
Beleidsplan Handhaving 2013-2016



Waterveiligheid



Voldoende water



Schoon water



Afdeling : Watersysteem- en Kwaliteitsbeheer

Cluster : Handhaving

Auteur(s) : ing. F.G. Bams

Vastgesteld DB : 7 mei 2013

Foto's : cluster Handhaving

Copyright © Wetterskip Fryslân, 2013

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	3
Samenvatting	5
1 Inleiding	9
1.1 Organisatiebeschrijving	9
1.2 Centrale vraag.....	10
2 Wettelijk kader en beleidskader.....	11
2.1 Europese regelgeving	11
2.1.1 Europese Kaderrichtlijn Water	11
2.1.2 Richtlijn Industriële Emissies	11
2.2 Landelijke wet- en regelgeving.....	11
2.2.1 Waterwet.....	11
2.2.2 Activiteitenbesluit	12
2.2.3 Besluit lozen buiten inrichtingen.....	13
2.3 Regelgeving Wetterskip Fryslân	14
2.3.1 Aansluitverordening Wetterskip Fryslân	14
2.3.2 Heffingsverordening.....	14
2.3.3 Keur	14
2.4 Beleidskader	14
2.4.1 Landelijk beleid.....	14
2.4.2 Beleid Wetterskip Fryslân.....	15
3 Evaluatie, probleemanalyse en prioriteitenstelling.....	16
3.1 Evaluatie voorgaand beleid	16
3.1.1 Milieuwetgeving (schoon water).....	16
3.1.2 Heffingsverordening (schoon water).....	17
3.1.3 Keur (waterveiligheid en voldoende water).....	17
3.2 Probleemanalyse	17
3.2.1 Waterveiligheid	18
3.2.2 Voldoende water.....	19
3.2.3 Schoon water.....	20
3.2.4 Heffingen	21
3.2.5 Nieuwe onderwerpen.....	23
3.3 Prioriteitenstelling	24
3.3.1 Waterveiligheid	24
3.3.2 Voldoende water	24
3.3.3 Schoon water.....	24

3.3.4	Heffingen	25
3.4	Doelstellingen	25
4	Handhavingsinstrumentarium	26
4.1	Preventieve handhaving	26
4.1.1	Voorlichting	26
4.1.2	Toezicht	27
4.2	Repressieve handhaving – bestuursrechtelijk optreden	27
4.2.1	Aanmaning (waarschuwing)	28
4.2.2	Voor aankondiging	28
4.2.3	Last onder dwangsom	28
4.2.4	Last onder bestuursdwang	28
4.2.5	Intrekken van een vergunning	28
4.2.6	Boeterapport	28
4.2.7	Preventieve dwangsom	29
4.3	Repressieve handhaving – strafrechtelijk optreden	29
4.3.1	Bestuurlijke strafbeschikking	29
4.3.2	Proces-verbaal	29
4.4	Handhaven bij overtredingen door de eigen organisatie	30
4.4.1	Bestuursrechtelijk optreden	30
4.4.2	Strafrechtelijk optreden	30
4.5	Handhaven bij overtredingen door andere overheden	30
4.5.1	Bestuursrechtelijk optreden	30
4.5.2	Strafrechtelijk optreden	30
5	Uitvoering	31
5.1	Borging van personele en financiële middelen	31
5.2	Omvang van de handhavingscapaciteit	31
5.3	Uitvoeringsondersteunende voorzieningen	32
5.3.1	Registratiesysteem	32
5.3.2	Overige voorzieningen	32
5.3.3	Arbeidsomstandigheden	33
6	Ontwikkelingen	34
6.1	Samenwerking met andere instanties	34
6.1.1	Regionale Uitvoeringsdienst	34
6.1.2	Samenwerking met Rijkswaterstaat	35
6.2	Omgevingswet	35
7	Geraadpleegde bronnen	37

Samenvatting

Algemeen

In dit beleidsplan wordt het beleid voor de handhaving van milieuwetgeving (waaronder de Waterwet), de Keur en de Heffingsverordening van Wetterskip Fryslân voor de komende vier jaar beschreven. Het beleid wordt separaat van dit plan vertaald naar een meerjarenuitvoeringsprogramma, dat onderdeel uitmaakt van de planning en control cyclus van de cluster Handhaving en de cluster Beheer.

De aanleiding voor het opstellen van dit beleidsplan is:

- het aflopen van de periode waarover het Beleidsplan Handhaving 2009-2012 van kracht is;
- het van kracht worden van nieuwe wet- en regelgeving;
- het (daardoor) verschuiven van bevoegdheden tussen overheden;
- het herijken van de doelstellingen die de cluster Handhaving nastreeft.

Het doel van dit beleidsplan is tactische doelstellingen te formuleren die moeten bijdragen aan de vervulling van de organisatiedoelstellingen van Wetterskip Fryslân. Het belang van dit beleidsplan voor de organisatie is om inzicht te geven in de doelen die de cluster Handhaving voor de komende jaren heeft gesteld. Deze doelen zijn vertaald naar taken die uitgevoerd moeten worden om de doelen te bereiken. Het takenpakket van de cluster Handhaving is echter dusdanig van omvang dat het nooit volledig kan worden uitgevoerd. Daarom worden, met behulp van een probleemanalyse, prioriteiten gesteld in het takenpakket waarbij het uitgangspunt is dat de capaciteit zo optimaal mogelijk wordt ingezet en de strategie een zo groot mogelijk effect heeft. Effectiviteit, efficiency en kwaliteit staan hierbij centraal.

De centrale vragen in dit beleidsplan zijn: Welke prioriteiten stellen we de komende jaren en hoe gaan we deze uitvoeren?

De financiële middelen en de formatie vallen buiten de reikwijdte van dit beleidsplan. Wel wordt een aandachtspunt ten aanzien van de relatie ambitieniveau versus handhavingcapaciteit benoemd.

Wettelijk kader en beleidskader

In dit beleidsplan wordt een overzicht gegeven van het wettelijke kader waarbinnen de cluster handhaving opereert. Hierin is opgenomen de verschuiving van bevoegdheden tussen overheden ten gevolge van het inwerkingtreden van nieuwe wet- en regelgeving. Met de gevolgen van deze verschuiving voor de capaciteit is in de afgelopen jaren in het personeelsplan al rekening gehouden.

Naast dit wettelijke kader dient de cluster zich ook te conformeren aan interne en externe beleidsdocumenten. De belangrijkste hiervan zijn het Waterbeheerplan 2010-2015 en het Emissiebeheerplan 2011-2015.

Provincie Fryslân heeft ingevolge de waterstaatsregelgeving een Waterhuishoudingsplan opgesteld dat het strategisch beleidskader vormt van de provincie. Vanuit dit plan is het beheer en de uitvoering vertaald in een Waterbeheerplan dat het beleidskader vormt van Wetterskip Fryslân. Voor het beleidsplan Handhaving zijn de doelstellingen uit het Waterbeheerplan mede als uitgangspunt gekozen. In het beleidsplan zijn tactische doelstellingen geformuleerd die zijn gebaseerd op een probleemanalyse waarvan het Emissiebeheerplan onderdeel uitmaakt. Dit Emissiebeheerplan brengt de huidige en mogelijk toekomstige overschrijding van de waterkwaliteitsnormen in kaart, die door lozing van probleemstoffen worden veroorzaakt.

Evaluatie, probleemanalyse en prioriteitenstelling

Het algemene beleidsdoel van de cluster Handhaving ten aanzien van dit onderwerp luidt:

- De cluster Handhaving zet in op het behalen van (lopende) doelstellingen en zet nieuwe onderwerpen om in taken, met elk weer hun eigen prioriteit en doelstelling.

In het Beleidsplan Handhaving 2009-2012 zijn ten aanzien van een aantal taken van de cluster Handhaving prioriteiten gesteld. Deze taken zijn onderverdeeld in doelgroepen. Aan de prioriteitenstelling in dat plan zijn tactische- en kwaliteitsdoelstellingen gekoppeld, die zijn opgenomen in een meerjarenuitvoeringsprogramma. In dit meerjarenuitvoeringsprogramma zijn de vorderingen bijgehouden ten aanzien van de behaalde resultaten. Hierop is een evaluatie uitgevoerd, die laat zien dat - op één na - alle doelstellingen zijn gehaald. Voor het niet behalen van de doelstelling ten aanzien van de Indirecte lozingen wordt de reden verklaard.

De probleemanalyse is deels uitgevoerd op basis van de thema's zoals genoemd in het Waterbeheerplan. Per thema zijn op strategisch niveau maatregelen geformuleerd, die nodig zijn om de in het Waterbeheerplan genoemde beleidsdoelen te realiseren. Naast de uitwerking van de realisatie van beleidsdoelen in het Waterbeheerplan draagt de cluster Handhaving ook zelf een aantal uitwerkingen aan die – naar oordeel van de cluster zelf – eveneens kunnen bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen. Deze uitwerkingen zijn eveneens verwerkt in de probleemanalyse. Daarnaast is met de portefeuillehouder en medewerkers van het onderdeel Heffingen bepaald wat de beleidsdoelen zijn ten aanzien van dit onderdeel. Aan de hand van de probleemanalyse zijn per thema de volgende doelstellingen geformuleerd:

Thema Waterveiligheid

Primaire waterkeringen:

- Wetterskip Fryslân treedt handhavend op bij Keurovertredingen.

Regionale waterkeringen – de boezemkaden:

- De overtredingen van de grondbewerking-, maai- en beweidingsregels worden verder teruggedrongen.

Regionale waterkeringen – de Lauwersmeerdijk:

- De vergunningverlening en handhaving wordt aangepast aan de nieuwe status.

Regionale waterkeringen – de voormalige zeedijken:

- De vergunningverlening en handhaving wordt aangepast aan de nieuwe status.

Thema Voldoende water

Illegale dempingen:

- Door verscherping van het toezicht en de handhaving wordt het aantal illegale dempingen teruggedrongen.

Handhaving beschermingszones:

- Door verscherping van het toezicht en de handhaving worden de beschermingszones langs de hoofdwatergangen obstakelvrij gehouden.

Thema Schoon water

Algemene waterkwaliteit:

- Bij de handhaving van de regelgeving richt het waterschap zich op de verbetering van het naleefgedrag.

Heffingen:

- Er wordt een methodiek ontwikkeld die inzichtelijk maakt of alle bedrijven de juiste heffingsaanslag opgelegd krijgen.
- Mede door het uitvoeren van discrepantieonderzoeken zal het verschil in gemeten en berekende vervuilingseenheden verder worden teruggedrongen.
- Gezamenlijk met Hefpunt wordt een procedure ontwikkeld voor het afhandelen van heffingen.

Voor de thema's Waterveiligheid en Voldoende water geldt dat de cluster Beheer het primaire toezicht uitoefent en in veel gevallen de eerste stap inzet ten aanzien van de handhaving. Indien door de overtreder aan de gemaakte afspraken bij deze eerste stap geen gehoor wordt gegeven, dan wordt de casus overgedragen aan de cluster Handhaving.

De prioriteiten voor het huidige takenpakket zijn opnieuw bepaald uit de evaluatie van het voorgaand beleid, de probleemanalyse, het Waterbeheerplan, het Emissiebeheerplan en gesprekken met aan de cluster Handhaving verbonden portefeuillehouders en diverse medewerkers.

Handhavingsinstrumentarium

Na vaststelling van de prioriteiten en de tactische doelstellingen kan door middel van het inzetten van handhavingsinstrumenten en het volgen van handhavingsstrategieën uitvoering worden gegeven aan het realiseren van deze doelstellingen. Voor de belangrijkste doelgroepen wordt gewerkt met toezichtsplannen. Hierin zijn de strategie en werkwijze voor de tactische doelstellingen uitgewerkt. De beleidsdoelen ten aanzien van het inzetten van handhavingsinstrumenten luiden als volgt:

- De cluster Handhaving legt het zwaartepunt in de preventieve handhaving.
- Bij het toezicht draagt de communicatie vanuit de cluster Handhaving bij aan de bevordering van de naleving van regels en voorschriften.
- Het optreden van de cluster Handhaving is in lijn met het optreden van collega overheden.

Handhaving begint met voorlichting en toezicht. Pas wanneer regels en voorschriften worden overtreden treedt een sanctiestrategie in werking, die aangeeft wanneer welke handhavingsinstrumenten moeten worden toegepast. Deze sanctiestrategie volgt de Landelijke strategie milieuhandhaving, die is overeengekomen in het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM). Afwijking van de landelijke sanctiestrategie, bijvoorbeeld vanwege afspraken met collega overheden over de manier van optreden, is alleen dan mogelijk wanneer de afwijkende sanctiestrategie goed is beschreven en gemotiveerd en door alle betrokken partijen eensluidend wordt nageleefd. Er wordt gestreefd naar uniformiteit met de handhavingspartners.

Het kan voorkomen dat de inspecteurs van de cluster Handhaving een overtreding constateren bij handelingen, uitgevoerd door (medewerkers van) Wetterskip Fryslân of door (medewerkers van) een andere overheid. In dit beleidsplan staat omschreven wat het dagelijks bestuur heeft bepaald ten aanzien van het optreden in dergelijke gevallen.

Uitvoering

Binnen Wetterskip Fryslân vindt de borging van de personele en financiële middelen plaats via de planning en control- cyclus waarin jaarlijks een analyse plaatsvindt van de beschikbare budgetten en formatie. Voor het realiseren van de doelstellingen is een bepaalde handhavingscapaciteit beschikbaar. De omvang van deze capaciteit wordt vooral bepaald door het bestuurlijke ambitieniveau. Bij een toename van taken en/of een (gedwongen) afname van personele capaciteit dienen oplossingen te worden gezocht om een gezonde balans tussen werkvoorraad en beschikbare capaciteit in stand te houden. Ten aanzien van de uitvoering is dit tevens het beleidsdoel:

- De cluster Handhaving kent een gezonde balans tussen werkvoorraad en beschikbare personele capaciteit.

