

## SAMENWERKING WADDENEILANDEN

### NAAR EEN BESTUURSKRACHT ONDERSTEUNEND RELATIEMODEL

#### DE WADDENEILANDEN

##### Algemeen

Het Koninkrijk der Nederlanden kent in het totaal acht eilandgemeenten:

De Caribische eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba, kortweg de BES-eilanden.

De vijf Waddeneilanden Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog.

Deze vijf eilanden begrenzen in Noord Nederland het Nederlandse deel van de Waddenzee, dat een Werelderfgoed status kent, en de Noordzeekustzone.

De Waddeneilanden voelen zich verbonden met de BES-eilanden, waar afstanden en bereikbaarheid een nog sterkere factor vormen voor de leefbaarheid van en op de eilanden.

De eilanden willen dan ook als acht eilandgemeenten optrekken in deze bijzondere, lastige maar vaak ook mooie positie die veelal om maatwerk vraagt van de rijksoverheid.

##### De Waddeneilanden

De Waddeneilanden hebben door hun ligging in de Waddenzee, als gebied maar ook als gemeente een bijzondere positie. Zij behoren tot de kleinste gemeenten van Nederland, met uitzondering van het eiland Texel dat 14.000 inwoners telt. Gezamenlijk hebben de vijf eilanden ruim 24.000 inwoners.

Als toeristische trekpleister wordt het inwoneraantal dagelijks, soms tot het tienvoudige overtroffen door het aantal bezoekers. Vooral de eilanden Schiermonnikoog en Ameland kennen veel dagtoerisme.

Jaarlijks bezoeken bijna 2,3 miljoen mensen de Waddeneilanden en vinden meer dan 10 miljoen toeristische overnachtingen plaats op de eilanden. Eilandbesturen dragen daarmee een verantwoordelijkheid die op belangrijke onderwerpen als ruimtelijke ordening en openbare orde en veiligheid zeker past bij de problematiek van middelgrote gemeenten. De eilanden danken hun aantrekkelijkheid aan het feit dat zij zijn gelegen in een prachtig maar kwetsbaar natuurgebied in en aan zee en het feit dat de eilanden bewoond zijn waardoor er in een authentieke en levendige eilandomgeving kan worden gerecreëerd. Deze aantrekkelijkheid doet voortdurend een aanslag op de doorgaans zeer beperkt beschikbare ruimte en beschikbare middelen.

Vlieland heeft als kleinste eiland een oppervlakte van 36 km<sup>2</sup> waarvan slechts een klein deel bewoond wordt en kan worden. Op eilanden is woonruimte en woonomgeving schaars en er is een voortdurende strijd tussen het economisch belang en het belang van natuurbehoud en natuurbeheer.

De kleine eilandergemeenschappen zijn echter wel de dragers van de sociaal economische ontwikkeling op het eiland. Het zijn hechte gemeenschappen die gewend zijn zelfstandig hun eigen boontjes te doppen, immers voor nagenoeg alle externe ondersteuning en bijstand vormt het water een natuurlijke barrière.

Voor de reguliere verbinding met de vaste wal wordt gebruik gemaakt van veerdiensten. Het eiland Texel heeft de kortste verbinding van ruim 15 minuten en kent overdag een uurdienst. De overige eilanden hebben een verbinding van tenminste 45 minuten tot maximaal 2 uur en een beperkt aantal overtochten per dag. De vaargeulen worden bij voortduren gebaggerd om de bereikbaarheid ook zo goed mogelijk in stand te houden.

## Waddenzee

De Waddenzee is een uniek natuurgebied dat ligt tussen Den Helder en Denemarken. Dit wordt bevestigd door de status van Werelderfgoed.

Europese richtlijnen op het gebied van natuur en milieu zijn op het gebied van toepassing. De invloed van het Rijk in en op de Waddenzee is hoog. Beheertaken liggen op rijksniveau, specifieke vergunningverlening, concessies, wet en regelgeving etc. is van toepassing op het Waddengebied, er is sprake van specifiek beleid voor de Waddenzee, er is trilaterale samenwerking met Duitsland en Denemarken voor het hele Waddengebied.

