

MEERJARENPLAN HANDHAVING 2018-2022



Infoblad
agrariërs

najaar 2018 | nr. 4

Schone sloten
voor goede doorstroming.

Invloed van uitrijden
mest op oppervlaktewater.

Resultaten spuitcontroles

WETTERSKIP
FRYSLÂN

INFORMEREN



ADVISEREN

CHECKLIST

Checklist open teelt en veehouderij

Datum controle: _____
Objectnummer: _____

Afmeting in:	Artikel Nr.	Wettelijke bepaling	Wettelijke bepaling	Wettelijke bepaling	Wettelijke bepaling	Wettelijke bepaling	Wettelijke bepaling
11	1.6 lid 2	Lozen is verboden					
2	2.1	Feretiliteit					
3	3.3	Lozen van hemelwater, dat niet afkomstig is van een bodembeschoeiing					
4	3.4.3.3	Herhondeling					
5	3.4.7	Afvalwater, dat	500 cm				
6	3.4.8	deftig mest	ca. 100				
7	3.4.9	januari 2021					
8	3.7.6	Deftig agrar.					
9	3.11.0	Afvalwater, dat					
10	3.12.0	Compostering					
11	3.12.1	Deftig agrar.					
12	3.12.2	Afvalwater, dat					
13	3.12.3	Melkpoelwater					
14	3.12.4	Melkpoelwater					
15	3.7.9	Taakzone					
16	3.8.3	Gebruik van meststoffen					
17	3.8.3 lid 1	Gebruik van meststoffen					
18	3.8.3 lid 2	Gebruik van meststoffen					
19	3.8.3 lid 3	Gebruik van meststoffen					
20	3.8.3 lid 4	Gebruik van meststoffen					
21	3.8.3 lid 5	Gebruik van meststoffen					
22	3.8.3 lid 6	Gebruik van meststoffen					
23	3.8.3 lid 7	Gebruik van meststoffen					
24	3.8.3 lid 8	Gebruik van meststoffen					
25	3.8.3 lid 9	Gebruik van meststoffen					
26	3.8.3 lid 10	Gebruik van meststoffen					
27	3.8.3 lid 11	Gebruik van meststoffen					
28	3.8.3 lid 12	Gebruik van meststoffen					
29	3.8.3 lid 13	Gebruik van meststoffen					
30	3.8.3 lid 14	Gebruik van meststoffen					
31	3.8.3 lid 15	Gebruik van meststoffen					
32	3.8.3 lid 16	Gebruik van meststoffen					
33	3.8.3 lid 17	Gebruik van meststoffen					
34	3.8.3 lid 18	Gebruik van meststoffen					
35	3.8.3 lid 19	Gebruik van meststoffen					
36	3.8.3 lid 20	Gebruik van meststoffen					
37	3.8.3 lid 21	Gebruik van meststoffen					
38	3.8.3 lid 22	Gebruik van meststoffen					
39	3.8.3 lid 23	Gebruik van meststoffen					
40	3.8.3 lid 24	Gebruik van meststoffen					
41	3.8.3 lid 25	Gebruik van meststoffen					
42	3.8.3 lid 26	Gebruik van meststoffen					
43	3.8.3 lid 27	Gebruik van meststoffen					
44	3.8.3 lid 28	Gebruik van meststoffen					
45	3.8.3 lid 29	Gebruik van meststoffen					
46	3.8.3 lid 30	Gebruik van meststoffen					
47	3.8.3 lid 31	Gebruik van meststoffen					
48	3.8.3 lid 32	Gebruik van meststoffen					
49	3.8.3 lid 33	Gebruik van meststoffen					
50	3.8.3 lid 34	Gebruik van meststoffen					
51	3.8.3 lid 35	Gebruik van meststoffen					
52	3.8.3 lid 36	Gebruik van meststoffen					
53	3.8.3 lid 37	Gebruik van meststoffen					
54	3.8.3 lid 38	Gebruik van meststoffen					
55	3.8.3 lid 39	Gebruik van meststoffen					
56	3.8.3 lid 40	Gebruik van meststoffen					
57	3.8.3 lid 41	Gebruik van meststoffen					
58	3.8.3 lid 42	Gebruik van meststoffen					
59	3.8.3 lid 43	Gebruik van meststoffen					
60	3.8.3 lid 44	Gebruik van meststoffen					
61	3.8.3 lid 45	Gebruik van meststoffen					
62	3.8.3 lid 46	Gebruik van meststoffen					
63	3.8.3 lid 47	Gebruik van meststoffen					
64	3.8.3 lid 48	Gebruik van meststoffen					
65	3.8.3 lid 49	Gebruik van meststoffen					
66	3.8.3 lid 50	Gebruik van meststoffen					
67	3.8.3 lid 51	Gebruik van meststoffen					
68	3.8.3 lid 52	Gebruik van meststoffen					
69	3.8.3 lid 53	Gebruik van meststoffen					
70	3.8.3 lid 54	Gebruik van meststoffen					
71	3.8.3 lid 55	Gebruik van meststoffen					
72	3.8.3 lid 56	Gebruik van meststoffen					
73	3.8.3 lid 57	Gebruik van meststoffen					
74	3.8.3 lid 58	Gebruik van meststoffen					
75	3.8.3 lid 59	Gebruik van meststoffen					
76	3.8.3 lid 60	Gebruik van meststoffen					
77	3.8.3 lid 61	Gebruik van meststoffen					
78	3.8.3 lid 62	Gebruik van meststoffen					
79	3.8.3 lid 63	Gebruik van meststoffen					
80	3.8.3 lid 64	Gebruik van meststoffen					
81	3.8.3 lid 65	Gebruik van meststoffen					
82	3.8.3 lid 66	Gebruik van meststoffen					
83	3.8.3 lid 67	Gebruik van meststoffen					
84	3.8.3 lid 68	Gebruik van meststoffen					
85	3.8.3 lid 69	Gebruik van meststoffen					
86	3.8.3 lid 70	Gebruik van meststoffen					
87	3.8.3 lid 71	Gebruik van meststoffen					
88	3.8.3 lid 72	Gebruik van meststoffen					
89	3.8.3 lid 73	Gebruik van meststoffen					
90	3.8.3 lid 74	Gebruik van meststoffen					
91	3.8.3 lid 75	Gebruik van meststoffen					
92	3.8.3 lid 76	Gebruik van meststoffen					
93	3.8.3 lid 77	Gebruik van meststoffen					
94	3.8.3 lid 78	Gebruik van meststoffen					
95	3.8.3 lid 79	Gebruik van meststoffen					
96	3.8.3 lid 80	Gebruik van meststoffen					
97	3.8.3 lid 81	Gebruik van meststoffen					
98	3.8.3 lid 82	Gebruik van meststoffen					
99	3.8.3 lid 83	Gebruik van meststoffen					
100	3.8.3 lid 84	Gebruik van meststoffen					

CONTOLEN

En daar waar nodig...