Ontwikkelingen

Op het moment van schrijven van dit beleidsplan lopen er een aantal trajecten op organisatorisch gebied, zowel intern als extern. Deze trajecten hebben elk op zich in meer of mindere mate invloed op de werkzaamheden binnen de cluster Handhaving. Naast voortzetting van de samenwerking met onder andere de provincie, gemeenten, NVWA en politie, lopen er een aantal nieuwe trajecten ten aanzien van samenwerking, waaronder de vorming van een Regionale Uitvoeringsdienst en de ontwikkeling van de Omgevingswet.

1 Inleiding

In dit beleidsplan wordt het beleid voor de handhaving van milieuwetgeving (waaronder de Waterwet), de Keur en de Heffingsverordening van Wetterskip Fryslân voor de komende vier jaar beschreven. Het beleid wordt separaat van dit plan vertaald naar een meerjarenuitvoeringsprogramma, dat onderdeel uitmaakt van de planning en control cyclus van de cluster Handhaving en de cluster Beheer. De financiële middelen en de formatie vallen buiten de reikwijdte van dit beleidsplan. Wel wordt een aandachtspunt ten aanzien van de relatie ambitieniveau versus handhavingscapaciteit benoemd.

Aanleiding

De aanleiding voor het opstellen van dit beleidsplan is:

- het aflopen van de periode waarover het Beleidsplan Handhaving 2009-2012 van kracht is;
- het van kracht worden van nieuwe wet- en regelgeving;
- het (daardoor) verschuiven van bevoegdheden tussen overheden;
- het herijken van de doelstellingen die de cluster Handhaving nastreeft.

Doel

Het doel van dit beleidsplan is tactische doelstellingen te formuleren die moeten bijdragen aan de vervulling van de organisatiedoelstellingen van Wetterskip Fryslân.

Belang

Het belang van dit beleidsplan voor de organisatie is om inzicht te geven in de doelen die de cluster Handhaving voor de komende jaren heeft gesteld. Deze doelen zijn vertaald naar taken die uitgevoerd moeten worden om de doelen te bereiken. Het takenpakket van de cluster Handhaving is echter dusdanig van omvang dat het nooit volledig kan worden uitgevoerd. Daarom worden, met behulp van een probleemanalyse, prioriteiten gesteld in het takenpakket waarbij het uitgangspunt is dat de capaciteit zo optimaal mogelijk wordt ingezet en de strategie een zo groot mogelijk effect heeft. Effectiviteit, efficiency en kwaliteit staan hierbij centraal.

1.1 Organisatiebeschrijving

Onder het motto: “Wetter jout de romte kwaliteit” heeft Wetterskip Fryslân in het Waterbeheerplan 2010-2015 de volgende missie en visie beschreven:

Missie

Wetterskip Fryslân:

- is de regionale waterbeheerder voor Fryslân en een deel van het Groninger Westerkwartier;
- verzorgt het beheer van de watersystemen, waterkeringen en waterzuiveringen, zowel kwantitatief als kwalitatief;
- doet dat milieubewust, klantgericht en tegen zo laag mogelijke kosten;
- zorgt daarmee voor een veilig Fryslân en Westerkwartier in de zin van het voorkomen van overstromingen en wateroverlast;
- draagt bij aan een duurzaam leefmilieu waarin goed gewoond, gewerkt en gerecreëerd kan worden en de kwaliteiten van natuur en landschap gediend worden;
- dit wordt gedaan in interactie met publieke en private partners.

Visie

Wetterskip Fryslân heeft deze missie concreet gemaakt aan de hand van een aantal kernbegrippen, te weten:

- een optimale uitvoering van het primaire proces;
- een transparante verantwoording;
- bestuurlijke en inhoudelijke deskundigheid;
- een proactieve houding;
- een heldere positie.

Kernwaarden

Wetterskip Fryslân noemt in het waterbeheerplan een drietal kernwaarden die worden nagestreefd:

- waterveiligheid;
- voldoende water;
- schoon water.

Voor zover mogelijk is dit beleidsplan opgezet aan de hand van deze kernwaarden.

1.2 Centrale vraag

De centrale vragen in dit beleidsplan zijn: Welke prioriteiten stellen we de komende jaren en hoe gaan we deze uitvoeren?

2 Wettelijk kader en beleidskader

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het wettelijke kader waarbinnen de cluster handhaving opereert. Naast dit wettelijke kader dient de cluster zich ook te conformeren aan interne en externe beleidsdocumenten. Voor de wettelijke bevoegdheden wordt verwezen naar het kwaliteitshandboek van de cluster Handhaving.

2.1 Europese regelgeving

De hoogste regelgeving op het gebied van de waterhuishouding is afkomstig van de Europese Unie. Met deze regelgeving wordt een raamwerk (richtlijn) geschetst waarbinnen verdere uitwerking dient plaats te vinden in nationale regelgeving. Zo moet de Nederlandse waterstaatswetgeving voldoen aan de Europese richtlijnen.

2.1.1 Europese Kaderrichtlijn Water

De belangrijkste richtlijn op het gebied van de waterhuishouding is de Europese Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG), die in 2000 van kracht is geworden. Deze kaderrichtlijn richt zich op de bescherming van alle Europese wateren en stelt zich ten doel dat al deze wateren in het jaar 2015 een 'goede toestand' hebben bereikt en dat er binnen heel Europa duurzaam wordt omgegaan met water. Deze termijn kan worden verlengd met maximaal twee periodes van zes jaar. De uiterste datum komt daarmee op 2027. De bescherming van alle wateren heeft zowel betrekking op rivieren, meren, kustwateren als op grondwateren.

In opdracht van het Directoraat Generaal Water van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn de gevolgen voor de vergunningverlening en de handhaving uitgewerkt in de nota *Leidraad KRW voor de vergunningverlening en handhaving in het kader van de Wvo* (5 februari 2007). Dit document is op het moment van schrijven van dit beleidsplan nog steeds van kracht.

2.1.2 Richtlijn Industriële Emissies

De Richtlijn Industriële Emissies (2010/75/EU, RIE) is de opvolger van de IPPC-richtlijn en verplicht de lidstaten van de EU om grote milieuvervuilende bedrijven te reguleren middels een integrale vergunning gebaseerd op de beste beschikbare technieken. De reikwijdte van de RIE is uitgebreider dan de oorspronkelijke IPPC-Richtlijn, zodat meerdere grote installaties vallen onder de richtlijn. De RIE is per 1 januari 2013 geïmplementeerd in Nederlandse wet- en regelgeving, zoals de Wet milieubeheer, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en onderliggende regelgeving zoals het Activiteitenbesluit. Het Activiteitenbesluit is hierdoor uitgebreid met onder andere agrarische activiteiten die onder de RIE vallen.

2.2 Landelijke wet- en regelgeving

2.2.1 Waterwet

Op 22 december 2009 is de Waterwet in werking getreden. De Waterwet vormt de basis voor normen die aan watersystemen kunnen worden gesteld. Voor primaire waterkeringen blijken de normen uit de wet zelf, andere normen voor rijkswateren worden opgenomen in het Waterbesluit of de Waterregeling. Voor de regionale wateren zullen de verordeningen en plannen van de provincies normen bevatten. De waterbeheerders zijn ook verplicht te voldoen aan een aantal belangrijke

waterkwaliteitseisen. Voor de oppervlaktewaterkwaliteit gelden chemische en ecologische kwaliteitsnormen. Voor de grondwaterkwaliteit gelden alleen chemische kwaliteitsnormen. Voor waterkwaliteitsnormen verwijst de Waterwet naar stoffenlijsten en normen die zijn vastgelegd in de Wet milieubeheer, de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn.

In beginsel verbiedt de wet zonder vergunning stoffen in een oppervlaktewaterlichaam te brengen (artikel 6.2). De Waterwet kent echter ook de mogelijkheid om bij besluit of regeling algemene regels te stellen. Een belangrijke categorie besluiten zijn de lozingenbesluiten ter regulering van bepaalde, aangewezen lozingen. Valt een lozing onder één van deze lozingenbesluiten, dan is er geen vergunningplicht maar is de lozer in de meeste gevallen verplicht om de lozing te melden aan de waterkwaliteitsbeheerder en moet hij tevens voldoen aan de in het besluit opgenomen gedrags- en lozingsvoorschriften. Verder zijn in een aantal regelingen grenswaarden opgenomen voor de lozing van bepaalde stoffen. Er zijn ook lozingen opgenomen in besluiten die zowel vallen onder de Waterwet als de Wet milieubeheer (Wm).

De belangrijkste (lozingen)besluiten zijn:

- Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit)
- Besluit bodemkwaliteit
- Besluit glastuinbouw (wordt in 2013 opgenomen in het Activiteitenbesluit)
- Besluit lozen buiten inrichtingen
- Besluit lozing afvalwater huishoudens
- Lozingenbesluit open teelt en veehouderij (wordt in 2013 opgenomen in het Activiteitenbesluit)
- Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart

In de paragrafen hierna worden twee van deze besluiten, die de meeste invloed hebben op het werk van de cluster Handhaving, nader uitgelegd. De overige besluiten worden niet nader uitgelegd.

Met de komst van de Waterwet heeft er een verschuiving plaatsgevonden in de bevoegdheid ten aanzien van de grondwateronttrekkingen. Met uitzondering van het toezicht op industriële grondwateronttrekkingen en grondwateronttrekkingen ten behoeve van koude-warmteopslag installaties en de drinkwatervoorziening is het toezicht op de grondwateronttrekkingen overgegaan van de provincie naar het waterschap. Hierdoor is het takenpakket van de cluster Handhaving groter geworden. Ten aanzien van de indirecte lozingen is het toezicht overgegaan van het waterschap naar de gemeenten en de provincie (zie hieronder). Met de verschuivingen over en weer is in de recente jaarplanningen van de cluster Handhaving reeds rekening gehouden.

2.2.2 Activiteitenbesluit

Met het Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer (meer gebruikelijk: Activiteitenbesluit) zijn zowel de lozingen vanuit milieuvergunningplichtige bedrijven (Wm), als een groot aantal watervergunningplichtige lozingen (vanuit inrichtingen) vervangen door algemene regels. Veel bedrijven die vallen onder het Activiteitenbesluit kunnen dan ook volstaan met het melden van hun activiteiten. Aanvullende maatregelen (maatwerkvoorschriften) kunnen in beginsel binnen het besluit worden gesteld. Voor een klein deel van de bedrijven blijft de vergunningplicht gelden. De handhaafbaarheid is door dit besluit eenvoudiger, omdat meer inrichtingen onder een uniform systeem van algemene regels vallen. Verder zijn de voorschriften met betrekking tot het lozen van afvloeiend hemelwater en grondwater dusdanig gewijzigd dat ze beter handhaafbaar zijn. Het Activiteitenbesluit en de bijbehorende Ministeriële regeling zijn in 2008 in werking getreden. Met ingang van 2013 vallen ook agrarische activiteiten, die voorheen in het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij stonden genoemd, onder dit besluit.

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wabo en de tweede tranche van de tweede fase van het Activiteitenbesluit hebben er ook verschuivingen plaatsgevonden in de bevoegdheidsverdeling tussen gemeenten, provincies en waterschappen. Het bevoegd gezag ten aanzien van de indirecte lozingen ligt sinds eind 2009 bij de gemeenten of de provincie Fryslân. Wetterskip Fryslân blijft bevoegd gezag voor de directe lozingen op het oppervlaktewater. Voor de cluster Vergunningverlening betekent het Activiteitenbesluit dat er minder vergunningen zullen worden verleend en dat er meer gewerkt gaat worden met maatwerkvoorschriften, die soms nodig zijn als aanvulling op meldingen en algemene regels. Voor lozingen bevat het Activiteitenbesluit geen meetverplichtingen voor bedrijven. Wel worden er grenswaarden gesteld aan de lozingen. De cluster Handhaving zal daarom hoofdzakelijk bij de directe lozingen nog steeds controles uitvoeren om te toetsen of aan die grenswaarden wordt voldaan.

2.2.3 Besluit lozen buiten inrichtingen

Op 1 juli 2011 is het Besluit lozen buiten inrichtingen in werking getreden. Het besluit is gebaseerd op de Wet milieubeheer, de Waterwet en de Wet bodembescherming, en bevat regels voor een groot aantal categorieën van lozingen die het gevolg zijn van activiteiten die plaatsvinden buiten inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer. Lozingen vanuit inrichtingen vallen onder het Activiteitenbesluit en het lozen vanuit particuliere huishoudens is geregeld met het Besluit lozing afvalwater huishoudens.

Diverse activiteiten vinden zowel binnen als buiten inrichtingen plaats. In dat geval bevat het Activiteitenbesluit en het Besluit lozen buiten inrichtingen inhoudelijk gelijke voorschriften. Echter omdat de wettelijke basis een andere is, is de formulering van de voorschriften soms wat anders. Zo zijn de voorschriften in het Activiteitenbesluit gebaseerd op hoofdstuk 8 Wm en in het Besluit lozen buiten inrichtingen op grond van hoofdstuk 10 Wm. Ook zijn in het Besluit lozen buiten inrichtingen geen voorschriften opgenomen voor grootschalige activiteiten, want die zijn vanwege de omvang veelal een inrichting waar het Activiteitenbesluit op van toepassing is.

Bovendien beperkt het Besluit lozen buiten inrichtingen zich tot de lozingsaspecten bij de verschillende activiteiten, terwijl het Activiteitenbesluit in beginsel op alle milieuaspecten betrekking heeft. Het gaat hier om de volgende activiteiten:

- bodemsanering en proefbronnering;
- lozen van grondwater bij ontwatering;
- behandelen van huishoudelijk afvalwater op locatie;
- lozen ten gevolge van werkzaamheden aan vaste objecten, waaronder het reinigen van bruggen en aanverwante activiteiten;
- het wassen van motorvoertuigen;
- het op en overslaan van goederen.

Overigens dient opgemerkt te worden dat de voorschriften voor bodemsanering en proefbronneringen (artikel 3.1) en het lozen ten gevolge van werkzaamheden aan vaste objecten (artikel 3.10 en 3.11) uit het Besluit lozen buiten inrichtingen ook van toepassing zijn op particuliere huishoudens. Dit is per 1 juli 2011 geregeld in artikel 2, vijfde lid van het Besluit lozing afvalwater huishoudens.

