

Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied
Postbus 20120
8900 HM LEEUWARDEN

betreft

Advies inzake notitie Stappenplan
Servicepunt Handhaving Waddenzee

ons kenmerk

79/MvR

datum

7 december 2004

Geachte College,

Op 21 juni jl. heeft het Regionaal Coördinatiecollege Waddenzee de notitie Stappenplan Servicepunt Handhaving Waddenzee (hierna: Seph-W) vastgesteld. In de notitie is naast een taakanalyse van de handhavende instanties in de Waddenzee een stappenplan opgenomen om te komen tot een Seph-W. Het Servicepunt is inmiddels op 4 oktober jl. officieel van start gegaan en zal via het stappenplan nader moeten worden ontwikkeld.

Toezicht en handhaving van regelgeving in en rond de Waddenzee en de organisatie ervan zijn van cruciaal belang voor het bereiken van de doelstellingen van de PKB Waddenzee. Om die reden heeft de Raad dan ook gemeend alsnog een ongevraagd advies te moeten uitbrengen over het onderwerp. Het advies van de Raad kan bij de verdere inrichting en opbouw van het Servicepunt worden meegenomen.

Alle partijen die belast zijn met de handhaving van de milieuwetgeving dienen aan de hand van dezelfde uitgangspunten te handelen. Om die reden is het dan ook van belang om een beleidsplan op te stellen dat als basis kan dienen voor de handhaving van de wetgeving in de Waddenzee.

In het advies wordt het belang van een omgevingsanalyse voor het Waddengebied benadrukt. Een omgevingsanalyse maakt immers helder wat de kwetsbare plaatsen in het Waddengebied zijn vanuit de diverse wettelijke invalshoeken. Hij ondersteunt een integrale benadering van de handhavingstaken en kan prioritering vergemakkelijken.

Verder vraagt de Raad zich af of de voorgestelde bezetting van het Seph-W voldoende is als gekeken wordt naar het takenpakket, dat uit de bestuursovereenkomst voortvloeit. Gelet op deze omvang zou aansluiting bij het secretariaat van de Samenwerking Inspectie Waddenzee, of bij de al bestaande provinciale Seph's van de Waddenprovincies overwogen moeten worden.

Tenslotte wijst de Raad op het rapport van de Adviesgroep Waddenzebeleid (Ruimte voor de Wadden) waarin ideeën voor een efficiëntere en effectievere bestuursstructuur van de handhavingsamenwerking worden gegeven, die ook van

invloed kunnen zijn op de verdere professionalisering van de handhavingsamenwerking.

In dat verband kan ook de vraag worden gesteld of het nog langer verantwoord is de Waddenzee van de Noordzee te scheiden in de organisatie van de handhavingstaken. Met de handhavingspartners op de Noordzee zou afstemming van taken moeten plaatsvinden. Overwogen zou dan ook moeten worden of zij onderdeel van de bestuursovereenkomst kunnen uitmaken.

Hoogachtend,

mr. R.S. Cazemier, voorzitter

mevrouw mr. J. Westinga, secretaris

Notitie Stappenplan Servicepunt Handhaving Waddenzee (Seph-W)

Advies aan het Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied

Advies 2004/04

Eind 2002 is de Wet op de Raad voor de Wadden van kracht geworden. Op grond van deze wet is op 7 april 2003 de Raad voor de Wadden geïnstalleerd. De Raad kan als de opvolger van de Waddenadviesraad worden gezien, die in 1982 voor het eerst werd ingesteld. Net als de Waddenadviesraad heeft de nieuwe Raad tot taak de overheden en de Staten-Generaal te adviseren over het belangrijkste natuurgebied van Nederland: het Waddengebied.

De Raad voor de Wadden adviseert over zaken die van algemeen belang zijn voor het Waddengebied.

Het uitgangspunt bij alle adviezen is het behoud en de duurzame ontwikkeling van het Waddengebied, zoals neergelegd in de Nota Waddenzee.

RAAD VOOR DE WADDEN

lange marktstraat 5

8911 ad leeuwarden

postbus 392

8901 bd leeuwarden

telefoon (058) 212 60 15

telefax (058) 212 01 58

e-mail info@raadvoordewadden.nl

site www.raadvoordewadden.nl

colofon

Notitie Servicepunt

Handhaving Waddenzee (Seph-W)

RAAD VOOR DE WADDEN, Leeuwarden, 2004

Overname van teksten is uitsluitend toegestaan onder bronvermelding.

