

Plan van Aanpak Waddentoets

Inleiding en achtergrond

Door de geografische ligging van de Waddeneilanden nemen deze een aparte positie in binnen Nederland. De eilanden hebben door hun bijzondere positie (o.a. op gebied van natuur, milieu, veiligheid en huisvesting statushouders) meer moeite om aan de wettelijke normen en regelgeving te voldoen.

De Waddentoets is een uitwerking van de *motie Jacobi c.s.* (29659, nummer 23, 23 april 2008). De motie stelt dat:

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

De regering wordt verzocht bij toekomstige regelgeving die op de Waddeneilanden een nadelige uitwerking kan hebben, te toetsen of deze regelgeving de economische, ecologische en bestuurlijke positie van de Waddeneilanden niet onevenredig schaadt. De regering wordt verzocht de bruikbaarheid van het instrument Waddentoets te onderzoeken en daarover de Kamer te informeren.

Op 24 april 2008 is de *motie Jacobi c.s.* nummer 23 aangevuld met:

De commissie-De Jong de taakopdracht geven, of het bij de beoordeling van toekomstige regelgeving gewenst is, deze te onderwerpen aan een Waddentoets, zodat kan worden nagegaan of deze regelgeving voor de Waddeneilanden een onevenredig nadelige uitwerking kan hebben. In de taakopdracht is ook gevraagd om het oordeel van de commissie-De Jong over de bruikbaarheid van het instrument Waddentoets.

De commissie De Jong geeft in haar rapport aan zich niet competent te voelen om een oordeel te geven of een Waddentoets wenselijk is of niet.

In overleg met de toenmalige minister Donner is medio mei 2012 besloten om te werken met contactpersonen en een liaisonfunctionaris bij BZK in een relatiemodel. Het netwerk van contactpersonen, dat wordt opgebouwd, moet ertoe bijdragen dat aanvullend beleid of maatwerk in een vroegtijdig stadium van beleidsvorming en beleidsvoorbereiding door de eilanden zelf kan worden ingebracht. Door deze proactieve inbreng en positie worden de eilandbesturen ook in staat gesteld gezamenlijk krachtiger te besturen. Om het relatiemodel een duurzaam karakter te geven moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. Het relatiemodel moet als Waddentoets voldoende status krijgen.

Het secretariaat van het Samenwerkingsverband van de Waddeneilanden heeft de opdracht gekregen om geregeld te overleggen met de contactpersonen bij de departementen en met ondersteuning van eilandvertegenwoordigers die gesprekken voor te bereiden. De kern van het relatiemodel is dat het initiatief tot overleg met de desbetreffende departementen bij de Waddeneilanden ligt en het ministerie van BZK dit proces vanuit Den Haag ondersteunt door zo nodig 1 à 2 keer per jaar een overleg met de Waddeneilanden te beleggen over de werking van het relatiemodel en actuele interbestuurlijke vraagstukken die de Waddeneilanden raken. Binnen het ministerie van BZK is een contactpersoon voor de Waddeneilanden aangewezen¹.

In het herijkte convenant Samenwerking Waddeneilanden is, na toetreding van Texel aan het samenwerkingsverband in 2014, deze manier van werken bekrachtigd. Het convenant van 2 maart 2015 is getekend door het college van gedeputeerde staten van Fryslân en van Noord-Holland, afzonderlijke colleges van de Waddeneilanden, DB Gr De Waddeneilanden en de minister van BZK. In het convenant staat dat: [.....]

- Er gelet op de specifieke eilandsituatie oog dient te zijn voor de lokale uitwerking van (gestapelde en knellende) wet- en regelgeving;
- Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de provincies Fryslân en Noord-Holland zich hiervan rekenschap geven bij hun taakuitvoering.

De provincies Fryslân en Noord-Holland:

- Zich zullen inspannen voor een integrale en gebiedsgerichte benadering ten aanzien van beleidsvorming en regelgeving, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van de Waddeneilanden;
- Daarbij waar mogelijk en wenselijk onderling actief afstemming zoeken om divergerend beleid en uiteenlopende regelgeving ten aanzien van de eilanden en het Waddengebied te voorkomen.

Ministerie van BZK daadwerkelijke steun verleent aan de samenwerking door:

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

De Waddentoets

Uiteindelijk is er geen formele Waddentoets ingesteld. In plaats daarvan is op praktische wijze invulling gegeven aan de motie Jacobi door middel van de liaisonfunctie en het convenant Samenwerking Waddeneilanden. De toets is geen checklist of vinkje achteraf, maar is een mogelijkheid voor de eilanden om mee te denken vanaf de beginfase van het wetgevingsproces tot en met de politieke besluitvorming. Het betreft niet alleen de wet- en regelgeving van het Rijk maar ook van twee provincies.