HANDHAVEN

Afdeling : Bedrijfsvoering
Cluster : Handhaving
Vastgesteld DB : 13-11-2018

Foto : Wetterbled

Inhoudsopgave

1	Inleidende samenvatting	1
1.1	Kerntaak.....	1
1.2	Prioriteiten, doelstellingen en uitvoeringsprogramma	2
1.3	Leeswijzer en leestips	4
2	Prioriteitenstelling Veilig en Voldoende (kwantiteit)	5
2.1	Wettelijk kader en beleidskader	5
2.2	Activiteiten	5
3	Prioriteitenstelling Schoon (kwaliteit)	6
3.1	Wettelijk kader en beleidskader	6
3.2	Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW)	7
3.3	Prioriteiten en activiteiten	8
3.4	Milieuklachten	13
4	Prioriteiten Schoon (heffingen)	15
4.1	Wettelijk kader en beleidskader	15
4.2	Prioriteiten	16
5	Sanctiestrategie.....	18
5.1	Resultaten vorige planperiode en vooruitblik.....	18
5.2	Sanctiestrategie milieuwetgeving en Keur	20
5.3	Sanctiestrategie heffingen.....	21
5.4	Nieuwe strategieën	22
6	Samenwerking en afstemming	24
6.1	Samenwerking in het toezicht	24
6.2	Overige samenwerkingsverbanden.....	25
6.3	Afstemming met externe partijen	26
7	Uitvoering.....	27
7.1	Kwaliteitsbeleid	27
7.2	Borging van personele en financiële middelen	28
7.3	Planning en borging uitvoering van het werk	30
7.4	Uitvoering kwaliteitszorg en verbeteren	31
8	Verantwoording resultaten	33
8.1	Indicatoren, gegevensregistratie en evaluatie.....	33
8.2	Verantwoording afleggen	33
9	Documentatie.....	35
Bijlage 1	Evaluatie voorgaande planperiode	36
Bijlage 2	Werkproces Handhaving	37
Bijlage 3	Uitvoeringsprogramma	38

1 Inleidende samenvatting

In dit Meerjarenplan staan de operationele doelstellingen voor de kerntaak van cluster Handhaving, in relatie tot de strategische doelstellingen van het waterschap.

1.1 Kerntaak

Cluster Handhaving voert taken uit in het kader van de Waterwet. De kerntaak bestaat uit het bevorderen van het naleefgedrag door het uitvoeren van een nalevingsstrategie bij doelgroepen die activiteiten uitvoeren die moeten voldoen aan de wet- en regelgeving die valt onder de hoofdthema's van Wetterskip Fryslân.

- Veilig en Voldoende (beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste)
Te handhaven wetgeving: Keur Wetterskip Fryslân
- Schoon (bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen (bijvoorbeeld drinkwaterbeschermingszones)
Te handhaven wetgeving: milieuwetgeving en heffingsverordening

Het belangrijkste instrument dat van oudsher wordt ingezet als de (milieu) wet- en regelgeving niet wordt nageleefd is handhavend optreden op basis van de landelijke handhavingsstrategie. Met het adviestraject Schoon erf, schoon water heeft Wetterskip Fryslân ingezet op een andere, positieve manier van nalevingsbevordering. Hierbij worden milieu-inspecteurs ingezet als adviseur. Zij geven advies over te nemen maatregelen waarmee aan de wetgeving wordt voldaan en over aanvullende maatregelen waarmee emissies verder worden teruggedrongen. Deze werkwijze wordt nadrukkelijk doorgezet in de planperiode.

Kwaliteitscriteria

Om de kerntaak te ondersteunen werkt Handhaving sinds 2005 op grond van landelijk opgestelde kwaliteitscriteria. De waterschappen en Rijkswaterstaat hebben in 2015 eigen kwaliteitseisen vastgelegd in de kwaliteitscriteria VTH Waterbeheer, 'Samen sterk als waterbeheerders!'. Deze zijn in juni 2015 bestuurlijk vastgesteld, en in 2017 wettelijk vastgelegd. Met het voldoen aan deze kwaliteitseisen voldoet Wetterskip Fryslân ook aan de kwaliteitscriteria uit het Besluit Omgevingsrecht (in de Waterwet wordt verwezen naar par. 5.2 in de WABO (Handhaving) waar het Besluit Omgevingsrecht aan gelinkt is) en aan de zorgplicht primaire keringen.

Met dit plan wordt invulling gegeven aan de kwaliteitscriteria. Een belangrijke kwaliteitseis is: inzichtelijk maken dat het *procesmatige* werkproces van Handhaving is ingericht volgens de PDCA (Plan, Do, Check, Act)-cyclus en dat dit werkproces voortdurend verbeterd wordt. De uitvoering van alle vier de stappen van de PDCA-cyclus zijn in het plan opgenomen. Daardoor bevat het plan niet alleen bestuurlijke, algemener gestelde doelen, maar bevat het ook relatief gedetailleerde en inhoudelijke onderdelen over de uitvoering (D) en de verantwoording (C) van het werkproces. Het niveau van de kwaliteitszorg wordt intern (directiebeoordeling) en extern (interbestuurlijk toezicht) jaarlijks beoordeeld.

Het kwaliteitshandboek van cluster Vergunningverlening en Handhaving is voor de aspecten die betrekking hebben op Handhaving geïntegreerd in dit plan.