Notitie Stappenplan Servicepunt Handhaving Waddenzee (Seph-W)

Advies aan het Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied

Advies 2004/04
13 oktober 2004

1 Inleiding

Op 21 juni jl. heeft het Regionaal Coördinatiecollege Waddenzee de notitie Stappenplan Servicepunt Handhaving Waddenzee (hierna: Sefh-W) vastgesteld. De notitie bestaat uit een taakanalyse van de handhavende instanties in de Waddenzee en een stappenplan om te komen tot een Sefh-W.

Het Servicepunt is inmiddels op 4 oktober jl. officieel van start gegaan.

De Raad heeft echter gemeend over het onderwerp alsnog ongevraagd te moeten adviseren, omdat toezicht en handhaving van regelgeving in en rond de Waddenzee en de organisatie ervan van cruciaal belang zijn voor het bereiken van de doelstellingen van de PKB Waddenzee. De kanttekeningen die de Raad in dit advies plaatst kunnen bij de verdere inrichting en opbouw van het Servicepunt nog worden meegenomen.

In het verleden heeft de voorloper van de Raad voor de Wadden, de Waddenadviesraad, meermalen gewezen op het belang van een goede en adequate handhaving van de regelgeving in en rond de Waddenzee (zie hiervoor o.a. het advies van de Waddenadviesraad d.d. 23 april 1997¹). Het is de Raad gebleken dat de oprichting van een servicepunt milieuwethandhaving voor de Waddenzee een lange voorgeschiedenis kent en dat nu de tijd rijp is bevonden om tot feitelijke oprichting over te gaan. Daarbij kunnen de ervaringen van de overige servicepunten, die in 1999 en 2000 zijn opgericht, meegenomen worden. Aandachtspunt bij het eerst nu oprichten van een servicepunt is dat de financiering ervan in 2005 eindigt en dat dus nu al moet worden nagedacht over een alternatieve financiering en in feite het laten voortbestaan van het servicepunt.

In dit advies wordt onder punt 2 een algemene visie op handhaving gegeven. Punt 3 gaat in op taakanalyse en punt 4 op het stappenplan om te komen tot een Sefh-W. Het advies eindigt met een slotaanbeveling.

2 Algemene visie op handhaving in de Waddenzee

Zoals al is opgemerkt zijn toezicht en handhaving van de wet- en regelgeving in de Waddenzee van cruciaal belang om de doelstellingen van de PKB te halen. De laatste jaren heeft het Rijk onder leiding van de Minister van VROM een traject in gang gezet, waarbij alle handhavende overheden per 1 januari 2005 hun handhaving op een professioneel niveau moeten hebben geregeld. Daartoe is op 1 november 2002 de AMvB professionalisering van de milieuwethandhaving in concept vastgesteld. In deze concept-AMvB staan kwaliteitscriteria genoemd, waaraan een professionele handhaving dient te voldoen. Een aantal van deze kwaliteitscriteria heeft betrekking op samenwerking in de handhaving. Veel overheden zijn er toe over gegaan om de professionalisering van de handhaving integraal aan te pakken en dus niet alleen de professionalisering van de milieuwethandhaving te regelen, maar tevens de overige ordeningswetgeving te laten voldoen aan de kwaliteitscriteria, genoemd in de concept-AMvB. Het ligt in de bedoeling om de concept-AMvB op 1 januari 2005 in werking te laten treden, tegelijk met het wetsvoorstel handhavingsstructuur.

De Waddenzee kent tal van wetten en bevoegde overheidsorganen met een handhavende taak in het gebied. Adequate handhaving ervan is naar de mening van de Raad gebaseerd op een optimale samenwerking en coördinatie van de betrokken overheidsorganen en hun handhavingstaken.

Samenwerken in de handhaving betekent minimaal elkanders taal spreken en op een zelfde niveau opereren. Alleen dan is een basis voor samenwerking gelegd.

¹ (WAR, nr. 235) Advies over de Nota Handhavingsbeleid Waddenzee en het Handhavingsprogramma Waddenzee 1997, gericht aan het Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied

De concept-AMvB professionalisering van de milieuwethandhaving beoogt alle handhavende instanties in Nederland op het milieugebied op een zelfde niveau te brengen.

De Raad adviseert als basis voor de handhaving van de wetten, die van kracht zijn in de Waddenzee, een beleidsplan op te stellen, onder leiding van het Regionaal Coördinatiecollege Waddenzee (RCW), dat gebaseerd is op de concept-AMvB professionalisering van de milieuwethandhaving. In dat geval handelen alle betrokken partijen, die belast zijn met de handhaving van dit wettelijke regime, op basis van dit beleidsplan op een zelfde niveau en aan de hand van gelijklopende uitgangspunten. Dit bevordert de samenwerking.