In het onderstaande wordt met toepassen van de “Waddentoets” steeds bedoeld: het uitvoering geven aan het geheel van afspraken op basis van de liaisonfunctie en het convenant.

Doelstelling onderzoek

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht geven in de mate van effectieve en efficiënte toepassing van de “waddentoets” op nieuwe wetgeving van de Rijksoverheid. Voor een effectieve en efficiënte proceskwaliteit is een transparante informatievoorziening een belangrijke randvoorwaarde. De rekenkamercommissie wil middels het onderzoek

¹ Samenwerking Waddeneilanden naar een bestuurskracht ondersteunend relatiemodel, dd. mei 2012

leerpunten benoemen voor mogelijke verbeteringen bij de borging van de belangen van de Waddeneilanden bij toekomstige wet- en regelgeving. Hierdoor kunnen onevenredig effecten voor de eilanden worden voorkomen.

Vraagstelling en aanpak onderzoek

De centrale vraag van dit onderzoek:

Is de “Waddentoets” doelmatig en doeltreffend? En hoe worden de raden van de Waddengemeenten hierover geïnformeerd?

Het onderzoek richt zich zowel op ‘het papier’ als ‘de praktijk’. In dit onderzoek wordt dus niet alleen gekeken naar de opzet van de “Waddentoets”, maar ook naar de werking van het instrument in de praktijk periode januari 2015 tot en met april 2017.

Voor het praktijkdeel worden maximaal drie regelingen geselecteerd bij de Rijksoverheid. De raden, colleges en ambtelijke diensten van de vijf Waddeneilanden worden, middels een korte enquête, gevraagd om casussen in te brengen.

De rekenkamercommissie hoopt op deze wijze over drie verschillende casussen te kunnen beschikken, één waarbij de specifieke belangen van de Waddengemeenten (naar het oordeel van de geënquêteerden) goed zijn meegenomen, één waarbij dit onvoldoende is gebeurd en één waarbij de belangen niet zijn meegenomen, maar dat naar mening van de geënquêteerden wel had gekund.

Met de drie casussen wordt de praktijk onderzocht en getoetst aan de vastgelegde afspraken. Daarnaast wordt onderzocht op welke wijze de raden van de Waddeneilanden hierover zijn geïnformeerd.

Indien wenselijk kunnen twee extra casussen worden geselecteerd over toepassing van de “waddentoets” op provinciale regelgeving, maximaal één per provincie.

Uitwerking van de centrale vraag in deelvragen:

A. Vormgeving en inrichting

1. Hoe is de “waddentoets” vormgegeven (in termen van beleid, organisatie, richtlijnen, vastgelegde afspraken en budget) bij het Rijk, de twee provincies de Waddeneilanden en het Samenwerkingsverband de Waddeneilanden?
2. Welke standaard beslismomenten kunnen er worden onderscheiden bij de voorbereiding en de uitvoering van wetgeving door het Rijk respectievelijk de twee provincies waarbij de “waddentoets” mogelijk toegepast zou moeten worden?
3. Welke afspraken en voorschriften zijn vastgelegd over de informatievoorziening over de “waddentoets” tussen de raden, colleges en ambtelijke organisatie bij de eilanden cq het samenwerkingsverband, met het Rijk en de provincies?

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

4. Bij welke wetgeving heeft het Rijk de “waddentoets” toegepast en wat was het resultaat?
5. Bij welke wetgeving hebben de twee provincies de “waddentoets” toegepast en wat was het resultaat?
6. Welke informatie heeft de gemeenteraad van de vijf Waddeneilanden ontvangen over de “waddentoets”?

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen en de leermomenten voor lopende en komende wetgeving c.q. regelgeving wil de rekenkamercommissie zich ook specifiek op de praktijk richten en worden drie casestudies geselecteerd. Zoals gesteld kan het aantal casussen toenemen indien de provincies worden toegevoegd aan het onderzoek. Bij de casussen zijn de volgende specifieke vragen C geformuleerd:

C. Casuïstiek

1. Op welke wijze is door het Rijk, (Provincies) en/of door de Waddengemeenten een inschatting gemaakt, zijn risico's bepaald en meegenomen of de regelgeving een onevenredig nadelige uitwerking kan hebben voor de Waddeneilanden?
2. Hoe is de rolverdeling, verantwoordelijkheidsverdeling en besluitvorming in de praktijk verlopen?
3. Hoe is het proces van de beleidsvoorbereiding tot besluitvorming over de eventuele bijstelling van het wetsvoorstel ten behoeve van de Waddengemeenten verlopen?
4. Wanneer en op welke wijze zijn de gemeenteraden geïnformeerd over het in gang zetten van het proces respectievelijk het resultaat van de "waddentoets"?