Afbakening

De probleemanalyse en de prioriteitenstelling met betrekking tot de Keur vinden niet plaats in dit plan.

1.2 Prioriteiten, doelstellingen en uitvoeringsprogramma

Het taakveld van Handhaving is veelomvattend en daarom worden er prioriteiten gesteld. In dit hoofdstuk wordt, terugkijkend op de vorige planperiode en aan de hand van een probleemanalyse (het strategische beleidskader), met behulp van een risicoanalyse onderbouwd aan welke activiteiten in de nieuwe planperiode de voorkeur wordt gegeven en aan welke geen of een lagere prioriteit wordt gegeven. Dit is het operationeel beleidskader. In deze operationele doelstellingen onderscheidt Handhaving twee doelstellingsniveaus:

- Nalevingsniveau of naleefgedrag (als de hele doelgroep gecontroleerd wordt)
- Uitvoering nalevingsstrategie (meestal uitgedrukt in aantal controles)

Als het niet mogelijk is om over het eerste niveau een uitspraak te doen (omdat er bijvoorbeeld niet voldoende informatie is) dan wordt voor het tweede (lagere) doelstellingsniveau gekozen waarover wel een uitspraak gedaan kan worden. De bijdrage aan de strategische doelstellingen van het waterschap wordt dus in principe uitgedrukt in nalevingsniveau of aantal controles. Monitoring van de nalevingsstrategie levert stuurinformatie op waarmee gestuurd kan worden op de activiteiten. Het nalevingsniveau is bepalend voor de nalevingsstrategie.

Met het oog op nieuwe ontwikkelingen in het toezicht (zie par. 3.2) wordt in de planperiode onderzocht of, naast het aantal controles en nalevingsniveau, ook het aantal genomen maatregelen in de monitoring opgenomen kunnen worden.

Er is nog een derde (hoogste) doelstellingsniveau en wel milieukwaliteit/veilig/voldoende.

Handhaving formuleert op dit niveau geen doelstellingen omdat er geen direct verband kan worden aangetoond tussen de handhavingsactiviteiten en de waterkwaliteit. Er zijn namelijk meerdere factoren van invloed op de waterkwaliteit, ook is het aantal meetpunten te beperkt en hebben de doelen een te lange horizon.

De belangrijkste doelstellingen voor de planperiode zijn:

- o Uitvoeren van de prioriteiten in het toezicht
- o Afhandelen van milieuklachten
- o Afhandelen van keurovertredingen
- o Naleefgedrag van de heffingsverordeningen bevorderen
- o Voorbereiden Omgevingswet
- o Daar waar mogelijk de milieu-inspecteur inzetten als adviseur
- o Uitvoeren verbeterplan
- o Het gezamenlijk met andere clusters implementeren nieuw registratiesysteem (zowel voor milieu, Keur als heffingen)

Deze operationele doelstellingen en de activiteiten die hieruit voortkomen vormen de **kern van dit plan**.

Alle operationele doelstellingen en bijbehorende activiteiten in dit plan zijn opgenomen in het Uitvoeringsprogramma Handhaving. De doelstellingen en activiteiten zijn zo geformuleerd dat ze geëvalueerd kunnen worden!

Naast de vastgestelde prioriteiten zijn er de volgende beleidsmatige aspecten:

- Sanctiestrategie Heffingen
- Differentiatie sanctiestrategie Keur
- Beleidslijn toezicht en handhaving afvalwater wassen (spuit)machines op agrarische bedrijven
- Samenwerking met gemeenten in het toezicht
- Milieu-inspecteur als adviseur

Wat willen we uiteindelijk bereiken?

Alle investeringen en activiteiten van het waterschap vinden hun oorsprong in de strategische doelen van de organisatie. Het bestuur formuleert deze doelen en de ambtelijke organisatie voert ze uit. Een verbeterpunt hierbij is het verbinden van de werkprocessen in de hele organisatie. Het doorlopen van de beleidsacht (met als belangrijk onderdeel de PDCA-cyclus) is hierbij een hulpmiddel. In dit verbindingsproces wordt inzichtelijk gemaakt hoe de prioriteiten tot stand komen, wie daar aan moeten bijdragen (en dus ook wie wat nodig heeft van andere disciplines) en in hoeverre de doelstellingen gerealiseerd worden.

Handhaving heeft het werkproces ingericht volgens de PDCA-cyclus. Nieuw in dit plan is dat het de bijdrage van Handhaving aan de strategische doelstellingen van de organisatie inzichtelijk maakt. Het plan is daarvoor niet alleen besproken met alle betrokkenen in de organisatie en de bestuurder maar de (terug)koppeling met andere plannen is ook geïntegreerd in dit plan (Toezicht en handhaving^{Upr}, zie 1.3 leeswijzer en leestips). Daardoor gaan de strategische doelen meer sturend werken op de handhavingdoelen en vice versa. De mate waarin de doelstellingen gerealiseerd worden (monitoring en evaluatie) is input voor de strategische beleidsdocumenten van het waterschap en een nieuwe cyclus.

Wat we willen bereiken is een beter besluitvormingsproces met betrekking tot het stellen van nieuwe prioriteiten. Dit zal de efficiëntie en effectiviteit van de uitvoeringsprocessen ten goede komen. De belangrijkste middelen daarbij zijn het procesmatige werkproces, het continue verbeteringsproces en **het realiseren van meer samenhang tussen de werkprocessen.**

Risicofactoren met betrekking tot de uitvoering van dit plan

Alle geplande activiteiten kunnen in principe met de huidige formatie worden uitgevoerd. Onvoorziene zaken (calamiteiten) zullen echter invloed hebben op de uitvoering en kunnen verschuivingen in de prioriteiten veroorzaken.

De belangrijkste factor is daarnaast de aanschaf van het nieuwe registratiesysteem. We weten nu niet of de implementatietijd van dit systeem invloed zal hebben op de prioriteitenstelling. Ook het huidige registratiesysteem (Iris) vormt een risico. Mocht Iris uitvallen voordat het nieuwe systeem operationeel is dan zal ook dit extra tijd kosten.