3 Taakanalyse handhavende instanties Waddenzee

Het valt de Raad op dat de analyse zich uitsluitend baseert op de aanwezigheid van de rijksoverheid in de Waddenzee, terwijl ook gemeenten en provincies bevoegdheden hebben in de Waddenzee. Uit nadere mondeling verkregen informatie (gesprekken met de secretaris van het RCW en de voorzitter van het Wadden Handhavingsoverleg (WHO) die inmiddels kwartiermaker van het Seph-W is), is gebleken dat de lagere overheden voor de uitvoering van de handhavende taak gebruik maken van de landelijke diensten. Het ware wenselijk dit uit de analyse te laten blijken omwille van de volledigheid. De analyse wordt daardoor krachtiger. Voorts valt het de Raad op dat in de taakanalyse de Samenwerking Inspectie Waddenzee (hierna: SIW) niet wordt genoemd, zijnde een samenwerkingsverband van handhavende rijksoverheden in de Waddenzee op uitvoerend niveau, dat al 25 jaar bestaat. Uit de eerder genoemde gesprekken is gebleken, dat de wens bestaat om de ervaring van het WHO meer te structureren en te professionaliseren. De samenwerking is nu gebaseerd op vrijwilligheid en is persoonsgebonden, waarmee tegelijkertijd het afbreukrisico is bepaald.

Het lijkt de Raad wenselijk te streven naar volledigheid van de taakanalyse, omdat deze analyse het vertrekpunt vormt voor de verdere stappen. De wens om het WHO, waarin meegenomen het SIW, te structureren en te professionaliseren wordt door de Raad ondersteund.

Het rapport Taakanalyse handhavende instanties Waddenzee biedt volgens de Raad een goed inzicht in de problemen, die zich momenteel voordoen in de uitvoering van de handhaving in de Waddenzee. De belangrijkste analyses worden onderschreven, namelijk:

- 1 Er is sprake van een opgesplitste sectorale beleidscyclus van de handhaving.
- 2 Samenwerking in deze beleidscyclus speelt zich af in de marge van de eigen jaarplannen.
- 3 Handhaving is een deeltaak en moeilijk los te maken uit de onderscheiden organisaties.
- 4 Monitoring en evaluatie van de handhaving vindt niet of nauwelijks plaats.

Vervolgens worden in het rapport randvoorwaarden en zoekrichtingen genoemd voor het oplossen van de gesignaleerde problemen. Ofschoon ook deze zeker onderschreven worden door de Raad, wordt er toch op gewezen dat een groot deel van de aangedragen oplossingen (zoekrichtingen) te vinden zijn in de concept-AMvB professionalisering van de milieuwethandhaving. Omdat hiermee inmiddels vrij intensief gewerkt wordt door de diverse overheden, zijn ter uitwerking van een aantal kwaliteitscriteria landelijke modellen ontwikkeld voor bijvoorbeeld omgevings-, probleem- risico- en naleefanalyses.

De Raad adviseert deze modellen te gebruiken omdat hiermee voor een belangrijk deel op beleidsmatig terrein tegemoet kan worden gekomen aan de problemen, genoemd onder 1 t/m 4.

In de taakanalyse worden twee randvoorwaarden gesteld voor de optimalisering van de handhavingssamenwerking in de Waddenzee, namelijk het hebben van adequate managementinformatie en een risicoanalyse, alsmede een adequate systematiek van online informatie-uitwisseling en online raadpleging van dossiers. De Raad heeft begrepen dat deze managementinformatie als een van de informatiebronnen gebruikt wordt voor de omgevingsanalyse. **De Raad wil benadrukken dat het hebben van een omgevingsanalyse, juist voor het Waddengebied, van groot belang is, omdat een omgevingsanalyse helder maakt wat de kwetsbare plaatsen in het Waddengebied zijn vanuit de diverse wettelijke invalshoeken. Het ondersteunt een integrale benadering van de handhavingstaken en kan prioritering vergemakkelijken.** Daarbij is ook informatie nodig, die gebaseerd is op probleem-, risico- en naleefanalyses (bijvoorbeeld overeenkomstig de zogenaamde Tafel van Elf) om inzicht te verkrijgen in de mate waarin gestelde doelen behaald worden en op welke wijze de altijd beperkte handhavingcapaciteit het meest efficiënt (gezamenlijk) kan worden ingezet. Naast online informatie- en -dossierraadpleging adviseren wij om ook een goede systematiek van monitoring en evaluatie op te zetten.