Het verbod tot lozen van toiletwater vanuit pleziervaartuigen in het oppervlaktewater is overgeheveld van het Besluit lozing afvalwater huishoudens (artikel 10a) naar het Besluit lozen buiten inrichtingen (artikel 3.9), met de inwerkingtreding van dit besluit. Vanwege de systematiek past dit beter in dit besluit.

2.3 Regelgeving Wetterskip Fryslân

2.3.1 Aansluitverordening Wetterskip Fryslân

De Aansluitverordening Wetterskip Fryslân (september 2000) is een verordening op grond van artikel 78 en en 85 van de Waterschapswet, artikel 1 en 34 van de Wvo en artikel 21:7 van de Wet milieubeheer en heeft als doel om lozingen vanuit gemeentelijke rioleringen op de rioolwaterzuiveringsinstallaties te reguleren. Hiermee kunnen de eisen die aan de lozing door de rwzi's op het oppervlaktewater worden gesteld, worden doorvertaald naar de gemeenten als beheerders van de op de rwzi aangesloten riolering. Op hun beurt kunnen gemeenten deze eisen weer doorvertalen naar de bedrijven die op de riolering lozen. De Aansluitverordening is nog steeds van kracht, doch wordt niet (meer) gebruikt. Desondanks is deze verordening toch in dit document opgenomen, want de mogelijkheid bestaat dat er in andere documenten nog naar wordt verwezen.

2.3.2 Heffingsverordening

Onder de naam 'verontreinigingsheffing' wordt, ter bestrijding van de kosten van maatregelen tot het tegengaan en voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren, een directe belasting geheven ter zake van het direct of indirect brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam waarvoor het waterschap bevoegd is, of op een zuiveringstechnisch werk (rioolwaterzuivering) dat bij het waterschap in beheer is. Het beleid voor de Heffingsverordening van Wetterskip Fryslân wordt vastgesteld door Hefpunt. Wetterskip Fryslân bepaalt het uitvoeringsbeleid en de strategie: waar liggen de prioriteiten, op welke manier vindt het toezicht plaats en welke inzet wordt gepleegd op de doelgroepen.

2.3.3 Keur

De Keur is een verordening van het waterschap, vergelijkbaar met de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van een gemeente. Met ingang van 1 januari 2013 is een nieuwe Keur van kracht. Deze nieuwe Keur is gebaseerd op de model-Keur van de Unie van Waterschappen en beschrijft uitzonderingen op het algemeen verbod ten aanzien van handelingen aan waterstaatswerken. Daarnaast bewaakt de nieuwe Keur de ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en bevat deze meer algemene regels. Dit houdt in dat een melding volstaat indien activiteiten moeten worden uitgevoerd die onder deze algemene regels vallen. De procedure voor het indienen van een melding is voor degene die de activiteit wil gaan uitvoeren vele malen makkelijker dan het aanvragen van een vergunning. Ook ten aanzien van de handhaving is het werken met algemene regels duidelijker, omdat voor dezelfde activiteit steeds dezelfde regels van toepassing zijn.

2.4 Beleidskader

2.4.1 Landelijk beleid

Het Nationaal Waterplan is het Rijksplan voor het waterbeleid in Nederland en daarmee de opvolger van de 4e Nota Waterhuishouding. De Waterwet schrijft voor dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu elke zes jaar zo'n waterplan zal presenteren. Het Nationaal Waterplan bevat een langetermijnvisie voor 2040 en een uitvoeringsprogramma voor de periode 2009-2015. Het Nationaal Waterplan richt zich op bescherming tegen overstromingen. Daarnaast is er aandacht voor voldoende en schoon water en de manieren waarop water kan worden gebruikt.

2.4.2 Beleid Wetterskip Fryslân

Waterbeheerplan

Provincie Fryslân heeft ingevolge de waterstaatsregelgeving een Waterhuishoudingsplan opgesteld dat het strategisch beleidskader vormt van de provincie. Vanuit dit plan is het beheer en de uitvoering vertaald in een Waterbeheerplan dat het beleidskader vormt van Wetterskip Fryslân. De beide documenten zijn parallel aan elkaar ontwikkeld en kennen eenzelfde periode waarover ze van kracht zijn. Voor het beleidsplan Handhaving zijn de doelstellingen uit het Waterbeheerplan 2010-2015 (verder: Waterbeheerplan) als uitgangspunt gekozen.

Het Waterbeheerplan is ingedeeld in drie thema's: Waterveiligheid, Voldoende water en Schoon water. De milieuwetgeving en de Heffingsverordening vallen onder het thema Schoon water. De Keur valt onder zowel het thema Waterveiligheid als Voldoende water. De clusters Handhaving en Beheer leveren gezamenlijk een bijdrage aan alle thema's van het Waterbeheerplan. In het Waterbeheerplan zijn met betrekking tot toezicht en handhaving de volgende (speer)punten benoemd.

(Speer)punten Waterbeheerplan:

- Waterveiligheid
 - Primaire keringen: Wetterskip Fryslân treedt handhavend op bij Keurovertredingen.
 - Regionale waterkeringen – de boezemkaden: Wetterskip Fryslân dringt de overtredingen van de grondbewerking-, maai- en beweidingregels verder terug.
- Voldoende water
 - Duurzaam peilbeheer: Wetterskip Fryslân treedt op bij illegale dempingen en wanneer obstakels zich in de beschermingszone bevinden.
- Schoon water
 - De algemene waterkwaliteit: Wetterskip Fryslân richt zich bij de handhaving op de verbetering van het naleefgedrag.

De cluster Handhaving levert een bijdrage aan de organisatiedoelstellingen uit het Waterbeheerplan door het uitvoeren van het Beleidsplan Handhaving 2013-2016. Hierin zijn tactische doelstellingen geformuleerd die zijn gebaseerd op een probleemanalyse waarvan het Emissiebeheerplan onderdeel uitmaakt.

Emissiebeheerplan

Voor het in kaart brengen van huidige en mogelijk toekomstige overschrijding van de waterkwaliteitsnormen (milieuwetgeving), die door de lozing van probleemstoffen worden veroorzaakt, is een Emissiebeheerplan opgesteld door Wetterskip Fryslân. Dit Emissiebeheerplan 2011-2015 wordt gebruikt bij het uitvoeren van een probleemanalyse op basis van de huidige milieuwetgeving.

3 Evaluatie, probleemanalyse en prioriteitenstelling

Beleidsdoel Handhaving:

- De cluster Handhaving zet in op het behalen van (lopende) doelstellingen en zet nieuwe onderwerpen om in taken, met elk weer hun eigen prioriteit en doelstelling.

3.1 Evaluatie voorgaand beleid

In het Beleidsplan Handhaving 2009-2012 zijn ten aanzien van een aantal taken van de cluster Handhaving prioriteiten gesteld. Deze taken zijn onderverdeeld in doelgroepen. Aan de prioriteitenstelling zijn tactische- en kwaliteitsdoelstellingen gekoppeld, die zijn opgenomen in een meerjarenuitvoeringsprogramma (zie tabel 3.1 in bijlage 1). In dit meerjarenuitvoeringsprogramma zijn met behulp van een tabelbestand de vorderingen bijgehouden ten aanzien van de behaalde resultaten. Deze resultaten worden deels gekenmerkt als het nalevingsniveau, deels als het aantal acties ten behoeve van die taak. Het nalevingsniveau geeft de mate aan waarin de (water gerelateerde) milieuregels worden nageleefd. Onderstaande evaluatie is opgezet aan de hand van de thema's zoals genoemd in het Beleidsplan Handhaving 2009-2012. Daarachter staan tussen haakjes de huidige kernwaarden genoemd waaronder deze thema's vallen.

3.1.1 Milieuwetgeving (schoon water)

De tactische doelstellingen voor de taken ten aanzien van de milieuwetgeving zijn alleen voor de doelgroep Industrie (indirecte lozingen) niet gehaald. Het gemiddelde nalevingsniveau ligt hierbij op 70%, terwijl voor 2012 een niveau van 80% was beoogd. Dit heeft te maken met het gegeven dat de doelstelling destijds te hoog is gesteld ten aanzien van het aantal indirecte lozers waar het waterschap nog controles uitvoert. Met de overgang van het bevoegd gezag bij deze indirecte lozers van het waterschap naar provincie of gemeente, is dit aantal fors gedaald. Het waterschap is bij een aantal grote lozers nog slechts bevoegd gezag ten aanzien van de directe lozing. Gelet op het feit dat deze lozers jaarlijks een grote hoeveelheid meetresultaten genereren – vanwege de meetverplichting – is er op parameterniveau bijna altijd wel wat mis. Ook op basis van de risicoanalyse ten aanzien van de grote lozers worden voornamelijk inspecties uitgevoerd bij die lozers waar de kans op overschrijdingen het grootst is. Dit heeft tot resultaat dat bij elke controle het risico op het constateren van een overtreding erg groot is, waardoor het lijkt of het naleefpercentage voor de doelgroep Industrie niet hoog is. Landelijk is het beeld dat bij deze doelgroep het naleefpercentage op ongeveer 70% ligt.

Van de doelgroepen Riolering en Woningen zonder voorziening voor huishoudelijk afvalwater in kwetsbaar en vrij afstromend gebied (beide onder de taak Directe lozingen) zijn de nalevingsniveaus getrapt in een saneringsfase en een beheersfase. Bij de doelgroep Riolering is de saneringsfase (controle op het sluiten van overstorten en het realiseren van randvoorzieningen) afgerond en is de beheersfase van kracht geworden. In deze beheersfase wordt het nalevingsniveau nog niet bijgehouden, doch de bedoeling is dit wel te gaan doen. Bij de doelgroep Woningen gaat het vooral om de aanleg en het beheer van IBA-systemen. Hiertoe is een toezichtsplan opgesteld. Op basis van dit toezichtsplan is alleen gecontroleerd of een systeem is geïnstalleerd. Op dit moment is de beheersfase van kracht en worden alleen inspecties uitgevoerd naar aanleiding van meldingen over de waterkwaliteit in de nabijheid van die systemen. Er worden dus geen reguliere toezichtbezoeken uitgevoerd.

3.1.2 Heffingsverordening (schoon water)

Bij doelgroepen Meetbedrijven en Tabelbedrijven was een nalevingsniveau van respectievelijk 80% en 75% beoogd. Het nalevingsniveau is hier niet geregistreerd. Bij de meetbedrijven niet omdat de effecten van de onderzoeken bij deze bedrijven pas op langere termijn zichtbaar zijn (niet te vergelijken met de reguliere milieucontroles). En bij de tabelbedrijven niet omdat het bij deze doelgroep lastig blijkt om representatieve categorieën te selecteren. Voorbeeld: er wordt niet alleen bij aardappelverwerkende bedrijven gemeten, maar het ene moment bij een aardappelverwerkend bedrijf en het andere moment bijvoorbeeld bij een zuivelproducent. Daarnaast wordt bij beide doelgroepen gezocht naar bedrijven die mogelijk verkeerd in de heffing zitten. Met een dergelijke selectiemethode van te controleren bedrijven zou eerder een laag dan een hoog nalevingsniveau worden behaald.

3.1.3 Keur (waterveiligheid en voldoende water)

Voor doelgroep Illegale dempingen is een afname van het aantal overtredingen van 50% in 2012 ten opzichte 2009 beoogd. Tot op heden zijn de aantallen van deze doelgroep niet goed in beeld geweest. Vandaar dat geen uitspraak kan worden gedaan over het nalevingsniveau. Vanaf 2013 wordt op een andere manier gewerkt (o.a. met behulp van luchtfotografie), waarbij het nalevingsniveau wel goed kan worden vastgesteld en kan worden aangetoond of met de gekozen werkwijze daadwerkelijk een afname in het aantal overtredingen wordt gerealiseerd.

Voor de doelgroep Keurovertredingen geldt dat aan de cluster Handhaving overgedragen zaken worden afgehandeld conform het daarvoor opgestelde standaard procedurevoorschrift. Ten aanzien van de doelgroep Grondwateronttrekkingen is een toezichtsplan opgesteld, waarnaar wordt gehandeld.

Overigens was Wetterskip Fryslân bij het tot stand komen van het voorgaande beleidsplan nog geen bevoegd gezag ten aanzien van grondwateronttrekkingen. Dit is de reden waarom voor deze doelgroep destijds geen doelen zijn opgenomen. Voor het toezicht op grondwateronttrekkingen is Wetterskip Fryslân sinds eind december 2009 bevoegd gezag, hetgeen nog maar een korte tijd is. De cluster Handhaving wil daarom eerst ervaringen opdoen met het toezicht op deze doelgroep, voordat een goed onderbouwd nalevingsniveau kan worden vastgesteld.

3.2 Probleemanalyse

In het Waterbeheerplan 2010-2015 (WBP) staat aangegeven wat Wetterskip Fryslân in de planperiode als watersysteembeheerder voornemens is te gaan doen om in het beheergebied schoon water en droge voeten te houden. Hiertoe zijn op strategisch niveau voor de planperiode de maatregelen geformuleerd, die nodig zijn om de beleidsdoelen ten aanzien van de thema's Waterveiligheid, Voldoende water en Schoon water te realiseren. Ook staat aangegeven aan welke beleidsdoelen de cluster Handhaving kan bijdragen om deze doelen te realiseren. Daarbij is vaak een uitwerking daarvan gegeven. Enkele beleidsdoelen zijn bij het schrijven van dit beleidsplan reeds gerealiseerd, zoals het toezicht op de sanering van een groot aantal overstorten vanuit de gemeentelijke rioolstelsels en het toezicht op de aanleg van voorzieningen bij huishoudelijke lozingen in kwetsbaar gebied.