1.3 Leeswijzer en leestips

De hoofdstukken 2, 3, 4 (prioriteitenstelling) en 5 (nalevingsstrategie) bevatten bestuurlijke aspecten en de hoofdstukken 6 (samenwerking), 7 (uitvoering) en 8 (verantwoording resultaten) gaan over de uitvoering van het plan.

Er zijn vier tips bij het lezen van dit plan:

- 1) Daar waar sprake is van doelstellingen wordt bedoeld: operationele doelstellingen.
- 2) De activiteiten die cluster Handhaving uit gaat voeren vallen onder 'toezicht en handhaving'. Onder handhaving wordt verstaan: bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden.
- 3) Het uitvoeringsprogramma is een levend document, daarom is het niet als bijlage maar als link in dit document geplaatst. De verschillende onderdelen van het uitvoeringsprogramma zijn opgenomen in de tabbladen van dit Exceldocument. Er wordt als volgt verwezen naar de onderdelen in het uitvoeringsprogramma: [naam tabblad]^{Upr}.
- 4) Het in dit plan genoemde verbeterplan is een verzamelnaam voor activiteiten die buiten het kader van de prioriteitenstelling vallen. Vaak zijn het meer kwaliteitszorggerelateerde activiteiten.

In de volgende hoofdstukken wordt de belangrijkste te handhaven wet- en regelgeving, het beleidskader en de prioriteitenstelling behandeld.

2 Prioriteitenstelling Veilig en Voldoende (kwantiteit)

Het wettelijk kader en beleidskader dat bepalend is voor de prioriteitenstelling veilig en voldoende en de daaruit voortkomende activiteiten voor Handhaving worden in dit hoofdstuk besproken.

2.1 Wettelijk kader en beleidskader

Wettelijk kader

De **Keur Wetterskip Fryslân (2013)** en de **algemene regels bij de Keur (2017)** zijn het wettelijk kader voor Veilig en Voldoende. De Keur is een verordening van het waterschap die is gebaseerd op de model-Keur van de Unie van Waterschappen. De verordening beschrijft uitzonderingen op het algemeen verbod ten aanzien van handelingen aan waterstaatswerken en bewaakt daarnaast de ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen.

Iedereen die werkzaamheden uitvoert of activiteiten plant in en om waterstaatswerken heeft met de Keur te maken. Complexere activiteiten zijn vergunningplichtig en eenvoudige en veel voorkomende activiteiten vallen onder algemene regels waarbij kan worden volstaan met een melding.

Beleidskader

Het strategische beleidskader wordt gevormd door de **Beheernota Boezem en de Beheernota Waterkeringen**. In deze nota's vindt de probleemanalyse plaats. Cluster Beheer houdt als primair proceseigenaar toezicht op de Keur. De prioriteitenstelling met betrekking tot dit toezicht vindt dan ook *niet* plaats in dit plan maar in de beheerplannen Waterlopen en Waterkeringen.

Deze plannen zijn op dit moment nog niet vastgesteld dus de prioriteitenstelling moet ook nog plaatsvinden. Er zal zeker prioriteit gegeven worden aan de volgende activiteiten: dempingen en peilwijzigingen en er zal extra aandacht uitgaan naar de zorgplicht primaire kering.

Voor dit Meerjarenplan is naast een probleemanalyse voor het toezicht en handhaving ook een analyse (inzichten, technieken en werkwijzen) van vergunningverlening nodig. Vragen daarbij zijn, hoe speelt Vergunningverlening in op de problemen met betrekking tot de waterkwaliteit en hoe wordt de verbinding met Handhaving gelegd? Veel activiteiten bij de doelgroepen vallen onder algemene regels. Vergunningplichtige activiteiten echter zijn vaak complexer en krijgen een hogere prioriteit. Het is dan ook van belang voor Handhaving om te weten bij welke doelgroepen vergunningverlening nog een grote rol speelt en waar Handhaving het beste een bijdrage kan leveren.

Vergunningverlening gaat de analyse (daar waar nodig in samenwerking met Handhaving) in de planperiode uitvoeren en stelt een **Meerjarenplan Vergunningverlening** op. Daarna past Handhaving de prioriteiten op het gebied van het toezicht op de vergunningen en meldingen eventueel aan.

2.2 Activiteiten

De prioriteiten worden dus elders bepaald. De rayonbeheerders van cluster Beheer zijn toezichthouders op de Keur en handelen in principe een overtreding (bestuurlijk) zelf af. Als de overtreding zwaarder is of niet meer door de toezichthouder kan worden afgehandeld dan wordt deze overgedragen aan de milieu-inspecteurs van Handhaving. Met deze afspraak als uitgangspunt handelt Handhaving overtredingen af die betrekking hebben op:

- Het toezicht op Keur vergunningen en meldingen
- Illegale situaties met betrekking tot de Keur (keurovertredingen)

Zie verder bij hoofdstuk 5 Sanctiestrategie.

3 Prioriteitenstelling Schoon (kwaliteit)

Vanuit het wettelijk kader en het beleidskader zijn de doelgroepen voor Handhaving vastgesteld. In de prioriteitenstelling wordt uitvoerig besproken welke activiteiten bij de doelgroepen uitgevoerd gaan worden en welke activiteiten er daarnaast nog plaats gaan vinden.

3.1 Wettelijk kader en beleidskader

Wettelijk kader

Centraal in de nationale regelgeving over waterkwaliteit staat de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Vergunningen worden verleend op basis van hoofdstuk 6 van de Waterwet en het toezicht en de handhaving vinden plaats op basis van hoofdstuk 8 van de Waterwet. Daarnaast zijn er meldingen en toezicht en handhaving in het kader van de Waterregeling, het Waterbesluit, het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Besluit lozing afvalwater huishoudens en het Besluit bodemkwaliteit. Dit alles wordt samengevat onder de noemer milieuwetgeving.

Omgevingswet

De Omgevingswet vervangt te zijner tijd de Waterwet en zal op zijn vroegst in 2021 ingevoerd worden. De Omgevingswet integreert 26 wetten over de fysieke leefomgeving, waaronder water, tot één wet. Een nadere uitwerking vindt plaats in vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's). De Omgevingswet zal impact hebben op bijna alle taken van het waterschap, ook die van Handhaving.