4 Notitie Stappenplan Servicepunt Handhaving Waddenzee (Seph-W)

In deze notitie staat uitvoering van het stappenplan om de handhavingssamenwerking te versterken centraal. Daartoe moet een Seph-W worden opgericht. Het Seph-W kan een voorbereidende en uitvoerende rol vervullen bij de intensivering van de samenwerking.

De oprichting van servicepunten milieuwethandhaving (Seph's) vloeit voort uit de zogenaamde augustusbrieff uit 1997 van de Minister van VROM, waarin benadrukt wordt dat er een gestructureerde samenwerking in de uitvoering van de milieuwethandhaving dient te komen. Vanaf 2000 zijn één dan wel meerdere servicepunten per provincie opgericht, waarvoor het Ministerie van VROM een tijdelijke subsidie van vijf jaren beschikbaar stelde.

De Raad constateert dat vanaf 1996, dus voor de oprichting van de servicepunten, een redelijk werkend, gestructureerd samenwerkingsverband operationeel is in de Waddenzee. Het is de bedoeling voort te gaan op de ingeslagen weg en daarbij de verbeterpunten actief op te pakken. Mede gelet op de financiering ervan, kan dit het beste gewaarborgd zijn door een op te richten servicepunt. **Wel vraagt de Raad zich af of de voorgestelde bezetting van het Seph-W voldoende is als gekeken wordt naar het takenpakket, dat uit de bestuursovereenkomst voortvloeit. Gelet op deze omvang, zou aansluiting bij het SIW-secretariaat te overwegen zijn. De Raad geeft daarbij tevens in overweging om toenadering te zoeken tot de al bestaande provinciale Seph's van de Waddenprovincies, vanwege de reeds gedurende vijf jaren opgebouwde kennis en expertise aldaar.**

5 Slotbeschouwing

Gelet op de huidige ontwikkelingen in en rond het Waddengebied, adviseert de Raad om bij het verbeteren van de samenwerking het rapport van de Adviesgroep Waddenzeebeleid (Ruimte voor de Wadden) te betrekken. In dit rapport worden "zoekrichtingen" gegeven voor een efficiëntere en effectievere bestuursstructuur in het Waddengebied. Een en ander is mede van invloed op de professionalisering van de handhavingssamenwerking. In dat verband kan eveneens de vraag gesteld

worden of het nog langer verantwoord is de Waddenzee van de Noordzee te scheiden in de organisatie van de handhavingstaken. **Indien gezocht moet worden naar verbeteringen in de bestuursstructuur en daarmee naar een verbetering in de uitvoering van de taken in het Waddengebied, waaronder de handhaving van wet en regelgeving, is de Raad van mening dat het aanbeveling verdient om de betrokken handhavingspartners met de Noordzee als werkgebied, onderdeel uit te laten maken van de bestuursovereenkomst en ook op dit vlak een verdere afstemming van de handhavingstaken te bewerkstelligen.** Wellicht dat daarmee op niet al te lange termijn de contouren van een kustwacht voor Wadden- en Noordzee in zicht komen. De Raad staat hier niet afwijzend tegenover omdat in een dergelijke structuur professionele en integrale handhaving goed geborgd kunnen worden.

Leeuwarden, 17 november 2004

Samenstelling Raad voor de Wadden

Mr. R.S. (Roel) Cazemier; *voorzitter*

Ir. R. (Rindert) Dankert; *plattelandsontwikkeling en landbouw*

Prof.dr. F. (Fred) Fleurke; *openbaar bestuur*

Prof.dr.drs. H. (Henk) Folmer; *relaties economie en ecologie*

Dr. W.P. (Wim) Groenendijk; *(duurzame) energie*

Prof.dr. V.N. (Victor) de Jonge DSc; *ecosysteem*

Mevr. drs. J.D. (José) Kimkes; *sociaal-economische bedrijvigheid*

Drs. M.J. (Martinus) Kusters; *recreatie en toerisme*

Dr.ir. J. (Jan) Kuiper; *communicatie*

Ing. J. (Johan) Nooitgedagt; *waddenvisserij*

Mevr. dr.ir. E.C.M. (Elisabeth) Ruijgrok; *belevingswaarde*

Ir. P. (Paul) Scholte; *beheer natuurterreinen*

Drs. M. (Meindert) Schroor; *menswetenschappen*

Mevr. mr. S.M.A. (Susanna) Twickler; *juridische kennis*

Drs. W. (Pim) Visser; *sociaal-economische bedrijvigheid*