Naast de uitwerking van de realisatie van beleidsdoelen in het Waterbeheerplan draagt de cluster Handhaving ook zelf een aantal uitwerkingen aan die – naar oordeel van de cluster zelf – eveneens kunnen bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen. Deze uitwerkingen zijn eveneens

verwerkt in onderstaande analyse. Daarnaast is met de portefeuillehouder en medewerkers van het onderdeel Heffingen bepaald wat de beleidsdoelen zijn ten aanzien van dit onderdeel. Ook worden nieuwe onderwerpen besproken, die actueel zijn geworden na de totstandkoming van het waterbeheerplan.

Voor de thema's Waterveiligheid en Voldoende water geldt dat de cluster Beheer het primaire toezicht uitoefent en in veel gevallen de eerste stap inzet ten aanzien van de handhaving (zie ook hoofdstuk 4). Indien door de overtreder aan de gemaakte afspraken bij deze eerste stap geen gehoor wordt gegeven, dan wordt de casus overgedragen aan de cluster Handhaving.

3.2.1 Waterveiligheid

Het thema Waterveiligheid is onderverdeeld in de onderwerpen primaire waterkeringen, regionale waterkeringen (boezemkaden, Lauwersmeerdijk, voormalige zeedijken) en lokale waterkeringen. De hierbij aangegeven beleidsdoelen voor de clusters Beheer en Handhaving zijn hieronder steeds in grijs weergegeven.

Primaire waterkeringen:

- Wetterskip Fryslân treedt handhavend op bij Keurovertredingen.

Dit beleidsdoel is algemeen gesteld. Voor de cluster Handhaving heeft dit geen gevolgen voor de huidige werkwijze. Aandachtspunt is de C-kering bij Lemmer: de Lindedijk. Deze vormt de verbinding tussen dijkkring 6 (Friesland) en dijkkring 7 (Noordoostpolder) en heeft alleen een functie in geval van een doorbraak in een van genoemde dijkkringen. Op deze kering is sinds tientallen jaren geen toezicht door de cluster Beheer uitgeoefend. De cluster Beheer wil daar verandering in brengen. Aangezien in dit geval maatwerk op zijn plaats is, zullen de clusters Beheer en Handhaving hiertoe gezamenlijk een plan van aanpak bedenken.

Regionale waterkeringen – de boezemkaden:

- De overtredingen van de grondbewerking-, maai- en beweidingsregels worden verder teruggedrongen.

In de afgelopen jaren is reeds aan dit beleidsdoel voldaan. De naleving wordt in stand gehouden door voorlichting en communicatie, in combinatie met toezicht en handhaving. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangehaakt op de jaarlijkse kadeschouw. De cluster Handhaving meet het effect van deze activiteiten aan de hand van het aantal door de cluster Beheer aan de cluster Handhaving overgedragen zaken. Hier moet een dalende lijn in zitten.

Regionale waterkeringen – de Lauwersmeerdijk:

- De vergunningverlening en handhaving wordt aangepast aan de nieuwe status.

De Lauwersmeerdijk heeft de status van regionale kering gekregen, waarbij de veiligheidsnorm wordt vastgesteld door de provincie. Aangezien deze norm nog niet is vastgesteld, is in 2011 tussen de provincie en de cluster Beheer afgesproken dat de Lauwersmeerdijk tot en met 2015 zal worden beschouwd als voormalige zeedijk. Ontheffing van de Keur wordt alleen gegeven als dit het waterkerend vermogen van de voormalige zeedijk niet negatief beïnvloedt. Ook het toezicht en de handhaving is gericht op het voorkomen van verdere achteruitgang van het waterkerend vermogen van de voormalige zeedijk.

Regionale waterkeringen – de voormalige zeedijken:

- De vergunningverlening en handhaving wordt aangepast aan de nieuwe status.

Ook enkele andere voormalige zeedijken hebben de status van regionale waterkering gekregen. Hierbij heeft de provincie als veiligheidsnorm gesteld dat de toestand van de voormalige zeedijken minimaal op de situatie van 2010 moet worden gehandhaafd. De vergunningverlening en handhaving zijn hierop aangepast. Ontheffing van de Keur wordt alleen gegeven als dit het waterkerend vermogen van de voormalige zeedijken niet negatief beïnvloedt. Eveneens in deze gevallen is het toezicht en de handhaving gericht op het voorkomen van verdere achteruitgang van het waterkerend vermogen van de voormalige zeedijk.

Lokale waterkeringen:

Na de vastlegging van de lokale kaden worden deze waterkeringen opgenomen in het systeem van vergunningverlening en handhaving van Wetterskip Fryslân. Deze vastlegging heeft op het moment van schrijven van dit beleidsplan nog niet plaatsgevonden.

“Oude” overtredingen

Situaties die reeds (lang) bestaan, al dan niet op basis van oude afspraken, en die ook al geruime tijd in conflict zijn met de Keur moeten worden opgeheven. Net zoals bij het geval “Lindedijk” geldt ook hier dat maatwerk op zijn plaats is. De clusters Beheer en Handhaving zullen hiertoe gezamenlijk een plan van aanpak bedenken.

3.2.2 Voldoende water

Het thema Voldoende water beschrijft de visie van Wetterskip Fryslân op duurzaam peilbeheer. Het duurzaam peilbeheer is gericht op het zo goed mogelijk aansluiten bij de vastgestelde functies op de functiekaart en op het voorkomen van negatieve effecten voor natuurgebieden, bebouwing en landbouw. De hierbij aangegeven beleidsdoelen voor de clusters Beheer en Handhaving zijn hieronder steeds in grijs weergegeven.

Illegale dempingen:

- Door verscherping van het toezicht en de handhaving wordt het aantal illegale dempingen teruggedrongen.

Het waterschap investeert veel in het aanleggen van waterbergingen. Daarom is het zaak om te voorkomen dat er berging verloren gaat door illegale dempingen en/of verlanding van watergangen door dichtgroeien. Er wordt naar gestreefd om in de planperiode het aantal illegale dempingen en de verlanding van watergangen te verminderen. Hiertoe worden voorlichtingsactiviteiten georganiseerd en vindt gericht toezicht en handhaving plaats. In het Waterbeheerplan staat dat het streven is een afname te bereiken van het aantal geconstateerde illegale dempingen met 80% in 2015 ten opzichte van 2009. Echter in 2009 is geen goede nulsituatie vastgesteld, zodat op dit moment geen uitspraak kan worden gedaan over de mate van afname. Vanwege verbeterde opsporingstechnieken - met name door het gebruik van luchtfotografie - kan op korte termijn de naleving wel vrij nauwkeurig inzichtelijk worden gemaakt. De verwachting hierbij is dat het aantal geconstateerde illegale dempingen eerst stijgt (vanwege het ontdekken van dempingen die via de huidige manier van werken nog niet eerder zijn ontdekt) en daarna afneemt, mede door het gelijktijdig voeren van een strategisch communicatietraject. Elk jaar wordt een kwart van het beheersgebied gecontroleerd.

Handhaving beschermingszones:

- Door verscherping van het toezicht en de handhaving worden de beschermingszones langs de hoofdwatgangen obstakelvrij gehouden.

Het waterschap wil de beschermingszones langs hoofdwatgangen obstakelvrij hebben, zodat deze hoofdwatgangen goed en efficiënt kunnen worden onderhouden. Ook hiervoor worden voorlichtingsactiviteiten georganiseerd. Daarnaast wordt gericht toezicht gehouden en wordt handhavend opgetreden als dat nodig is. In het waterbeheerplan staat genoemd dat een afname van het aantal geconstateerde nieuwe overtredingen in de vorm van obstakels in de beschermingszone met 80% in 2015 ten opzichte van 2009 het streven is. Gezamenlijk met de cluster Beheer zal hiertoe een monitoringswijze moeten worden afgesproken.

3.2.3 Schoon water

Het thema Schoon water beschrijft hoe Wetterskip Fryslân de doelstellingen wil behalen ten aanzien van de algemene waterkwaliteit. Deze doelstellingen zijn:

- Het Friese oppervlaktewater voldoet uiterlijk in 2027 aan de eisen voor chemie, ecologie en inrichting.
- In 2015 zijn de maatregelen conform de Beslisnota KRW uitgevoerd.

Als beleidsdoel voor de cluster Handhaving is hierbij aangegeven:

Algemene waterkwaliteit:

- Bij de handhaving van de regelgeving richt het waterschap zich op de verbetering van het naleefgedrag.

Toezicht, naleving en communicatie

Een groot deel van het handhavingswerk bestaat uit het houden van toezicht. Bij geconstateerde overtredingen worden de bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke instrumenten ingezet. Een goede voorlichting over de handhaving is daarbij belangrijk. Goede voorbeelden daarvan zijn onder andere de voorlichtingscampagnes bij de doelgroepen agrariërs (erfafspoeling) en pleziervaart (lozingsverbod en antifouling). Het Waterbeheerplan geeft aan om blijvend in te zetten op voorlichting. Met voorlichting en communicatie wordt zo het naleefgedrag onder deze doelgroepen bevorderd. Het naleefgedrag is een belangrijk gegeven om het effect van handhaving te kwantificeren. Echter niet bij alle doelgroepen kan een effectieve monitoring worden opgezet. Zo is het bij de doelgroep *Erfafspoeling* wel mogelijk (aantal controles dat voldoet is meetbaar), doch bij de doelgroep *Pleziervaart, onderdeel lozingsverbod* niet (overtredingen kunnen alleen op heterdaad worden vastgesteld). Daarnaast geldt dat bij enkele doelgroepen het aantal controles dat in een meetperiode wordt uitgevoerd te klein om een effectieve monitoring op te zetten.

Inzet bij calamiteiten

Handhaving is continu bereikbaar voor de afhandeling van calamiteiten. De meldingen daarvan worden direct afgehandeld. Er wordt veel energie gestoken in de afhandeling van calamiteiten, zoals olielozingen en overstorten. De effecten van deze lozingen hebben over het algemeen op lokaal niveau tijdelijk een zeer negatief effect op de waterkwaliteit.

De monitoring van naleefgedrag

Met monitoring controleert Wetterskip Fryslân het naleefgedrag. De afgelopen decennia zijn de lozingen vanuit de industrie succesvol gesaneerd. Wel moet in de gaten worden gehouden of de naleving door minder toezicht niet afneemt.

3.2.4 Heffingen

Toezicht in het kader van de Heffing is onderdeel van de taken van de cluster Handhaving. De medewerkers die het toezicht in het kader van dit onderdeel uitvoeren zijn hierin specialist en voeren geen regulier toezicht uit voor de onderdelen Milieu of Keur, wel bezitten zij een 'oor- en oogfunctie' voor deze taken. Het toezicht in het kader van de Heffing vindt plaats bij meetbedrijven, tabelbedrijven en forfaitaire bedrijven, waarbij de medewerkers vooral in de rol van adviseur opereren. Dit brengt met zich mee dat deze medewerkers voldoende geschoold moeten zijn op hun eigen vakgebied, het juridische vakgebied met betrekking tot de Heffing en de communicatie.

Als beleidsdoelen wordt gesteld:

Heffingen:

- Er wordt een methodiek ontwikkeld die inzichtelijk maakt of alle bedrijven de juiste heffingsaanslag opgelegd krijgen.
- Mede door het uitvoeren van discrepantieonderzoeken zal het verschil in gemeten en berekende vervuilingseenheden verder worden teruggedrongen.
- Gezamenlijk met Hefpunt wordt een procedure ontwikkeld voor het afhandelen van heffingen.

Toezicht bij meetbedrijven

Meetbedrijven zijn bedrijven die volgens de wetgeving verplicht zijn metingen te verrichten aan hun afvalwater. Op basis van deze metingen wordt de hoogte van de heffingsaanslag voor deze bedrijven bepaald. Bij de meetbedrijven dient er toezicht te worden gehouden op alle voorwaarden met betrekking tot de metingen die de bedrijven zelf uitvoeren, om tot een goede vertaling van die metingen naar een heffing te komen.

Toezicht bij tabelbedrijven en forfaitaire bedrijven

Tabelbedrijven zijn bedrijven waarvan de hoogte van de heffingsaanslag wordt bepaald aan de hand van een tabel, op basis van de activiteit van die bedrijven. Forfaitaire bedrijven zijn bedrijven die afvalwater lozen met een vervuilingswaarde die onder de 5 vervuilingseenheden blijft. Op dit moment kan met zekerheid worden vastgesteld dat niet alle tabelbedrijven en forfaitaire bedrijven binnen het beheersgebied van Wetterskip Fryslân de juiste heffingsaanslag ontvangen. Het is daarom mogelijk dat er ten aanzien van de heffing rechtsongelijkheid ontstaat tussen bedrijven onderling en dat het waterschap niet de juiste bedragen aan heffing binnenkrijgt. Er dient een methodiek te worden ontwikkeld om inzichtelijk te krijgen om hoeveel bedrijven het gaat en bij welke bedrijven (periodiek) een heffingsonderzoek dient te worden verricht.

Discrepantieonderzoek

Een discrepantieonderzoek richt zich op het achterhalen van de oorzaak van het verschil tussen het gemeten aantal vervuilingseenheden in het influent van een rioolwaterzuiveringsinstallatie (rwzi) en de berekende vervuilingseenheden uit de heffingsbestanden, van waaruit de heffingsaanslagen worden opgelegd. Dit verschil heeft meestal tot gevolg dat bedrijfseconomisch gezien niet alle kosten voor het waterschap worden gedekt door de zuiveringsheffing. Daarnaast komt de capaciteit van een rwzi in gevaar, indien daarop meer vervuilingseenheden of influent binnenkomt dan verwacht. Het verschil in het beheersgebied van Wetterskip Fryslân is momenteel ruim 100.000 vervuilingseenheden. In samenwerking met de cluster Zuiveringsbeheer zullen

discrepantieonderzoeken worden uitgevoerd wanneer er zich zuiveringstechnische problemen voordoen op een rwzi of indien er anderszins signalen zijn dat er meer vervuilingseenheden binnenkomen dan via de zuiveringsheffing wordt opgelegd. De discrepantieonderzoeken zullen zo efficiënt mogelijk worden uitgevoerd. Daarom zullen ze worden beperkt tot een klein gebied (bijvoorbeeld een bedrijventerrein) waar dit kan, doch uitgebreid naar een groter gebied wanneer nodig.