De verwachting is dat het werk voor toezichthouders en handhavers complexer wordt en meer van de communicatieve vaardigheden van de medewerkers vergt. Dit proces is al in gang gezet en wordt veroorzaakt door de volgende factoren. Ten eerste wordt er in regelgeving steeds meer gebruik gemaakt van zorgplichtartikelen. Daar waar voorheen getoetst kon worden aan zwart-wit grenswaarden, is handhaving van een zorgplichtartikel subjectiever en moet een inschatting gedaan worden van de effecten op flora en fauna en de last voor derden.

Ten tweede wordt er meer ingezet op andere manieren om tot naleving te komen. Naast het regulier toezicht en handhaving, krijgt ook advisering en voorlichting een steeds prominentere plek in de instrumentenkoffer. Het project Schoon erf, schoon water dat Wetterskip Fryslân tot eind 2020 uitvoert, sluit hier heel goed op aan en zorgt ervoor dat de medewerkers van het waterschap al veel ervaring opdoen met deze manier van nalevingsbevordering.

Een derde factor is de nadrukkelijke aandacht voor het algemeen belang, of voor een bredere afweging van de diverse belangen die kunnen spelen. Enerzijds leidt dit voor het waterschap als geheel tot de noodzaak om (nog) meer aan de voorkant af te stemmen. Echter, ook bij overtredingssituaties zal dit aspect meer dan voorheen meegewogen moeten worden bij het besluit of en hoe er handhavend opgetreden gaat worden.

Tot slot krijgen vergunninghouders met de komst van de Omgevingswet meer mogelijkheden om alternatieve maatregelen te treffen zonder vooraf toestemming te vragen van het bevoegde gezag. De beoordeling of de alternatieve maatregel gelijkwaardig is, vergt kennis van de materie en de maatregelen.

Beleidskader

Het strategisch beleidskader wordt met name gevormd door het **Actieplan emissies**. Hierin is de probleemanalyse uitgevoerd. De belangrijkste knelpunten zijn de nutriënten (stikstof en fosfaat) en gewasbeschermingsmiddelen. Bacteriële verontreinigingen vormen een knelpunt voor de goede zwemwaterkwaliteit. Deze drie speerpunten zijn onderwerp geworden van dit plan. In het **Uitvoeringsplan emissies** zijn concrete acties opgenomen. De acties voor Handhaving zijn ook opgenomen in dit plan.

Ook is er de laatste jaren steeds meer aandacht voor de negatieve effecten van microverontreinigingen, zoals residuen van geneesmiddelen en microplastics, op de (drink)waterkwaliteit. Waterschappen en onderzoeksinstituten onderzoeken de komende jaren de negatieve effecten en de benodigde maatregelen. Er zijn door het waterschap nog geen doelen gesteld met betrekking tot deze stoffen. In de Beleids- en beheernota zuiveren is aangegeven dat uiterlijk 2022 vastgesteld wordt welke maatregelen met betrekking tot medicijnresten genomen gaan worden. Afhankelijk van deze maatregelen kan bepaald worden of met handhaving een bijdrage geleverd kan worden aan het verminderen van deze emissies.

Andere aandachtsgebieden met betrekking tot de waterkwaliteit zijn metalen (koper en zink), PAK's en organische microverontreinigingen. Er zijn geen concrete acties opgenomen met betrekking tot deze stoffen. In een herzien Uitvoeringsplan emissies zullen ook deze stoffen aandacht krijgen. Handhaving gaat voor deze stoffen in dit plan minimaal uit van een beheersituatie of onderneemt actie op grond van toezichtresultaten van voorgaande jaren.

Voor de aansturing van de uitvoering van emissie beperkende maatregelen, die zijn vastgesteld in de KRW-Beslisnota, De Rioleringsnota en het Integraal Zuiveringsplan en het actieplan emissies, is integraliteit van belang. Een succesvolle aanpak van emissies vraagt om een integrale en gecoördineerde aanpak. Het is nodig om hiervoor coördinatie te organiseren. Daarmee kan ook de uitvoering van de verschillende emissiesporen beter op elkaar worden afgestemd. Het streven is dat het Uitvoeringsplan emissies wordt uitgebouwd tot een integraal uitvoeringsprogramma. Hierbij kan overwogen worden om de twee plannen (actieplan en uitvoeringsplan) te integreren.

Voordat in paragraaf 3.3 wordt besproken welke acties Handhaving uit gaat voeren bij doelgroepen om de emissies van deze stoffen zoveel mogelijk te beperken wordt eerst nog stil gestaan bij het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer.

3.2 Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW)

De Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) Nederland heeft het initiatief genomen tot het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW). Met het DAW wil de sector land- en tuinbouw een bijdrage leveren aan het oplossen van de wateropgaven in Nederland en zo haar sector verduurzamen en versterken. In het DAW is afgesproken dat resterende waterkwaliteitsproblemen in 2021 voor 80% en in 2027 voor 100% opgelost moeten zijn. Wetterskip Fryslân zal zich in de planperiode dan ook inzetten voor een voorspoedige samenwerking bij de uitvoering van maatregelen van het DAW.

Handhaving participeert in een aantal projecten die in DAW-verband worden uitgevoerd, maar dan vooral als adviseur. Het DAW is op dat moment dus een nieuw instrument in de nalevingsstrategie van Handhaving. Het waterschap onderzoekt nadrukkelijk de effectiviteit van de adviesrol, ook buiten de DAW-projecten. Hierbij heeft de milieu-inspecteur een heel andere rol dan bij een controlebezoek; de nadruk van het bezoek ligt op het stimuleren van het nemen van de eigen

verantwoordelijkheid door het bedrijf bij het nemen van maatregelen waarmee zij aan de wetgeving voldoen. Daar waar dus in het verleden de nalevingsstrategie vooral was gericht op toezicht en handhaving, en in mindere mate voorlichting, wordt in de komende planperiode sterk ingezet op het geven van advies over te nemen wettelijke en bovenwettelijke maatregelen. Bij deze werkwijze kunnen maatregelen niet afgedwongen worden.