De Waddenzee grenst aan drie provincies en er liggen 18 gemeenten in en om de Waddenzee. Ook deze bestuurslagen hebben hun verantwoordelijkheden en regelgeving die van invloed zijn op het gebruik en beheer van de Waddenzee.

Door de uniciteit van het gebied zijn veel NGO's en veel belangenverenigingen actief in de Waddenzee.

## Eilandbesturen

De eilander gemeentebesturen zijn primair verantwoordelijk voor het wel en wee van de eilander gemeenschappen en de eilandbewoners. Zoals eerder geschetst moeten zij deze bestuurlijke opgave voortdurend delen met alle bestuurslagen, rijksdiensten en een veelheid aan belangengroeperingen. Er wordt veel gesproken en besloten over de Wadden en de eilanden waarbij niet altijd wordt rekening gehouden met de gevolgen voor eilandbewoners. Het is mede de verantwoordelijkheid van eilandbesturen om deze belangen zo goed mogelijk te behartigen.

Het betreft hierbij zeker niet alleen het beleid, wet en regelgeving die voortkomt uit de ligging in het natuurgebied "de Waddenzee". Ook regulier beleid, wet en regelgeving die van toepassing is op alle Nederlandse gemeenten heeft op de eilanden vaak een afwijkende uitwerking. Dit wordt veroorzaakt door de ligging in zee met het water als natuurlijke barrière, en de soms zeer kleine eilandgemeenschappen. Schaalgrootte maakt dat men lang niet alle taken volgens de gestelde kaders op zich kan nemen of dat niet voldaan kan worden aan vastgestelde normen of uitvoering binnen de beschikbaar gestelde middelen.

Het in stand houden van noodzakelijke voorzieningen ten behoeve van de leefbaarheid op de eilanden en daarmee rechtstreeks het in stand houden van weerbare en duurzame gemeenschappen op de eilanden is een permanente opgave voor de eilandbesturen.

## SAMENWERKING WADDENEILANDEN

De Waddeneilanden trekken gezamenlijk op bij deze opgave. In het kader van een vernieuwde samenwerking tussen de Friese Waddeneilanden is de notitie 'VAST op koers!' vastgesteld. In deze notitie is een eerste aanzet gegeven om te komen tot een intensievere samenwerking tussen de vier Friese Waddeneilanden.

Ter ondersteuning van deze samenwerking is op 27 april 2009 een convenant ondertekend door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Provincie Fryslân en de vier Friese Waddeneilanden Vlieland, Ameland, Schiermonnikoog en Terschelling. Zowel het Ministerie als de Provincie heeft gemeend de samenwerking procesmatig en financieel te moeten ondersteunen. Per 1 januari 2010 is de Gemeenschappelijke Regeling VAST door de gemeenteraden vastgesteld en daarmee heeft de Waddensamenwerking een eigen rechtspositie, een eigen structuur en eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het doel van de Gemeenschappelijke regeling is als volgt omschreven:

*'Het versterken van de bestuurskracht van de afzonderlijke gemeenten door onomkeerbare, niet vrijblijvende en doelgerichte samenwerking met behoud van bestuurlijke zelfstandigheid.'*

Het Bestuursmodel van de Waddensamenwerking kenmerkt zich door drie overleggen:

- het algemeen bestuur: de Eilander Raad;
- het dagelijks bestuur: het Eilander College;
- Portefeuille overleggen, waarbij een van de leden van het Eilander College de voorzittersrol vervult.

Een belangrijk aspect van de Waddensamenwerking is dat - zowel ambtelijk als bestuurlijk - steeds meer tot een taakverdeling wordt gekomen. Daarbij behartigt steeds meer één ambtenaar en/of één bestuurder de belangen voor *alle* Waddeneilanden.

Convenant met het eiland Texel

De Friese Waddeneilanden en het eiland Texel hebben een overeenkomst afgesloten, waarin onder andere overeengekomen is om regulier een '5-eilandenoverleg' te voeren.

Dit '5-eilandenoverleg' staat in het teken van:

- beleidsvoorbereiding;
- beleidsvaststelling;
- informatievoorziening;

Aan het '5-eilandenoverleg' neemt het Eilander College en een vertegenwoordiger van het College van Burgemeester en Wethouders van Texel deel. Het '5-eilandenoverleg' is als zodanig geen besluitvormend orgaan. Meningsvorming vindt plaats op basis van het uitgangspunt dat in het '5-eilandenoverleg' ieder eiland één stem heeft. Daarnaast worden afspraken gemaakt over de gezamenlijke vertegenwoordiging en belangenbehartiging namens de Waddeneilanden in nationale en internationale overlegsituaties en –organen en overleggen met Rijk en provincies.