Procedurele afhandeling van heffingen

Na heffingsonderzoek bij bedrijven is het voor het onderdeel Heffingen, mede ten aanzien van de advisering, van belang te weten:

- wanneer de nieuwe vorm van aanslagoplegging ingaat na constatering van een veranderde situatie;
- of eigen metingen van het bedrijf meetellen in de berekening van de heffingsaanslag;
- welke actie Hefpunt onderneemt indien wordt geconstateerd dat een bedrijf in een andere heffingsklasse zit dan het onderzoek uitwijst.

Om hier invulling aan te geven zal met Hefpunt een goede informatie-uitwisseling moeten plaatsvinden en zal overeenstemming moeten worden bereikt over het plan van aanpak en het procedureel afhandelen van onderzoeksresultaten.

Aanpassing en koppeling informatiesystemen

Het is wenselijk om het huidige controlesysteem zodanig aan te passen, dan wel te vernieuwen, zodat de medewerkers Heffingen meer inzicht kunnen verkrijgen in de effecten van de door hun uitgevoerde controles en onderzoeken. Met een dergelijke aanpassing of vernieuwing wordt beoogd een betere planning en monitoring te kunnen realiseren en meer inzicht te krijgen in het naleefgedrag. Daarnaast is het onderdeel Heffingen afhankelijk van informatie die in bezit is van Hefpunt. In het algemeen blijkt dat de informatie om een goed controleprogramma op te stellen - met name bij tabelbedrijven - bij verschillende bedrijven en op evenzoveel verschillende systemen staat. De wens is dan ook groot om deze informatie via elektronische weg met elkaar te koppelen.

Communicatie met bedrijven

Vanwege de splitsing van administratieve taken (Hefpunt) en de toezichtstaken (WF) is het bij de bedrijven vaak niet duidelijk welke instantie verantwoordelijk is voor welke taak. Nu ook een regionale uitvoeringsdienst (FUMO) gevormd gaat worden, is het dan ook van belang om richting de bedrijven duidelijkheid te scheppen over de gescheiden verantwoordelijkheden van genoemde instanties.

Technische voorzieningen

Uit rechtszaken en jurisprudentie naar aanleiding van onderzoeken in het kader van Heffing blijkt steeds vaker dat de conclusies uit dergelijke onderzoeken steeds meer geborgd dienen te zijn. Eén van de borgingspunten tijdens de onderzoeken is het uitvoeren van het meettechnische deel met eigen apparatuur of voorzieningen, die voldoen aan de laatste stand der techniek. Het onderdeel Heffing van de cluster Handhaving beschikt op dit moment over dergelijke goede technische voorzieningen. Om in de toekomst het risico te vermijden dat de conclusies uit een onderzoek via rechtspraak (deels) nietig worden verklaard vanwege discussie(s) over de techniek en meetwaarden, dienen de technische voorzieningen op peil te worden gehouden.

3.2.5 Nieuwe onderwerpen

Nieuwe onderwerpen kunnen onder meerdere thema's vallen. Zo kan een nieuw onderwerp zowel betrekking hebben op de kwantiteit en infrastructuur – Voldoende water – als op de kwaliteit van het oppervlaktewater – Schoon water.

Stedelijk waterbeheer

Het waterbeheer in de bebouwde omgeving is een belangrijk speerpunt in het huidige waterbeleid. Water in een stadslandschap is niet alleen belangrijk voor een aantrekkelijke woonomgeving, maar kan ook een nuttige bestemmingen hebben. Denk hieraan aan een buffer bij overvloedige regenval. Verder is de relatie met het water buiten de stad van belang als we denken aan grondwaterstromingen en verspreiding van verontreinigingen. Stedelijk waterbeheer is gericht op het totaal aan water dat vrijkomt: huishoudelijk afvalwater, grondwater en hemelwater.

Vanwege de prioritering ten aanzien van het onderwerp stedelijk waterbeheer, vindt er waarschijnlijk ook een verschuiving plaats in de prioritering van het toezicht (en daarmee de toezichtcapaciteit) van landelijk naar stedelijk. In de *Kadernotitie overdracht waterbeheer in bebouwd gebied* staat aangegeven dat voor hoofdwaters in bebouwd gebied het onderhoud ligt naar analogie van het onderhoud in het landelijk gebied. Voor secundaire waters in bebouwd gebied staat aangegeven dat het waterschap en de gemeente, gezien de wettelijke verantwoordelijkheid van het waterschap, in de overdrachtsovereenkomst en het onderhoudsplan nadere afspraken maken over het toezicht door het waterschap op het onderhoud van de secundaire waters. Deze afspraken betreffen ook de klachtenafhandeling c.q. de communicatie met de burger. Hoewel primair het toezicht wordt uitgeoefend door de cluster Beheer, kan in verband met de genoemde verschuiving in prioritering hieruit ook meer werk voortvloeien voor de cluster Handhaving.

Zo is bijvoorbeeld in het verleden weinig aandacht geschonken aan activiteiten die van negatieve invloed zijn op het stedelijk waterbeheer. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de (illegale) bouw van schuurtjes langs, in of boven een waterafvoerende sloot, of het plaatsen van een walbeschoeiing op zodanige wijze dat de doorvoer van een sloot wordt belemmerd. Met de cluster Beheer zal de strategie betreffende de aanpak van deze zaken verder worden ontwikkeld. Hierbij past in eerste instantie maatwerk, voordat op "strakke handhaving" wordt overgegaan.

Grote infrastructurale werken

Op het moment van schrijven van dit beleidsplan worden er in het beheersgebied van Wetterskip Fryslân enkele grote infrastructurale werken uitgevoerd - zoals de *Haak om Leeuwarden* en de *Centrale As* - of zijn deze gepland. Bij deze werken vinden allerlei activiteiten plaats die van directe invloed zijn op het waterbeheer. Zo worden er bijvoorbeeld sloten (tijdelijk) gedempt, omgelegd of nieuw aangelegd en vinden er diverse bronningen en lozingen plaats. Zowel ten aanzien van de waterkwantiteit als de waterkwaliteit moet daarom het toezicht en de handhaving goed zijn georganiseerd.

Tevens is reeds de ervaring met het werk de *Haak om Leeuwarden* dat het uitvoeren van toezicht en handhaving bij dit werk een grote belasting legt op de personele capaciteit bij de cluster Handhaving. Dit komt doordat er regelmatig overleg met alle betrokken partijen nodig is over de uitvoering van het werk. Zowel voor de aannemer als het bevoegde gezag zijn de gebruikte werkwijzen veelal nieuw en zijn er (mede daardoor) regelmatig onvoorziene omstandigheden, dan wel overtredingen. Het uitvoeren van toezicht en handhaving op adequaat niveau bij de lopende en geplande projecten is alleen dan gewaarborgd, indien zowel bij de cluster Beheer als bij de cluster Handhaving in voldoende personele capaciteit wordt voorzien.

3.3 Prioriteitenstelling

Uit de evaluatie van het voorgaand beleid, de probleemanalyse, het Waterbeheerplan, het Emissiebeheerplan en gesprekken met aan de cluster Handhaving verbonden portefeuillehouders en diverse medewerkers zijn voor het huidige takenpakket de prioriteiten opnieuw bepaald. De taken zijn ingedeeld volgens de thema's zoals die zijn genoemd in het Waterbeheerplan: Waterveiligheid, Voldoende water en Schoon water, waaraan het thema Heffingen is toegevoegd. De reguliere werkzaamheden die naast de genoemde taken worden uitgevoerd worden alleen opgenomen in het clusterplan.

3.3.1 Waterveiligheid

De prioriteiten ten aanzien van het thema Waterveiligheid zijn voor een groot deel bepaald in het Waterbeheerplan en hebben tot doel om de civieltechnische staat van de waterkeringen te bewaken. De prioriteiten zijn verwoord in de beleidsdoelen, zoals die in paragraaf 3.2 reeds zijn genoemd. In tabel 3.2 (bijlage 2) wordt een overzicht weergegeven van de doelgroepen ten aanzien van dit thema en hun beleidsdoelen.

3.3.2 Voldoende water

De prioriteiten ten aanzien van het thema Voldoende water zijn eveneens voor een groot deel bepaald in het Waterbeheerplan en hebben tot doel om een goede doorstroming en afvoercapaciteit van de watergangen te waarborgen. De prioriteiten zijn verwoord in de beleidsdoelen, zoals die in paragraaf 3.2 reeds zijn genoemd. In tabel 3.2 (bijlage 2) wordt een overzicht weergegeven van de doelgroepen ten aanzien van dit thema en hun beleidsdoelen.

3.3.3 Schoon water

De prioriteiten ten aanzien van het thema Schoon water liggen bij het behalen van de KRW-doelstellingen en het terugdringen van (probleem)stoffen, zoals genoemd in het Emissiebeheerplan.

De bijdrage die de cluster Handhaving volgens het Waterbeheerplan en Emissiebeheerplan kan leveren aan het realiseren van de KRW-doelstellingen wordt vooral gericht op toezicht bij:

- o de rwzi's;
- o de overstorten vanuit de riolering;
- o de voorzieningen bij verspreide huishoudelijke lozingen;
- o de glastuinbouwbedrijven;
- o de agrarische bedrijven.

Aan de punten: overstorten, voorzieningen bij huishoudelijke lozingen en glastuinbouwbedrijven, is de afgelopen jaren reeds aandacht besteed en deze onderwerpen bevinden zich reeds in de beheersfase.

Ten aanzien van het emissiebeheer worden de prioriteiten van de cluster Handhaving gebaseerd op de volgende aspecten:

- o de waterkwaliteitsproblemen;
- o de omvang van de emissies;
- o het soort stoffen;
- o het naleefgedrag.

Daarnaast richt de handhaving zich op de probleemstoffen die gesignaleerd worden in het onderzoek van oppervlaktewater. In het Emissiebeheerplan is de chemische waterkwaliteit getoetst aan de

huidige en toekomstige normering voor oppervlaktewater. Uit deze toetsing is naar voren gekomen dat de belangrijkste probleemstoffen fosfaat, stikstof, zware metalen (Cd, Pb, Cu, Ni, Zn), PAK, DEPH (een weekmaker) en bestrijdingsmiddelen zijn.

Aan de hand van bovenstaande is nagegaan welke doelgroepen binnen het werkveld van de cluster Handhaving prioriteit moeten krijgen. In tabel 3.2 (bijlage 2) wordt een overzicht weergegeven van die doelgroepen en hun beleidsdoelen. Voor de doelgroep Indirecte lozingen is in 2012 een aanzet gegeven om procesverstoringen op de rwzi's te voorkomen door intensievere controles bij de lozers/veroorzakers en afstemming daarmee te bereiken. Daarnaast zal verder worden uitgezocht hoe het waterschap sturing kan geven aan andere te controleren objecten, zodat toezicht en handhaving bij de doelgroep indirecte lozingen een positieve bijdrage levert aan het behalen van de genoemde doelstellingen.

Bij de agrarische bedrijven komt het accent te liggen op de erfafspoeling en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Met een instrumentenmix, waaronder voorlichting en toezicht en – indien nodig – repressieve handhaving, wordt getracht om de lozing van probleemstoffen te laten afnemen. Bij de erfafspoeling wordt tevens onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de instrumenten heffingssubsidiëring en/of het opleggen van heffingsaanslagen in te zetten. Daarnaast vindt samenwerking plaats met de ondernemers- en werkgeversorganisatie voor de agrarische sector (LTO Nederland), ten aanzien van de communicatie met en de expertise vanuit deze sector. Van de sector wordt verwacht dat deze zich pro-actief zal opstellen.

3.3.4 Heffingen

De prioriteiten ten aanzien van het thema Heffingen liggen bij het ontwikkelen van een methodiek die het inzichtelijk maakt of de tabelbedrijven en de forfaitaire bedrijven de juiste heffingsaanslag opgelegd krijgen. Voor meetbedrijven is er reeds een methodiek ontwikkeld. Daarnaast ligt het accent op het uitvoeren van discrepantieonderzoeken, alsmede het ontwikkelen van een goede procedure voor het afhandelen van heffingen. Dit zijn tevens de beleidsdoelen voor het onderdeel Heffingen.

3.4 Doelstellingen

Uit de prioriteitenstelling volgen tactische doelstellingen. Deze zijn opgenomen in een meerjarenuitvoeringsprogramma en zullen jaarlijks worden opgenomen in het clusterplan.

4 Handhavingsinstrumentarium

Dit hoofdstuk is van toepassing op de drie thema's zoals genoemd in het waterbeheerplan, tenzij anders aangegeven. Na vaststelling van de prioriteiten en de tactische doelstellingen kan door middel van het inzetten van handhavingsinstrumenten en het volgen van handhavingsstrategieën uitvoering worden gegeven aan het realiseren van deze doelstellingen. Voor de belangrijkste doelgroepen wordt gewerkt met toezichtsplannen. Hierin zijn de strategie en werkwijze voor de tactische doelstellingen uitgewerkt.

Beleidsdoelen Handhaving:

- De cluster Handhaving legt het zwaartepunt in de preventieve handhaving.
- Bij het toezicht draagt de communicatie vanuit de cluster Handhaving bij aan de bevordering van de naleving van regels en voorschriften.
- Het optreden van de cluster Handhaving is in lijn met het optreden van collega overheden.

Handhaving begint met voorlichting en toezicht. Pas wanneer regels en voorschriften worden overtreden treedt een sanctiestrategie in werking. Deze sanctiestrategie volgt de Landelijke strategie milieuhandhaving¹, die is overeengekomen in het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM). Afwijking van de landelijke sanctiestrategie, bijvoorbeeld vanwege afspraken met collega overheden over de manier van optreden, is alleen dan mogelijk wanneer de afwijkende sanctiestrategie goed is beschreven en gemotiveerd en door alle betrokken partijen eensluidend wordt nageleefd. Er wordt gestreefd naar uniformiteit met de handhavingspartners. Hieronder volgt een overzicht van het handhavingsinstrumentarium.