Deze aanpak van Wetterskip Fryslân sluit voor de gewasbeschermingsmiddelen aan op het nog op te stellen Hoofdlijnenakkoord gewasbescherming open teelten, de afspraken van de CWE-vergadering van november 2016 over het vergroten van het waterbewustzijn bij ondernemers en anticipeert ook al op de Omgevingswet.

Acties DAW

Vanuit het DAW worden er naast voorlichting en advisering ook andere instrumenten ingezet om de bewustwording te verbeteren. In de komende periode worden ingelanden en bedrijven betrokken bij monitoring van de oppervlaktewaterkwaliteit, zodat de doelgroep meer inzicht krijgt in de effecten van hun handelen op de oppervlaktewaterkwaliteit (participatieve monitoring). Voorbeelden van projecten zijn Transparante polder (relatie tussen agrarische bedrijfsvoering en oppervlaktewaterkwaliteit).

3.3 Prioriteiten en activiteiten

In deze paragraaf wordt, uitgaande van de geëmitteerde **probleemstof**, omschreven welke activiteit (preventie- en toezichtsstrategie) Handhaving bij een bepaalde doelgroep gaat uitvoeren. De doelgroepen (of bedrijfscategorieën) die verantwoordelijk zijn voor de emissies naar het oppervlaktewater en die moeten voldoen aan de milieuwetgeving zijn ingedeeld naar activiteit (soort emissie). In bijlage 1 staan de resultaten van de afgelopen planperiode met per bedrijfscategorie de omvang en (indien van toepassing) het aantal uitgevoerde controles en het nalevingsniveau. In de tekst zijn de doelgroepen vet gemarkeerd met daarachter voor zover bekend het aantal bedrijven.

De grondslag voor de risicoanalyse (het bepalen van de prioriteit per doelgroep) is de aard van de lozing (omvang, type (probleem)stoffen), de omvang van de doelgroep, de resultaten over de afgelopen planperiode van 5 jaar en eventuele bestuurlijke wensen.

Nutriënten (stikstof en fosfaat)

Wetterskip Fryslân wil een goede chemische en ecologische toestand bereiken voor het oppervlaktewater in het beheergebied. De waterkwaliteit binnen het beheergebied van Wetterskip Fryslân voldoet echter nog niet aan alle normen. Uit de rapportages in het kader van de Kaderrichtlijn Water (KRW) over de ecologische toestand van de KRW waterlichamen blijkt dat de toestand voor de ecologische (fytoplankton, waterplanten, macrofauna en vissen) en de ecologische ondersteunende factoren (**nutriënten**) overwegend matig tot ontoereikend te zijn.

De grootste bron van emissies van nutriënten is de landbouw. Het project Schoon Erf Schoon Water bij de **Melkveehouderijen (3180)** is gericht op de vermindering van de emissies van nutriënten via de erfafspoeling. Handhaving doet hierin mee als adviseur.

De komende jaren wordt door Handhaving de controle van de niet-deelnemers aan dit project (circa 1500) uitgevoerd. Het nalevingsniveau is redelijk. Er is wel een significante hoeveelheid milieuklachten met betrekking tot agrarische activiteiten binnengekomen. Aangezien erfafspoeling alles te maken heeft met gedrag is de pakkans erg klein bij een lage controlefrequentie. Daarom is in

het Uitvoeringsplan emissies opgenomen dat dit toezicht geïntensiveerd wordt.

Rundveehouderijen (240) worden, gezien de vergelijkbare bedrijfsvoering, niet als aparte categorie gezien en qua toezicht op een gelijke manier benaderd als de melkveehouderijen.

Pluimveehouderijen (70) zijn sinds kort als aparte categorie geselecteerd. Naar aanleiding van diverse calamiteiten waarbij schoonmaakwater op oppervlaktewater geloosd werd, wordt deze categorie in zijn geheel in de planperiode gecontroleerd en wordt het naleefgedrag bepaald.

Naast de erfafspoeling is een belangrijke activiteit bij de **Veehouderijen** de mest/biovergisters (circa 17). Er zijn nog geen gegevens over het nalevingsniveau omdat er geen regulier toezicht werd gehouden vanwege het (vermeend) ontbreken van een reguliere lozing. De afgelopen jaren heeft echter een aantal calamiteiten plaatsgevonden en het blijkt dat er in veel gevallen wel reguliere lozingen van nutriënten plaatsvinden. Vanwege deze redenen is de categorie toegevoegd aan de planning en wordt vanaf 2018 toezicht gehouden bij alle bedrijven met een mest/biovergister. Het heeft de voorkeur van Wetterskip Fryslân om deze actie samen met de gemeente uit te voeren maar deze samenwerking moet nog van de grond komen. Op basis van de bevindingen wordt een toezichtsfrequentie bepaald.

Zie voor **Tuincentra** onder gewasbeschermingsmiddelen.

Een belangrijk communicatiemiddel voor de hierboven genoemde categorieën is het infoblad agrariërs dat twee keer per jaar wordt uitgebracht. Ook worden er voorlichtingsavonden gehouden bij akkerbouwers.

Rwzi's (27) zorgen ook voor lozing van nutriënten. Gezien het hoge naleefgedrag en de vergelijkbaarheid van de inrichtingen, wordt het toezicht zo veel mogelijk middels systeemtoezicht (administratieve controle op borging van de procedures en enkele steekproeven op locatie) uitgevoerd.

Om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen, de rwzi's zijn in het beheer van het waterschap zelf, wordt jaarlijks ook nog een aantal controles door medewerkers van een ander waterschap uitgevoerd.

Gewasbeschermingsmiddelen

In akkerbouwgebieden vormen, naast de nutriënten, ook gewasbeschermingsmiddelen een knelpunt. In kleinere wateren overschrijden ze nog steeds regelmatig de norm. De grootste bron voor de emissie van gewasbeschermingsmiddelen is de landbouw. Uit emissieanalyses van de afgelopen jaren blijkt dat niet alleen drift maar ook lozingen via puntbronnen (schoonmaken en vullen van de spuitmachines) en uit- en afspoeling van percelen belangrijke emissieroutes zijn. Het nalevingsniveau van de eerste twee routes bij de **Akkerbouwbedrijven (300) en Loonbedrijven (60)** was respectievelijk matig en zeer slecht in de afgelopen planperiode.