## NAAR EEN BESTUURSKRACHT ONDERSTEUNEND RELATIEMODEL

In de Tweede Kamer is een motie aangenomen van de parlementariër Lutz Jacobi, waarin werd bepleit een Waddentoets in te voeren bij te ontwikkelen rijksbeleid of wetgeving. Hierdoor zou voorafgaand aan besluitvorming getoetst moeten worden wat de gevolgen zouden kunnen zijn voor de Waddeneilanden.

Knelpunten beleid, wet- en regelgeving Rijksoverheid

Op basis van een overzicht van ervaren knelpunten met betrekking tot wet- en regelgeving evenals beleidvoering door het Rijk, is in de afgelopen periode overleg gevoerd met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De knelpunten hebben in diverse gevallen een interdepartementaal karakter. Namens de Programmadirectie Krachtig Bestuur is een intermediair aangesteld om te overleggen op welke wijze met deze knelpunten kan worden omgegaan. Door deze contactpersoon zijn diverse contacten gelegd met vertegenwoordigers van meerdere departementen. Inmiddels hebben gesprekken plaatsgevonden over o.a.:

- 'Politiezorg op de eilanden';
- 'Gemeentefinanciën';
- Demografische ontwikkelingen en leefbaarheid;
- Duurzaamheid;
- Inspectie en toezicht;
- ICT en dienstverlening;
- Onderwijs
- Ruimtelijke ordening
- Volkshuisvesting
- Natuur en milieu
- Groenbeheerders
- Defensie en Rijkswaterstaat

Deze rechtstreekse overleggen hebben een goed effect gehad. Het heeft ertoe geleid dat knelpunten zijn opgelost, aanvullende afspraken zijn gemaakt, en goede relaties zijn gelegd. Ervaringen met deze aanpak hebben geleid tot het idee dat een “Waddentoets” wellicht niet de vorm zou moeten hebben van een lijst, toegevoegd aan een besluitvormingsdocument. Een netwerk van directe contacten op de diverse departementen is wellicht een veel effectievere vorm van betrokkenheid, en voorkomt de situatie dat achteraf gerepareerd moet worden, de huidige praktijk.

#### Waddentoets

De mogelijkheden met betrekking tot de toepassing van een dergelijke ‘Waddentoets’ zijn de afgelopen periode uitgebreid onderwerp van gesprek geweest.

De conclusie is getrokken dat een dergelijke toets alleen effectief zal zijn als de belangen van de Waddeneilanden in de beleidsvormende fase worden meegenomen. Betrokkenheid van de Waddeneilanden zou vooral ook voor in het proces van beleidsvorming plaats moeten vinden en niet enkel op het moment van besluitvorming.

In overleg met de intermediair van BZK is, en wordt gewerkt aan het opbouwen van een netwerk met contactpersonen op de diverse departementen waarmee regelmatig overleg wordt gevoerd. Het betreft vraagstukken die voor de Waddeneilanden van zodanig gewicht zijn, dat een contactpersoon bij de rijksdienst voor de Waddeneilanden van vitaal belang is in het kader van de informatie- en kennisuitwisseling en de ambitie van de Waddeneilanden om proactief te kunnen optreden in het beleidsproces. Het netwerk aan goede 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.

#### Speerpunten Eilander college

Het Eilander College heeft onlangs een aantal strategische vraagstukken en bestuurlijke opgaven benoemd die naar hun mening de speerpunten moeten zijn van de samenwerking. De bestuurlijke en ambtelijke samenwerking tussen de eilanden concentreert zich rond deze speerpunten. Daarbij komt het besef dat juist op deze terreinen de behoefte bestaat om op rijksniveau een goede gesprekspartner te hebben:

- *Eilandgemeenten*  
De Waddeneilanden nemen vaak een bijzondere positie als het gaat om de uitwerking van wet en regelgeving, samenwerking met andere gemeenten en overheidsinstellingen etc. wat voortkomt uit het feit dat voor nagenoeg alle vormen van sociaal economisch verkeer de zee een natuurlijke barrière vormt. Met name hierin komt de verbondenheid met de BES-eilanden tot uitdrukking en willen we gezamenlijk optrekken.
- *Leefbaarheid op de eilanden*  
Door demografische ontwikkelingen en verandering, een algemene trend, komt het evenwicht in de eilander gemeenschappen steeds meer onder druk te staan, waarbij betaalbaar wonen en het in standhouden van voorzieningen sleutelbegrippen zijn.
- *Ruimte voor de mens op de eilanden versus natuur en milieu doelstellingen en natuur en milieuwetgeving*  
Door toenemende wet- en regelgeving op het gebied van natuur en milieu komen de economische mogelijkheden voor de eilanders, zoals werken en wonen steeds meer in het gedrang. De weegschaal is aan het doorslaan.
- *Toerisme en werkgelegenheid op de eilanden*  
De economische peiler voor alle eilanden is toerisme en recreatie. Werkgelegenheid wordt voor het overgrote deel door deze sector gerealiseerd en is veelal seizoen gebonden. De resterende werkgelegenheid is als constante factor van vitaal belang voor de eilander gemeenschappen.

- *Veiligheid op de eilanden*  
De Waddeneilanden zijn jaarlijks goed voor ruim 10 miljoen overnachtingen. Het aantal bezoekers op de eilanden is op gezette tijden het veelvoud van de eigen inwoners. De gemeentelijke overheid is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid voor alle mensen op de eilanden.
- *Beheer Waddengebied.*  
Het beheer van en het toezicht op de activiteiten in het Waddengebied en specifiek op de Waddenzee is verdeeld over meerdere partijen met eigen programma's en verantwoordelijkheden. Daarmee is het Waddengebied van iedereen geworden maar tegelijk ook van niemand.
- *Duurzame Waddeneilanden*  
De Waddeneilanden hebben de ambitie om in 2020 duurzaam te kunnen voorzien in de energiebehoefte en waterbehoefte. Dit kan niet zonder de steun en inzet van de Provincie en de Rijksoverheid.
- *Financieel gezonde eilandgemeenten*  
Door het toeristische karakter van de eilanden en de behoefte om het natuurlandschap zo goed mogelijk te beschermen staat de financiële opgave van eiland gemeenten niet in verhouding tot het inwoneraantal. Dit vraagt om maatwerk.

## CONCLUSIE

De benutting van een interdepartementaal netwerk van contactpersonen, gekoppeld aan regulier overleg, zal leiden tot een Waddentoets in de goede zin van het woord. Het afronden van de steun van BZK in de startfase van de Waddensamenwerking, vanuit het programma Krachtig Bestuur krijgt hiermee een constructief en duurzaam vervolg.

De verkennende gesprekken gevoerd met medewerkers van diverse departementen hebben helder gemaakt, dat de bereidheid om medewerking te verlenen aan het Waddennetwerk hoog is. Ook wordt het nut van geregeld overleg onderschreven. De eilanden kunnen hierdoor vroeg bij beleidsvoorbereiding betrokken worden en contactpersonen van de departementen kunnen het overleg gebruiken als klankbord. Een brainstormsessie waarbij ambtelijke vertegenwoordigers van de Waddeneilanden en contactpersonen van de departementen elkaar ontmoeten op basis van een gemeenschappelijk thema is goed ontvangen als methode om naast kennisdeling een verdiepingsslag te maken.

Om het relatiemodel een duurzaam karakter te geven moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. Het relatiemodel moet als Waddentoets voldoende status krijgen. Bij het secretariaat van het Samenwerkingsverband van de Waddeneilanden ligt de opdracht geregeld overleggen te beleggen met contactpersonen bij de departementen en met ondersteuning van eilandvertegenwoordigers de 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 hebben over de werking van het relatiemodel en actuele interbestuurlijke vraagstukken die de Waddeneilanden raken. Binnen het ministerie van BZK zal een contactpersoon voor de Waddeneilanden aangewezen worden. Tijdens het bezoek aan minister Donner zal hem gevraagd worden deze opzet te ondersteunen en te bekrachtigen.