4.1 Preventieve handhaving

Preventieve handhaving is de meest elementaire vorm van handhaving en is gericht op het voorkomen van overtredingen van regels en voorschriften. De naleving van wet- en regelgeving dient bij voorkeur door middel van gedragsbeïnvloeding te worden bereikt. Onder preventieve handhaving wordt dan ook verstaan:

- het geven van voorlichting;
- het houden van toezicht.

4.1.1 Voorlichting

Een voldoende mate van voorlichting over de actuele wet- en regelgeving en een heldere communicatie over het proces van handhaving is van belang voor de bevordering van de naleving van regels en voorschriften. Om wet- en regelgeving onder de aandacht te brengen kan de hiervoor beoogde doelgroep, bij voorkeur via een branche-organisatie, mondeling, schriftelijk (bijvoorbeeld door middel van een folder) of digitaal (bijvoorbeeld via een website) worden geïnformeerd. Daarnaast kan er voor worden gekozen om controles of handhavingsacties van te voren aan te kondigen (via diverse media). Tot slot kan inzicht worden gegeven in de sanctiemethode die bij een bepaalde overtreding zal worden toegepast. Via genoemde middelen en methoden kan de doelgroep bewuster worden gemaakt van de naleving.

¹ Landelijke strategie milieuhandhaving – Sanctiestrategie als bedoeld in criterium 2.3 van de Professionalisering van de Milieuhandhaving, eindversie d.d. 25 maart 2004, met mandaat vastgesteld door het Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving.

Voorbeelden hiervan zijn het Infoblad agrariërs en de voorlichtingscampagnes met betrekking tot het lozen van afvalwater vanaf recreatieschepen. Het Infoblad agrariërs wordt gemiddeld twee keer per jaar vanuit het waterschap gestuurd naar alle agrariërs in het beheersgebied van Wetterskip Fryslân. Tijdens de voorlichtingscampagnes met betrekking tot het lozen van afvalwater vanaf recreatieschepen is de afgelopen jaren informatie gegeven over de veranderende regelgeving. Bijzonder voorbeeld hiervan is de voorlichtingscampagne die in samenwerking met de provincie Fryslân is uitgevoerd. Hierbij is tijdens twee recreatieseizoenen op het water door middel van een voorlichtingsboot met vuilwaterinname-installatie campagne gevoerd.

4.1.2 Toezicht

Toezicht wordt in het woordenboek van Van Dale omschreven als: “het ervoor waken dat iets gebeurt of iemand zich gedraagt overeenkomstig een bepaalde norm”. Bij het houden van toezicht op het gebied van de milieuwetgeving wordt dan ook gecontroleerd of de regels en voorschriften aangaande deze wetgeving worden nageleefd.

Binnen de cluster Handhaving bestaan de volgende vormen van toezicht:

- Regulier toezicht: dit betreft alle geplande controles bij overheden, bedrijven of burgers. Het toezicht vindt meestal plaats aan de hand van een toezichtsplan, waarin onder andere een controlefrequentie is opgenomen.
- Ad hoc toezicht: incidentele controles die niet van te voren zijn gepland. Deze toezichtsvorm wordt bijvoorbeeld ingezet naar aanleiding van een milieuklacht of melding van een milieuincident.
- Projectmatig toezicht: controles naar aanleiding van handhavings-samenwerkingsprojecten, op grond van bepaalde lozingenbesluiten of als controles binnen een bepaalde termijn moeten zijn afgerond.
- Lucht- en vaarsurveillances: vorm van controles bij activiteiten die vanaf de weg niet of slecht bereikbaar en/of zichtbaar zijn.

4.2 Repressieve handhaving – bestuursrechtelijk optreden

Indien tijdens het toezicht een overtreding wordt geconstateerd, dan wordt hiertegen repressief opgetreden. Dit repressief optreden kan bestaan uit bestuursrechtelijk optreden, strafrechtelijk optreden of een combinatie van beide. Zowel het bestuursrechtelijk als het strafrechtelijk optreden kennen beide een eigen instrumentarium. Welke van deze instrumenten worden ingezet wordt mede bepaald door beantwoording van de vraag of er sprake is van een overtreding van een kernbepaling. Wat kernbepalingen zijn en welk instrumentarium daarbij moet worden gekozen staat uitgewerkt in standaard procedurevoorschriften (SPV's).

De instrumenten van het bestuursrechtelijk optreden zijn er vooral op gericht om de overtreding geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of te beëindigen, alsmede het herstel van de situatie. Onder herstel wordt verstaan het wegnemen van de overlast of de milieuaantasting en/of het alsnog aanbrengen van voorzieningen. Binnen de cluster Handhaving worden de volgende bestuursrechtelijke instrumenten toegepast:

- aanmaning (waarschuwing);
- vooraankondiging;
- last onder dwangsom;
- last onder bestuursdwang;
- intrekken van een vergunning;
- boeterapport;
- preventieve dwangsom.

4.2.1 Aanmaning (waarschuwing)

De aanmaning is meestal het eerste instrument dat wordt toegepast indien tijdens een controle een overtreding wordt waargenomen. In de aanmaning wordt richting de overtreder een termijn gesteld waarbinnen de overtreding moet zijn beëindigd. Deze aanmaning is schriftelijk. Tevens worden in de aanmaning de mogelijke consequenties benoemd indien niet aan de in de aanmaning gemaakte afspraken wordt voldaan.

4.2.2 Vooraankondiging

Voordat kan worden overgegaan tot het toepassen van een last onder dwangsom of bestuursdwang (zie hierna), moet dit voornemen conform artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aan de overtreder (èn belanghebbenden) worden gemeld met gelegenheid tot het geven van een zienswijze. Bij de vooraankondiging wordt eveneens een termijn opgenomen voor het beëindigen van de overtreding.

4.2.3 Last onder dwangsom

In hoofdstuk 5 van de Awb zijn mogelijkheden opgenomen voor bestuursorganen om financiële sancties op te leggen. In afdeling 5.3.2 Awb is de bevoegdheid voor bestuursorganen geregeld om ambtshalve een last onder dwangsom op te leggen. De last onder dwangsom dient er toe een overtreding ongedaan te maken dan wel een herhaling van een overtreding te voorkomen, waarbij een bepaald bedrag kan worden verbeurd indien dit niet wordt nagekomen.

Wanneer een overtreding klaarblijkelijk is - zonder dat er sprake is van een herhaling - kan het bestuursorgaan eveneens besluiten om een dwangsom op te leggen. Het belang van het overtreden voorschrift mag zich niet hiertegen verzetten. Indien dat wel het geval is, dient er gekozen te worden voor bestuursdwang.

4.2.4 Last onder bestuursdwang

In afdeling 5.3.1 Awb is de bevoegdheid voor bestuursorganen geregeld om ambtshalve een last onder bestuursdwang op te leggen. Een last onder bestuursdwang dient - vergelijkbaar met de last onder dwangsom - er eveneens toe een overtreding ongedaan te maken, doch is niet een geschikt instrument om herhaling van de overtreding te voorkomen. Bij een last onder bestuursdwang wordt de overtreding ongedaan gemaakt door de overheid, op kosten van de overtreder.

4.2.5 Intrekken van een vergunning

Indien een overtreding wordt geconstateerd bij een activiteit waarvoor door het waterschap een vergunning is verleend, dan kan bij wijze van sanctie of preventief deze vergunning ambtshalve worden ingetrokken. Wordt de vergunning ingetrokken bij wijze van sanctie, dan dient hiervoor een wettelijke grondslag te bestaan. Wordt de vergunning preventief ingetrokken - bijvoorbeeld om voor de toekomst milieuschade, ontstaan door het niet naleven van de vergunningsvoorschriften, te voorkomen - dan is er geen wettelijke grondslag vereist.

4.2.6 Boeterapport

Op basis van landelijke afspraken ten aanzien van specifieke wet- en regelgeving kan het waterschap direct optreden door het opmaken van een boeterapport. Dit is sinds 2010 voorsnog alleen het geval bij het toezicht op de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb), waarbij het waterschap samenwerkt met de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Op basis van het boeterapport besluit de NVWA uiteindelijk of door hen een bestuurlijke boete wordt opgelegd.

4.2.7 Preventieve dwangsom

Op grond van hetzelfde artikel in de Algemene wet bestuursrecht waarop een last onder dwangsom kan worden opgelegd (zie § 4.2.3) kan ook een preventieve dwangsom worden opgelegd. Deze preventieve dwangsom kan worden ingezet ter voorkoming van een overtreding, zonder dat er sprake is van een eerdere overtreding. In die gevallen is de overtreding nog helemaal niet door de betrokkene gepleegd en dient, in het belang van de rechtszekerheid en als waarborg tegen het lichtvaardig opleggen van een last tot handhaving, het klaarblijkelijkheids criterium te worden toegepast.

Volgens dit klaarblijkelijkheids criterium dient, wil er een bevoegdheid zijn om de last op te leggen, sprake te zijn van klaarblijkelijk gevaar dat de in de last omschreven overtreding zal plaatsvinden. Dit klaarblijkelijk gevaar kan worden verondersteld aanwezig te zijn naar aanleiding van uitlatingen van de (toekomstige) overtreder, het eerder vertoonde naleefgedrag van de overtreder, het bij herhaling plegen van overtredingen, of uitzonderlijke omstandigheden die het begaan van overtredingen waarschijnlijk maken. Het klaarblijkelijke gevaar dient goed gemotiveerd in de beschikking te worden opgenomen.

4.3 Repressieve handhaving – strafrechtelijk optreden

De instrumenten van het strafrechtelijk optreden zijn vooral gericht op het straffen van de overtreder en, indien van toepassing, op het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten voordeel. De meeste milieu-inspecteurs van de cluster Handhaving zijn naast toezichthouder ook buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) en hebben daarmee een aantal strafrechtelijke bevoegdheden. Alleen de inspecteurs die werkzaam zijn binnen het onderdeel Heffingen zijn geen BOA. Binnen de cluster Handhaving worden de volgende strafrechtelijke instrumenten toegepast:

- bestuurlijke strafbeschikking;
- proces-verbaal.

4.3.1 Bestuurlijke strafbeschikking

Met ingang van 1 mei 2012 maakt Wetterskip Fryslân gebruik van het instrument Bestuurlijke Strafbeschikking. De Bestuurlijke Strafbeschikking is een nieuw lik-op-stukinstrument voor het waterschap. De Bestuurlijke Strafbeschikking maakt het mogelijk om eenvoudige strafbare milieu- en keurfeiten, zonder tussenkomst van de strafrechter, af te doen met een strafrechtelijke boete. Het instrument is vergelijkbaar met het uitschrijven van parkeerboetes door parkeerwachten van de gemeente. De winst die het oplevert is vooral tijd. Waar voorheen een proces-verbaal opgemaakt moest worden, volstaat nu het uitschrijven van een bon. De boete wordt door (een gemandateerde van) het bestuur van het waterschap opgelegd, waarna de inning van het boetebedrag wordt geregeld door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Landelijk is bepaald dat de opbrengsten van een Bestuurlijke Strafbeschikking niet terecht komen bij het waterschap, maar bij het Rijk. Ter compensatie is er wel een vergoedingsregeling vanuit het Rijk voor bijvoorbeeld het bekostigen van de opleidingen van de opsporingsambtenaren.

4.3.2 Proces-verbaal

Voor overtredingen van milieu- en keurfeiten die niet kunnen worden afgedaan met een Bestuurlijke Strafbeschikking geldt nog steeds dat er volledig proces-verbaal moet worden opgemaakt. Na afronding en na toetsing door een deskundige op (technische en juridische) onvolkomenheden, wordt dit proces-verbaal rechtstreeks gezonden aan de Officier van Justitie.

4.4 Handhaven bij overtredingen door de eigen organisatie

Het kan voorkomen dat de inspecteurs van de cluster Handhaving een overtreding constateren bij een werk, dat wordt uitgevoerd door (medewerkers van) Wetterskip Fryslân. Het dagelijks bestuur heeft bepaald dat in dergelijke gevallen wordt opgetreden zoals hieronder is beschreven.

4.4.1 Bestuursrechtelijk optreden

Het bestuursrechtelijk optreden bij overtredingen door de eigen organisatie verloopt conform het bestuursrechtelijk optreden bij overtredingen die door derden worden gepleegd. Daarnaast informeert de clustermanager bij elke procedurestap de secretaris-directeur en de portefeuillehouder Handhaving. Dit proces is vastgelegd in het standaard procedurevoorschrift (SPV) P08. Mocht het handhavingsproces uiteindelijk vorderen tot het opstellen van een beschikking, dan wordt hiervan afgezien. In plaats daarvan geeft de secretaris-directeur op aanwijzing van het dagelijks bestuur mondeling of schriftelijk een dienstopdracht aan de overtreder.

4.4.2 Strafrechtelijk optreden

Ten aanzien van het strafrechtelijk optreden bij overtredingen door de eigen organisatie meldt de opsporingsambtenaar deze gevallen direct aan het Openbaar Ministerie. Dit proces is vastgelegd in het standaard procedurevoorschrift (SPV) P08. Het strafrechtelijk optreden is vervolgens aan het Openbaar Ministerie. De opsporingsambtenaar van het waterschap is in deze gevallen niet de aangewezen persoon om een proces-verbaal op te maken, mede om de objectiviteit te waarborgen.

4.5 Handhaven bij overtredingen door andere overheden

Eveneens kan het voorkomen dat de inspecteurs van de cluster Handhaving een overtreding constateren bij een werk, dat wordt uitgevoerd door (medewerkers van) een andere overheid. Het dagelijks bestuur heeft bepaald dat in dergelijke gevallen wordt opgetreden zoals hieronder is beschreven.

4.5.1 Bestuursrechtelijk optreden

Het bestuursrechtelijk optreden bij overtredingen door andere overheden verloopt conform het bestuursrechtelijk optreden bij overtredingen die door derden worden gepleegd. Dit proces is vastgelegd in het standaard procedurevoorschrift (SPV) P08. Daarnaast informeert de clustermanager vanaf de procedurestap waarbij een bestuurlijke vooraankondiging wordt verstuurd de portefeuillehouder Handhaving hierover.