Normenkader

Voor onderdelen in het onderzoek met een toetsend element is een normenkader nodig. Onderdeel B van het onderzoek is beschrijvend en heeft daarom geen normenkader.

Thema	Normen
<i>A. Doelmatige en doeltreffende vormgeving en inrichting van de "waddentoets"</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Het beleid, de richtlijnen en procedures geven duidelijk en onderbouwd aan hoe, door wie en in welke situaties er volgens welke procedures getoetst moet worden aan mogelijk onevenredige nadelige effecten voor de Waddengemeenten en volgens welke werkwijze een aanpassing in het wetsvoorstel tot stand komt. • Er is duidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdelingen ten aanzien van de "waddentoets" • De besluitvorming over het al dan niet van toepassing zijn van de "waddentoets" is duidelijk en doelmatig vormgegeven. • Het proces van toepassen van de "waddentoets" is duidelijk en doelmatig vormgegeven. • De tijdshorizon waarbinnen de toets plaats moet vinden is afgebakend en uitvoerbaar. • De vormgeving en inrichting van de "waddentoets" is conform de afspraken over de liaisonfunctie en is conform het convenant. • De gemeenteraden hebben besloten c.q. vastgesteld wanneer, waarover en op welke wijze zij geïnformeerd willen worden over het proces en het resultaat van toepassing van de "waddentoets". • De vormgeving en inrichting is zodanig dat de kans klein is dat wetgeving waarop de "waddentoets" had moeten worden toegepast niet heeft plaatsgevonden.
<i>C. Casuïstiek</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De toepassing van de "waddentoets" in deze praktijk casussen zijn conform de vormgeving en inrichting. • De gemaakte afspraken en richtlijnen waren voor de onderzochte casussen voldoende gericht op het realiseren van een borging van de belangen van de Waddengemeenten ter voorkoming van onevenredige effecten bij nieuwe regelgeving. <p>De informatieverstrekking aan de raden is conform afspraken en is juist, volledig.</p>

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek zal worden uitgevoerd in de volgende fasen:

Fase 1. Voorbereiding

Dit Plan van aanpak zal, conform de besluitvormingsmatrix, ter kennisname worden toegezonden aan de afzonderlijke gemeenteraden, de afzonderlijke colleges, het AB, DB en de secretaris van het Samenwerkingsverband De Waddeneilanden, de gemeentesecretarissen en de griffiers van de deelnemende gemeenten. Vervolgens zal dit plan van aanpak ook openbaar worden gemaakt via de pagina van de rekenkamercommissie op de website van De Waddeneilanden.

Doel is dat we duidelijkheid scheppen over de invulling van het onderzoek en de voorlopige

planning. Verder stellen wij voor om per gemeente een contactpersoon te benoemen die ons aanspreekpunt is voor dossier aanlevering en ook voor het regelen van de interviews.

Fase 2. Inventarisatie uitgevoerde 'Waddentoetsen'

Bij het Samenwerkingsverband De Waddeneilanden, het rijk en eventueel bij de provincies, zal navraag worden gedaan over de uitgevoerde 'waddentoetsen' in de periode januari 2015-april 2017. Op basis hiervan wordt een kleine enquête opgesteld die aan de raadsleden, colleges en ambtelijke diensten (ook van het samenwerkingsverband) wordt toegezonden met het verzoek om de casussen aan te wijzen die zij onderzocht zouden willen hebben. Op basis van deze inventarisatie maakt de RKC een definitieve keuze voor de casussen.

Fase 3. Documentenonderzoek

Door middel van dossieronderzoek willen we een beeld krijgen van het beleid, de afspraken, de richtlijnen, de besluitvorming en de informatieverstrekking zowel op "papier" als in de praktijk bij de casussen.

