: Programma Ambtenaar 2.0.
- Verhagen, K. (2011). *Business Intelligence en datawarehousing*. Amsterdam: Pearson Benelux B.V.
- Verhoeven, N. (2014). *Wat is onderzoek?* Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.