4.5.2 Strafrechtelijk optreden

Ten aanzien van het strafrechtelijk optreden bij overtredingen door andere overheden treedt de opsporingsambtenaar in overleg met de Officier van Justitie. Deze laatste bepaalt vervolgens op het gebied van het strafrecht de te volgen werkwijze². Indien de opsporingsambtenaar hierin een rol heeft of krijgt, dan handelt deze daarnaar. Dit proces is vastgelegd in het standaard procedurevoorschrift (SPV) P08. Daarnaast informeert de clustermanager de portefeuillehouder Handhaving hierover.

² In de *Aanwijzing handhaving milieurecht* wordt vanuit het perspectief van het OM de samenwerking en afstemming op het gebied van het milieurecht met de besturen van de landelijke overheden uiteengezet.

5 Uitvoering

In dit hoofdstuk wordt de borging en de omvang van de handhavingscapaciteit besproken, alsmede de ondersteunende voorzieningen die nodig zijn voor de uitvoering.

Beleidsdoel Handhaving:

- De cluster Handhaving kent een gezonde balans tussen werkvoorraad en beschikbare personele capaciteit.

5.1 Borging van personele en financiële middelen

Binnen Wetterskip Fryslân vindt de borging van de personele en financiële middelen plaats via de planning en control- cyclus waarin jaarlijks een analyse plaatsvindt van de beschikbare budgetten en formatie.

De cyclus start met het Strategisch Meerjarenplan (SMP), dat voortkomt uit het waterbeheerplan. Het meerjarenuitvoeringsprogramma van het beleidsplan Handhaving, waarin de prioriteiten en actiepunten uit dit plan zijn opgenomen, maakt onderdeel uit van het SMP. In het SMP wordt over meerdere jaren de ontwikkeling van de budgetten voor het handhavingsproces aangegeven. Het SMP wordt jaarlijks bijgesteld zodat ingespeeld kan worden op ontwikkelingen binnen het taakveld van het handhavingsproces.

Vervolgens worden jaarlijks in de begroting de doelstellingen uit het SMP (en dus het meerjaren-uitvoeringsprogramma) gefaseerd opgenomen waarbij ze operationeel worden gemaakt in het clusterplan. In de begroting wordt concreet aangegeven welke bedragen beschikbaar zijn gesteld voor het handhavingsproces in het betreffende jaar middels zogenaamde beheerproducten. De benoeming van deze BBP-producten is gebaseerd op de BBP-systematiek van de Unie van Waterschappen. De werkplanproducten van de beheerproducten hebben een directe relatie met het tijdschrijfsysteem (zie § 5.2).

In het clusterplan wordt de beschikbare handhavingscapaciteit opgenomen. Hierin worden ook input- en prestatiedoelstellingen vastgelegd.

5.2 Omvang van de handhavingscapaciteit

Voor het realiseren van de doelstellingen is een bepaalde handhavingscapaciteit beschikbaar. De omvang van deze capaciteit wordt vooral bepaald door het bestuurlijke ambitieniveau. Bij een toename van taken en/of een (gedwongen) afname van personele capaciteit dienen oplossingen te worden gezocht om een gezonde balans tussen werkvoorraad en beschikbare capaciteit in stand te houden.

Wetterskip Fryslân heeft een tijdschrijfsysteem waarmee inzicht wordt gekregen in de kwantitatieve tijdsbesteding van de medewerkers. In het tijdschrijfsysteem worden de uren geregistreerd die worden besteed aan de activiteiten die onderdeel uitmaken van de processen. Met de gegevens uit het tijdschrijfsysteem worden interne kentallen bepaald. Een kental wordt meestal uitgedrukt in het gemiddelde aantal uren waarin een totale controle (incl. administratieve werkzaamheden) wordt uitgevoerd. De handavingsinzet wordt bepaald met behulp van de kentallen. De kentallen zijn

belangrijke prestatie-indicatoren voor de efficiency. Voor deze kentallen geldt geen minimumnorm. Het uitgangspunt van de handhavingsinzet is dus in eerste instantie de beschikbare handhavingscapaciteit.

Voor de beoordeling van de benodigde handhavingscapaciteit heeft de cluster Handhaving een personeelsplan Handhaving. Hierin wordt jaarlijks een analyse uitgevoerd van de benodigde kwantiteit en kwaliteit op korte termijn (< 1 jaar) en middellange termijn (4 jaar). In het personeelsplan wordt rekening gehouden met ontwikkelingen als de invoering van nieuwe wet- en regelgeving, maar ook met aspecten als leeftijdsopbouw en werkervaring.

5.3 Uitvoeringsondersteunende voorzieningen

5.3.1 Registratiesysteem

Alle gegevens die worden gegenereerd bij de uitvoering van de primaire processen van de clusters Vergunningverlening en Handhaving, worden vastgelegd in een registratiesysteem. Deze gegevens worden gebruikt voor onder andere de planning, monitoring, kwaliteitsborging en de voortgangsbewaking van de dagelijkse werkzaamheden.

Het registratiesysteem bestaat uit een module in het waterschapsbrede informatieprogramma Iris en is bekend als Iris VenH (Vergunningverlening en Handhaving). Alle gegevens met betrekking tot de milieuwetgeving, de Heffingsverordening (deels) en de klachtenafhandeling worden sinds 2005 vastgelegd in Iris VenH. Het toezicht op de Keur door cluster Beheer wordt vanaf 2009 vastgelegd in de een submodule van VenH: Iris Keur. Op het moment van schrijven van dit beleidsplan is er sprake van mogelijke vervanging van het informatieprogramma.

Prioriteiten met betrekking tot het registratiesysteem zijn:

- het actueel houden van de database van Iris VenH;
- koppelen van gegevens mogelijk maken met externe registratiesystemen, met name ten behoeve van het taakveld Heffingen en de afstemming met de FUMO (zie § 6.1.1);
- actief bijdragen aan het zoeken naar een nieuw registratiesysteem.

5.3.2 Overige voorzieningen

Verder is een aantal praktische zaken geregeld, die nodig zijn om de handhavingstaken goed uit te kunnen voeren. Alle milieu-inspecteurs beschikken over zaken als mobiele telefoon, fototoestel en laptop. Daarnaast is er meet- en bemonsteringsapparatuur en een aanhangwagen voor de behandeling van milieucalamiteiten en -klachten en zijn er twee boten voor controles op het water.

De ontwikkelingen op ICT-gebied blijven gevolgd worden, vanwege innovaties op elektronisch gebied die kunnen bijdragen aan een efficiënte uitvoering van de handhaving. Zo kan de vervanging van de laptop door een tablet (bijvoorbeeld een iPad) bijdragen aan een comfortabelere uitvoering van de werkzaamheden in het veld en daarmee vergroting van de effectiviteit van de handhaving doordat procedures geheel vanuit het veld kunnen worden doorlopen. Ook de ontwikkelingen van zogenoemde app's ten behoeve van de Handhaving maken de overstap van laptop naar tablet op den duur noodzakelijk (app's kunnen niet op een laptop worden geïnstalleerd). Daarnaast kan in verband met de samenwerking met handhavingpartners (zie § 6.1) de noodzaak ontstaan om andere systemen op ICT-gebied te ontwikkelen en/of te gaan gebruiken.

5.3.3 Arbeidsomstandigheden

Optimale arbeidsomstandigheden spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van het handhavingsproces. De werkzaamheden van de inspecteurs dienen aan alle eisen op het gebied van de arbeidsomstandigheden te voldoen. In dat verband maakt de cluster Handhaving gebruik van de Arbo-coördinator, ondergebracht bij de afdeling HRM, die de risico-inventarisatie en -evaluatie voor de cluster regelt. Via een preventiemedewerker die binnen de cluster Handhaving aanwezig is worden zaken met deze Arbo-coördinator besproken. Daarnaast zijn er voor enkele werkzaamheden van de cluster Handhaving taak-risicoanalyses (TRA's) uitgevoerd. De werkzaamheden worden uitgevoerd naar deze TRA's.

6 Ontwikkelingen

Op het moment van schrijven van dit beleidsplan lopen er een aantal trajecten op organisatorisch gebied, zowel intern als extern. Deze trajecten hebben elk op zich in meer of mindere mate invloed op de werkzaamheden binnen de cluster Handhaving.

Zo lopen er trajecten ten aanzien van:

- samenwerking met andere instanties;
- Omgevingswet.

6.1 Samenwerking met andere instanties

Samenwerken op het gebied van de Handhaving wordt steeds belangrijker. Landelijk verschuift de trend van taakgericht naar integraal, mede ingegeven door de huidige politiek die meer sturing wil geven en resultaten wil zien. Integrale Handhaving brengt met zich mee dat verschillende instanties gezamenlijk of voor elkaar moeten optreden, teneinde alle benodigde kennis en bevoegdheden in huis te hebben om een specifiek probleem aan te pakken.

Ook om andere redenen heeft het integraal uitvoeren van de Handhaving voordelen, bijvoorbeeld:

- om het werk efficiënter uit te voeren;
- ter verhoging van de klanttevredenheid;
- ter verbetering van de kwaliteit, en
- ter versterking van de robuustheid.

Bij een overstap naar integrale Handhaving kunnen zich echter ook de volgende problemen voordoen:

- het 'loslaten' en overdragen van de eigen taken;
- het ontbreken van vertrouwen in elkaar;
- het werken met verschillende registratiesystemen, en
- het ontbreken van (voldoende) financiële middelen om integrale handhaving mogelijk te maken.

Bovenstaande houdt in dat aan de uitvoering van integrale Handhaving een goed plan ten grondslag moet liggen. Daarnaast is het logisch om ten aanzien van integrale handhaving samen te werken met handhavingpartners die toezien op (nagenoeg) dezelfde wet- en regelgeving als de cluster Handhaving. Naast de reeds jarenlange bestaande goede samenwerking met handhavingpartners zoals de provincie, gemeenten, NVWA en politie (regionaal en KLPD), worden hieronder een tweetal nieuwe samenwerkingsvormen beschreven waarbij de cluster Handhaving betrokken is.

6.1.1 Regionale Uitvoeringsdienst

Tot 1 oktober 2010 verzorgden rijk, provincie, gemeenten, waterschappen en brandweer elk hun eigen vergunningen en het toezicht daarop. Dat leidde ertoe dat burgers en bedrijven bij verschillende loketten hun vergunningen moesten aanvragen. De onderlinge samenwerking en communicatie tussen de vergunningverleners verliep echter ook moeizaam. Daardoor was het verkrijgen van vergunningen vaak een lastig en tijdrovend proces. Het toezicht op met name complexe milieuzaken liet, volgens landelijk onderzoek, eveneens te wensen over.

Op 1 oktober 2010 is de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) van kracht geworden. Deze wet regelt dat bedrijven en burgers voortaan één ingang bij de overheid hebben als ze een

vergunning willen aanvragen. De organisatie achter deze wet, een regionale uitvoeringsdienst die moet zorgen voor een efficiënte uitvoering van alle taken, is op 20 december 2012 in de provincie Fryslân opgericht onder de naam Fryske Útfieringsorganisaasje Miljeu en Omjouwing (FUMO). Deze organisatie moet een aantal taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving overnemen van de partijen die dat nu nog doen. Reflecterend op de cluster Handhaving gaat het hierbij vooral om het toezicht op en de indirecte handhaving bij de zogenoemde indirecte lozers³. Er wordt gesproken van indirecte handhaving vanwege het feit dat met het van kracht worden van de WABO en de Waterwet het bevoegde gezag ten aanzien van de indirecte lozers al is overgegaan van het waterschap naar de gemeenten en de provincie. Ondanks deze overdracht van het bevoegde gezag bij de indirecte lozers blijft het waterschap, vanwege het belang voor de goede werking van de rwzi's, een verplicht advies uitbrengen over de vergunningverlening en blijft het toezicht houden bij een deel van de bedrijven. Zodra de FUMO van start gaat zal het waterschap de verplichte advisering over de vergunningverlening en het toezicht bij de bedrijven die met hun lozing invloed kunnen hebben op de goede werking van rwzi's qua uitvoering overdragen aan de FUMO. De eindverantwoordelijkheid voor het advies en het toezicht blijft echter bij het waterschap. Want het mandaat, op grond van artikel 5.20 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, wordt niet overgedragen aan de FUMO. De cluster Handhaving past het takenpakket en de personele capaciteit hierop aan.

De vergunningverlening, het toezicht op en de handhaving bij de directe lozers⁴ en de Keur blijft een exclusieve taak van Wetterskip Fryslân. Ten aanzien van de directe lozers blijft het huidige takenpakket en de personele capaciteit voor de cluster Handhaving dan ook op peil. De ontwikkelingen binnen de FUMO worden op de voet gevolgd om toekomstige nieuwe mogelijkheden van samenwerking te verkennen en te benutten.

6.1.2 Samenwerking met Rijkswaterstaat

De waterschappen en Rijkswaterstaat zijn natuurlijke partners in het waterbeheer en werken daarin al jaren samen. Door de komst van de Waterwet in 2009 en het Bestuursakkoord Water in 2011 heeft de samenwerking op het gebied van vergunningverlening en handhaving een extra impuls gekregen. In het document *Samenwerkingsafspraken vergunningverlening & handhaving* wordt uitgewerkt op welke manier de waterschappen en Rijkswaterstaat de samenwerking in de komende tijd verder structureel vorm willen geven en wat de bijdrage van deze afspraken is voor de verbetering van de kwaliteit en de doelmatigheid van het waterbeheer. Eind 2013 moeten de afspraken in genoemd document uitgevoerd zijn.

Ten aanzien van de handhaving is afgesproken dat in 2013 de helft van alle waterschappen of regionale diensten van Rijkswaterstaat minimaal één vorm van samenwerking heeft op dit gebied. De cluster Handhaving onderzoekt welke samenwerkingsvorm met Rijkswaterstaat ontwikkeld kan worden. Voor een verdere bijschrijving van dit onderwerp en alle overige onderwerpen wordt verwezen naar eerder genoemd document.