Fase 4. Interviews

We verwachten 1 tot 2 interviews per eiland en 2 met het samenwerkingsverband nodig te hebben. Doel van de interviews is, om achtergrondinformatie te krijgen bij de bevindingen uit het documentenonderzoek. Daarnaast zullen een aantal interviews (circa 6 afhankelijk van de omvang van de casussen, circa 2 interviews per casus) worden gehouden op de ministeries. De Algemene Rekenkamer heeft aangegeven ondersteuning te kunnen bieden bij het opvragen van informatie bij de ministeries en ook bij het houden van interviews. Indien we besluiten ook de provincies mee te nemen in het onderzoek, begroten we 4 tot 6 interviews extra voor de twee provincies. Van elk gesprek maken wij een beknopt gespreksverslag dat ter goedkeuring aan elke geïnterviewde zal worden voorgelegd.

Fase 5. Analyse en bevindingenrapportage

In deze fase gaat de rekenkamercommissie het beeld uit de documenten en de interviews combineren en vervolgens toetsen aan de normen. Dit is de basis van de door de rekenkamercommissie op te stellen bevindingenrapportage. Er wordt één rapportage gemaakt, waarin de casussen in aparte hoofdstuk(ken) worden meegenomen. De rapportage geeft op een bondige manier de bevindingen weer.

Fase 6. Hoor en wederhoor

De rapportage zal voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden aan de vijf afzonderlijke gemeenten, het samenwerkingsverband en desgewenst aan het Rijk cq de provincies. Doel is om de eventuele feitelijke onjuistheden te kunnen aanpassen in de rapportage.

Fase 7. Eindrapportage

Vervolgens worden de conclusies en aanbevelingen opgesteld en toegevoegd aan de bevindingenrapportage. De eindrapportage zal per gemeente worden aangeboden aan het college voor een bestuurlijke reactie. De rekenkamercommissie rond het rapport af met een voor- en nawoord en zal het complete eindrapport aan elke gemeente afzonderlijk aanbieden voor behandeling in de gemeenteraad. Vervolgens is het rapport openbaar en wordt via de pagina van de rekenkamercommissie op de website van De Waddeneilanden beschikbaar gesteld.

Planning en kosten

De rekenkamercommissie heeft de ambitie om haar onderzoeken zo veel mogelijk zelf uit te voeren. Belangrijk uitgangspunt is om de doorlooptijd van de onderzoeken kort te houden. In verband met de gemeenteraadsverkiezingen beoogt de rekenkamercommissie het eindrapport in december aan de raden te kunnen aanbieden. Dat is te realiseren, maar is wel ambitieus. Het halen van deze planning hangt in belangrijke mate af van het tijdig

beschikbaar zijn van de documenten en aanvullende informatie, de mogelijkheden om interviews te houden in de zomerperiode en de snelheid waarmee ambtelijk en bestuurlijk wederhoor plaatsvindt en de medewerking van de ministeries en eventueel de provincies.

De rekenkamercommissie wil het onderzoek, zoals uiteengezet, in zeven fasen uitvoeren. In het onderstaande volgt een overzicht van de fasen met de bijbehorende activiteiten, planning en de begrote onderzoeksuren. Daarnaast zal de rekenkamercommissie nog reiskosten maken voor het uitvoeren van het onderzoek.

Fasen	Periode	Uren
Fase 1. Voorbereiden - Opstellen plan van aanpak - Rondsturen Plan van aanpak - vastleggen contactpersonen	April-mei	16
Fase 2. Inventarisatie - verzamelen van de uitgevoerde waddentoetsen - uitzetten enquête - bepalen te onderzoeken casussen	Mei-juni	16
Fase 2. Dossierstudie - verzamelen documenten van 5 gemeenten, het samenwerkingsverband, het Rijk en bestuderen - bestuderen casussen	Mei-juli	60
Fase 3. Interviews - opstellen vragenlijst en voorbereiding interviews - circa 15 -20 interviews - verslaglegging en analyse	Juni-september	80
<i>Optie Provinciale toetsing Noord-Holland en Fryslân</i> - <i>verzamelen documenten</i> - <i>interviews</i> - <i>vastleggen en analyseren</i>	<i>September</i>	
Fase 4. Analyse en rapportage - opstellen en analyse van bevindingen - opstellen bevindingenrapportage	September-november	40
Fase 5. Hoar en wederhoor - verwerken ambtelijke reacties	November	8
Fase 6. Eindrapportage - opstellen eindrapport met conclusies en aanbevelingen - aanvragen bestuurlijke reactie - schrijven voor- en nawoord	November - December	24
Toelichting op de tweedaagse gemeenteraden - PM een presentatie en toelichting voor individuele gemeenteraden	Begin 2018	12
Totaal		256 (extra optie 52 uur)

<<<