Het verminderen van emissies via drift vindt plaats via toezicht en handhaving. Het verminderen van de emissies vanaf erven vindt op twee manieren plaats: via toezicht en handhaving en via een adviesproject, geïnitieerd door LTO onder de vlag van DAW. Doelstelling van dit DAW-project is dat 75% van de akkerbouwbedrijven en loonbedrijven maatregelen nemen om erfemissies te voorkomen. Alle niet-deelnemers (25%) worden gecontroleerd door Handhaving. De intensiteit van toezicht en handhaving wordt in beide gevallen verdubbeld.

Ten aanzien van uit- en afspoeling van percelen wordt de komende jaren ingezet op een aantal DAW-projecten (Vruchtbare kringloop, Perceelsemissies in de hand, DRIP), waarbij akkerbouwers

zelf maatregelen nemen om uit- en afspoeling te voorkomen. Gezien de looptijd van deze projecten ligt handhaving op uit- en afspoeling deze planperiode niet voor de hand.

De 36 **Glastuinbouwbedrijven** zijn de afgelopen jaren allemaal bezocht. Het naleefgedrag is goed en uit het toezicht blijkt dat er geen of nauwelijks lozingen op oppervlaktewater zijn; de bedrijven zijn met name indirecte lozers. Dit wordt bevestigd door een in 2008 uitgevoerde monitoring van het lokale oppervlaktewater op drie punten in de glastuinbouwgebieden; er werden geen verhoogde concentraties aan gewasbeschermingsmiddelen aangetroffen. De monitoring wordt in 2018/2019 nog een keer uitgevoerd. Vooralsnog bevindt de categorie zich in een beheersituatie; het risico van de doelgroep wordt laag ingeschat en deze wordt daarom eens in de vier jaar gecontroleerd. Het nalevingsniveau moet dan wel minimaal 90% blijven en uit de monitoring moeten geen verhoogde concentraties blijken.

De circa 50 **Tuincentra** vormen een relatief kleine bron van lozingen van gewasbeschermingsmiddelen en nutriënten maar deze zijn al langere tijd niet meer bezocht. Daarom worden ze in de planperiode allemaal bezocht om de actuele stand van zaken te bepalen en een toezichtintensiteit te kunnen onderbouwen.

Bacteriële verontreinigingen

In het convenant Schoon Zwemwater in Fryslân (2015), mede ondertekend door Wetterskip Fryslân, is de ambitie opgenomen dat in alle binnenwateren in Fryslân verantwoord gezwommen kan worden. Een goede indicator voor de bacteriële verontreiniging van het binnenwater is de mate waarin de **recreatievaart** het aantal lozingen van vuilwater beperkt. Dit is af te leiden uit het gebruik van de inzamelvoorzieningen voor de opvang van het vuilwater. Uit onderzoek¹ blijkt dat er veel te weinig gebruik gemaakt wordt van deze inzamelvoorzieningen. Een doelstelling van de gemeenten voor de komende planperiode is dan ook het aantal inzamelingen te vergroten.

Er geldt nu een algeheel lozingsverbod. Omdat lozingen vanuit de recreatievaart moeilijk tot niet handhaafbaar zijn (lozingen vinden onder water plaats en er mag geen toezicht aan boord plaatsvinden) levert Handhaving hier, afgezien van een rol in de voorlichting, tot nu toe geen bijdrage aan.

Aanpassing algeheel lozingsverbod

De minister heeft het voornemen om de regelgeving aan te passen. Er mag dan vanaf april 2019 onder voorwaarden geloosd worden met behulp van een gecertificeerd zuiveringssysteem. Vanaf 2021 (invoering Omgevingswet) komt er een verplichting om de lozingsvoorziening te verzegelen en krijgen BOA's toestemming om een controle aan boord uit te voeren. Handhaving kan dan dus ook een bijdrage leveren aan het verminderen van de lozingen. In december 2018 wordt de Tweede Kamer schriftelijk geïnformeerd over het voornemen.

Participatieve monitoring

Wetterskip Fryslân is in het kader van participatieve monitoring bezig met de ontwikkeling van een eenvoudig meetinstrument voor de recreatievaart (relatie tussen toiletwaterlozingen door de recreatievaart en waterkwaliteit).

¹ Nulmeting vuilwaterinname punten, Provincie Fryslân, 2015.

Biociden en koper (antifouling)

Op **Jachthavens en scheepswerven (118)** wordt antifouling (onderwaterverf) gebruikt om te voorkomen dat micro-organismen, mosselen en algen zich onder het wateroppervlak vasthechten aan de romp van een schip. Uit het toezicht van de afgelopen jaren (120 controles) bleek dat er nog vaak antifouling verkocht (en toegepast) werd die niet op binnenwater toegepast mag worden. Hoewel de naleving door toezichtsacties verbeterd is (82%), is deze nog onvoldoende. Jaarlijks wordt een deel van de doelgroep opnieuw gecontroleerd totdat het nalevingsniveau minimaal 90% is.

PAK's, organische microverontreinigingen, metalen, minerale olie en onopgeloste stoffen

Bij **Baggerdepots (30)** levert het overtreden van de regels veel financieel voordeel op (verwerkingskosten zijn gebaseerd op de mate van verontreiniging). Bovendien is het vaak zo dat overtredingen moeilijk ongedaan gemaakt kunnen worden (omdat de toepassing al heeft plaats gevonden, bijvoorbeeld een dumping in een onderwaterdepot) waardoor het negatieve milieueffect aanzienlijk kan zijn. Het is dan ook van belang om de naleving te verbeteren. Daarom is in de afgelopen planperiode geprobeerd om ketentoezicht met gemeenten, provincie en FUMO op te zetten, hetgeen nog niet gelukt is. Daarnaast is toezicht middels een actualisering van de "Nota verspreiden van baggerspecie in oppervlaktewater" beter handhaafbaar gemaakt. In het begin van de komende planperiode zal, via het bestuurlijk VTH-overleg, opnieuw ingezet worden op het opzetten van het ketentoezicht. Daarnaast worden, in samenwerking met Vergunningverlening, alle meldingen van toepassingen van baggerspecie administratief beoordeeld en waar nodig de herkomst en kwaliteit van de baggerspecie door Handhaving aan een nader onderzoek onderworpen.