6.2 Omgevingswet

In 2013 komt het kabinet met een wetsvoorstel Omgevingswet. Met de Omgevingswet wil het kabinet de regels voor ruimtelijke projecten vereenvoudigen en bundelen. Hierdoor moet het

³ Indirecte lozers zijn bedrijven, instellingen of particulieren die hun afvalwater niet rechtstreeks, maar via een (gemeentelijk) rioolstelsel en een rioolwaterzuiveringsinstallatie lozen op een oppervlaktewaterlichaam.

⁴ Directe lozers zijn bedrijven, instellingen of particulieren die hun afvalwater rechtstreeks op een oppervlaktewaterlichaam lozen. Daarnaast is er een kleine categorie lozers die hun afvalwater rechtstreeks op een persleiding of rioolwaterzuiveringsinstallatie van het waterschap lozen; deze categorie valt volgens de Waterwet eveneens onder de directe lozers.

makkelijker worden om projecten op te starten, zoals woningbouw op voormalige bedrijventerreinen of de aanleg van windmolenparken.

Het huidige omgevingsrecht bestaat uit tientallen wetten en honderden regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Deze hebben allemaal hun eigen uitgangspunten, procedures en vereisten. De wetgeving is te ingewikkeld geworden voor de mensen die ermee werken. Dit zorgt voor lange doorlooptijden, hoge onderzoekskosten en het remt innovatie. Daarom wil het kabinet het omgevingsrecht vereenvoudigen en bundelen in één Omgevingswet. De Omgevingswet vervangt 15 bestaande wetten, waaronder de Waterwet. Van ongeveer 25 andere wetten gaan de onderdelen over omgevingsrecht naar de nieuwe wet.

Met de integratie van de Waterwet in de Omgevingswet verliezen de waterschappen waarschijnlijk het bevoegd gezag over watergerelateerde wet- en regelgeving. Dit heeft naast bestuurlijke consequenties vooral effect op de vergunningverlening en de handhaving. Immers, de bevoegdheden ten aanzien van het verlenen van een vergunning voor, het houden van toezicht bij en het handhavend optreden tegen overtredingen inzake watergerelateerde zaken gaan daarmee ook over naar een ander bestuursorgaan. Voor de waterschappen rest dan alleen een adviserende rol. Ter bescherming van de in hun beheer zijnde zuiveringstechnische werken of oppervlaktewaterlichamen kan dan alleen een verzoek worden gedaan richting het bevoegd gezag om negatieve gevolgen te beperken of weg te nemen. Het bevoegde bestuursorgaan moet daaraan gevolg geven⁵.

Hoewel de Unie van Waterschappen het kabinet ervan probeert te overtuigen dat de waterschappen bevoegd gezag moeten blijven over watergerelateerde zaken, is bij de totstandkoming van dit document nog niet bekend of en op welke wijze het kabinet hier gehoor aan geeft.

⁵ Op grond van artikel 5.20 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

7 Geraadpleegde bronnen

Literatuur

Algemeen Bestuur van Wetterskip Fryslân (2009). Waterbeheerplan 2010-2015.
Projectgroep Beleidsplan Handhaving (2008). Beleidsplan Handhaving 2009-2012. Wetterskip Fryslân, Leeuwarden.
Rijkswaterstaat/Unie van Waterschappen (2012). Samenwerkingsafspraken vergunningverlening & handhaving. Den Haag.
Wetterskip Fryslân (2011). Emissiebeheerplan 2011-2015
Wetterskip Fryslân (?). Kadernotitie overdracht waterbeheer in bebouwd gebied.

Internet

www.compendiumvoordeleefomgeving.nl
www.edwardbruheim.nl
www.helpdeskwater.nl
www.hetccv.nl
www.infomil.nl
www.fryslan.nl
www.uvw.nl
www.wikipedia.nl

Bijlage 1

Tabel 3.1 Overzicht resultaten doelstellingen uit Beleidsplan 2009-2012

Voorbeeld- naam	WV	Tack	Probleem	Doelstelling	Product(en), indicator	Omschrijving	Maatregelen (N)				Doelstelling gebied
							2008	2009	2010	2011	
							2008	2009	2010	2011	
Milieu- wagening	11 + 31	Indirecte loading	Controleren bedrijven met hoge percent risicoanalyse en met middelmatige tot lage percent risicoanalyse de problematische zones (vergansingen)	Aantal bedrijven in 2012 > 80%	Aantal overzichten	Industrie	2008	75	85	72	n.a.
							2009	96	111	100	
							2010	71	97	74	
							2011	90			
	27	Directe loading	Controleren bedrijven met hoge percent risicoanalyse	Aantal bedrijven in 2012 > 50%	Aantal overzichten	Hout	2008	96	100	87	n.a.
							2009	71	97	74	
	47	Directe loading	Controleren bedrijven met hoge percent risicoanalyse	Aantal bedrijven in 2012 > 40% (L.O.T.V)	Aantal overzichten	Akkerbouw	2008	81	82	83	n.a.
							2009	81	82	83	
57	Directe loading	Controleren bedrijven met middelmatige en lage percent risicoanalyse de problematische zones	Aantal bedrijven in 2012 > 30%	Aantal overzichten	Overige agrarisch	2008	81	82	83	n.a.	
						2009	81	82	83		
57	Directe loading	Controleren bedrijven met middelmatige en hoge percent risicoanalyse de problematische zones	Aantal bedrijven in 2012 > 30%	Aantal overzichten	Activering basen (nabij tot 2011 enkel Overige directe loading)	2008	n.v.t.	n.v.t.	85	n.a.	
						2009	n.v.t.	n.v.t.	85		
67	Directe loading	Controleren bedrijven met middelmatige en hoge percent risicoanalyse de problematische zones	Aantal bedrijven in 2012 > 30%	Aantal overzichten	Overige directe loading (tot en met 2011 inclusief certaine Activatie basen inrichtingen)	2008	75	81	88	n.a.	
						2009	75	81	88		
67	Directe loading	Controleren bedrijven met laagste risicoanalyse	Aantal bedrijven in 2012 > 10%	Aantal overzichten met risicoanalyse	Waarop wordt aandacht voor herbruikbare afvalwater in leverbaar en niet leverbaar gebied	2008				n.a.	
						2009					
Beleids- verandering	57	Hedendaagse uitvoeren	Nucleair beheersing	Periode aantal bedrijven aanpak van de herbruikbare afval water	Aantal afvalwater afvalwater	Racismenormering	2008				n.a.
							2009				
							2010				
							2011				
67	Directe loading	Controleren bedrijven met middelmatige en lage percent risicoanalyse de problematische zones	Aantal bedrijven in 2012 > 30%	Aantal overzichten	Overzichten op herbruikbare afvalwater	Directe	2008			n.a.	
							2009				
67	Directe loading	Controleren bedrijven met middelmatige en hoge percent risicoanalyse de problematische zones	Aantal bedrijven in 2012 > 30%	Aantal overzichten	Programa handhaving aanpak van de herbruikbare afvalwater	Herbruikbare afvalwater	2008			n.a.	
							2009				
Kort- termijn	67	Hedendaagse uitvoeren	Controleren maatregelen aanpak van de herbruikbare afvalwater	Aantal maatregelen aanpak van de herbruikbare afvalwater	Aantal maatregelen aanpak van de herbruikbare afvalwater	Maatregelen	2008			n.a.	
							2009				
							2010				
							2011				
67	Directe loading	Controleren maatregelen aanpak van de herbruikbare afvalwater	Aantal maatregelen aanpak van de herbruikbare afvalwater	Aantal maatregelen aanpak van de herbruikbare afvalwater	Maatregelen	Maatregelen	2008		n.a.		
							2009				
67	Directe loading	Controleren maatregelen aanpak van de herbruikbare afvalwater	Aantal maatregelen aanpak van de herbruikbare afvalwater	Aantal maatregelen aanpak van de herbruikbare afvalwater	Maatregelen	Maatregelen	2008		n.a.		
							2009				
67	Directe loading	Controleren maatregelen aanpak van de herbruikbare afvalwater	Aantal maatregelen aanpak van de herbruikbare afvalwater	Aantal maatregelen aanpak van de herbruikbare afvalwater	Maatregelen	Maatregelen	2008		n.a.		
							2009				

Bijlage 2

Tabel 3.2 Prioriteiten per thema

Thema	Subthema	Doelgroep	Beleidsdoel	Uitwerking
Wateveiligheid	Primaire waterkeringen	Primaire waterkeringen	Waterskip Fryslân treedt handhavend op bij Keuroverredingen.	Uitvoeren van repressieve handhaving wanneer na de eerste handhaafaactie door de cluster Beheer de overtreding niet is beëindigd.
Wateveiligheid	Regionale waterkeringen - de boezemkaden	Regionale waterkeringen - de boezemkaden	De overtredingen van de grondbewerking-, maai- en beweidingsregels worden verder teruggedrongen.	Uitvoeren van repressieve handhaving wanneer na de eerste handhaafaactie door de cluster Beheer de overtreding niet is beëindigd.
Wateveiligheid	Regionale waterkeringen - de Lauwersmeerdijk	Regionale waterkeringen - de Lauwersmeerdijk	De vergunningverlening en handhaving wordt aangepast aan de nieuwe status.	Uitvoeren van repressieve handhaving wanneer na de eerste handhaafaactie door de cluster Beheer de overtreding niet is beëindigd.
Wateveiligheid	Regionale waterkeringen - de voormalige zeedijken	Regionale waterkeringen - de voormalige zeedijken	De vergunningverlening en handhaving wordt aangepast aan de nieuwe status.	Uitvoeren van repressieve handhaving wanneer na de eerste handhaafaactie door de cluster Beheer de overtreding niet is beëindigd.
Voldoende water	Duurzaam peilbeheer	Illegale dempingen	Door verscherping van het toezicht en de handhaving wordt het aantal illegale dempingen teruggedrongen.	Uitvoeren van repressieve handhaving wanneer na de eerste handhaafaactie door de cluster Beheer de overtreding niet is beëindigd.
Voldoende water	Duurzaam peilbeheer	Beschermingszones	Door verscherping van het toezicht en de handhaving worden de beschermingszones langs de hoofdwatergangen obstakelvrij gehouden.	Uitvoeren van repressieve handhaving wanneer na de eerste handhaafaactie door de cluster Beheer de overtreding niet is beëindigd.
Schoon water	De algemene waterkwaliteit	Indirecte lozings	Bij de handhaving van de regelgeving richt het waterschap zich op de verbetering van het naleefgedrag.	Uitvoeren van vergunningcontroles bij indirecte lozers (incl. IPPC-bedrijven). Noot: dit wordt uitgevoerd door de FUMO, op aangeven van het waterschap. Bij de monitoring is het waterschap daarmee afhankelijk van de gegevens van externen.
Schoon water	De algemene waterkwaliteit	Eigen objecten	Bij de handhaving van de regelgeving richt het waterschap zich op de verbetering van het naleefgedrag.	Uitvoeren van vergunningcontroles bij eigen objecten
Schoon water	De algemene waterkwaliteit	Veehouderijbedrijven	Bij de handhaving van de regelgeving richt het waterschap zich op de verbetering van het naleefgedrag.	Uitvoeren van toezicht bij veehouderijbedrijven
Schoon water	De algemene waterkwaliteit	Gewasbeschermingsmiddelen	Bij de handhaving van de regelgeving richt het waterschap zich op de verbetering van het naleefgedrag.	Uitvoeren van toezicht op het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen
Schoon water	De algemene waterkwaliteit	Overige agrarische bedrijven	Bij de handhaving van de regelgeving richt het waterschap zich op de verbetering van het naleefgedrag.	Uitvoeren van toezicht bij overige agrarische bedrijven (incl. glastuinbouw)
Schoon water	De algemene waterkwaliteit	Besluit bodemkwaliteit	Bij de handhaving van de regelgeving richt het waterschap zich op de verbetering van het naleefgedrag.	Uitvoeren van toezicht op het Besluit bodemkwaliteit
Schoon water	De algemene waterkwaliteit	Scheepsafvalstoffenbesluit	Bij de handhaving van de regelgeving richt het waterschap zich op de verbetering van het naleefgedrag.	Uitvoeren van toezicht op het Scheepsafvalstoffenbesluit
Schoon water	De algemene waterkwaliteit	Besluit lozen buiten inrichtingen	Bij de handhaving van de regelgeving richt het waterschap zich op de verbetering van het naleefgedrag.	Uitvoeren van toezicht op het Besluit lozen buiten inrichtingen
Schoon water	De algemene waterkwaliteit	Activiteitenbesluit	Bij de handhaving van de regelgeving richt het waterschap zich op de verbetering van het naleefgedrag.	Uitvoeren van toezicht op het Activiteitenbesluit
Schoon water	De algemene waterkwaliteit	Riolering	Bij de handhaving van de regelgeving richt het waterschap zich op de verbetering van het naleefgedrag.	Uitvoeren van toezicht bij (gemeentelijke) rioleringsstelsels
Heffingen	n.v.t.	Heffingen	Er wordt een methodiek ontwikkeld die inzichtelijk maakt of alle bedrijven de juiste heffingsaanslag opgelegd krijgen.	Met elkaar koppelen van informatiesystemen (Helpunt, WF, etc.), zodat alle informatie van een object in een oopslag raadpleegbaar en actueel is en inzicht kan worden verkregen of de aanslag die wordt opgelegd correct is.
Heffingen	n.v.t.	Heffingen	Mede door het uitvoeren van discrepantieonderzoeken zal het verschil in gemeten en berekende vervuilingseenheden verder worden teruggedrongen.	Uitvoeren van discrepantieonderzoeken in samenwerking met de cluster Zuiveringsbeheer wanneer er zich zuiveringstechnische problemen voordoen op een nvt of indien er anderszins signalen zijn dat er meer vervuilingseenheden binnenkomen dan via de zuiveringseffing wordt opgelegd.
Heffingen	n.v.t.	Heffingen	Gezamenlijk met Helpunt wordt een procedure ontwikkeld voor het afhandelen van meldingen.	Orderlij met Helpunt van informatie met Helpunt en overeenstemming bereiken over het plan van aanpak en het procedureel afhandelen van onderzoeksresultaten.