Deze probleemstoffen komen ook voor in emissies na grondwateronttrekkingen door **Bronneringen en bodemsaneringen (162 + 78)**. In de afgelopen periode zijn 250 controles uitgevoerd. Het nalevingsniveau is redelijk (83%). De doelgroep omvat veel kleine lozingen en heeft daarom een lage prioriteit. Alleen de bronneringen bij bodemsaneringen hebben prioriteit omdat hierbij een gereede kans is op verontreiniging van het oppervlaktewater. Zie voor de andere grondwateronttrekkingen onder Zout, Grondwater en H₄ Heffingen.

Vanwege de beperkte milieubelasting en het goede naleefgedrag vindt het toezicht op conserveringswerkzaamheden aan bruggen en vaartuigen alleen via (lucht)surveillances plaats.

Zuurstofbindende stoffen

Het waterschap heeft nog een beperkt aantal vergunningplichtige bedrijven met een directe lozing op het oppervlaktewater die de waterkwaliteit nadelig kan beïnvloeden (**Lozing op waterschapswerk (8)** en **Industrie (direct) (2)**). Deze bedrijven hebben een controlefrequentie van minimaal 2x per jaar omdat zij een grote lozing kunnen veroorzaken met negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit bij een minder goede werking van de eigen zuiveringsvoorziening. De andere doelgroepen worden in de planperiode in samenwerking met Vergunningverlening opgeschoond, waarna de controlefrequentie wordt vastgesteld. Dit zijn **Run off wegen, Overige oppervlaktewater lozingen en Algemeen**. Zie ook par. 2.1 onder Beleidskader.

Ook vanuit het rioolstelsel kunnen zuurstofbindende stoffen geloosd worden en wel vanuit de **Overstorten**. Voor 2013 zijn alle overstorten gecontroleerd op de vergunningsvoorschriften met betrekking tot de basisinspanning (50% emissiereductie). Alle gemeenten voldoen hier nu aan. In

2014 zijn alle **overstorten met een randvoorziening (210)** gecontroleerd. Het doel hiervan was om bij de gemeente aandacht voor beheer en onderhoud van de randvoorzieningen te vragen en dat is bij de meeste gemeenten goed gelukt.

Bij deze categorie is de saneringsfase dus afgerond en bevindt deze zich in de beheerfase; de risico's zijn daarmee beperkt. Bij een aantal gemeenten was het beheer in de praktijk nog niet goed op orde, al is het achterstallig onderhoud wel weggewerkt. Er blijft een risico op pieklozingen van zuurstofbindende stoffen met aanzienlijke gevolgen voor de waterkwaliteit.. Daarom krijgen deze gemeenten prioriteit bij het steekproefsgewijze toezicht dat hierna plaats gaat vinden bij de **overstorten zonder randvoorziening**.

Er waren de afgelopen jaren gemiddeld circa 10 milieuklachten per jaar met betrekking tot overstorten.

Zie voor de **rwzi's** bij Nutriënten.

Een omvangrijke categorie die zuurstofbindende stoffen loost is **Huishoudelijk afvalwater (1150)**. Hierop vindt geen regulier toezicht plaats omdat de categorie gesaneerd is en omdat de lozing van zuurstofbindende stoffen in het geval van een calamiteit alleen lokaal een probleem oplevert. Daar komt bij dat de regelgeving slecht handhaafbaar is. Er wordt wel gereageerd op meldingen van problemen (die slechts sporadisch binnen komen). In 2020 loopt het onderhoudscontract van de IBA's² in het kwetsbare gebied (IBA's II en III) af. Het is bekend dat deze IBA's niet 100% functioneren. Er is nog geen alternatief voor deze IBA's en ze blijven onderhouden worden (het onderhoud wordt in 2020 overgedragen aan de gemeenten). Hierdoor verandert de toezichtsstrategie in deze planperiode niet.

Daar waar er nog ongesaneerde lozingen (een lozing op oppervlaktewater zonder enige voorziening) worden aangetroffen, wordt hierop gehandhaafd.

Zout

De afgelopen jaren zijn er veel (wegenbouw)projecten in het gebied van de voormalige Middellzee uitgevoerd. Het gebied bevat nog hoge zoutconcentraties in de bodem en (diepere) grondwaterlagen. De bouwactiviteiten hebben de afgelopen jaren tot veel emissies van zout kwelwater en zout bronneringswater geleid met als gevolg extra toezicht- en handavingsinspanningen om de lozingen te verminderen. De wegenbouwprojecten zijn zo goed als afgerond en ook de lozingen zijn bijna gesaneerd. Hierdoor kan het toezicht terug naar de beheerfase. Die houdt in dat aan de hand van de monitoringsgegevens van de Provincie er steekproefsgewijs een controle wordt uitgevoerd.

Thermische 'verontreiniging'

Sinds de sluiting van de elektriciteitscentrale bij het Bergumermeer zijn er geen risicovolle **koelwaterlozingen (22)** meer. Alle lozingen bevinden zich in een beheerfase en worden vooral administratief gecontroleerd.

Grondwater (voldoende)

Deze grondwateronttrekkingen vallen onder de Keur en hebben geen betrekking op emissies. Voor de periode 2013-2017 was beoogd prioriteit te geven aan vergunningen, en minder aan onttrekkingen die onder het meldingenregime vallen. In de praktijk zijn nog geen 50% van de

² Individuele behandeling van afvalwater

vergunningen gecontroleerd (het nalevingsniveau is 85%). In plaats hiervan is de focus gelegd op de onttrekkingen (waarvan de meeste onder de algemene regels vielen) bij de wegenbouwprojecten in de provincie en dan vooral de grondwateronttrekkingen in het Middelzeegebied vanwege de lozing van zout kwel- en bronneringswater. Doordat de wegenbouwprojecten zo goed als afgerond zijn en de problemen met betrekking tot de lozingen zo goed als klaar zijn, kan de inzet op deze categorie afnemen en kan de focus terug naar de categorie onttrekkingen die vergunningplichtig zijn. De frequentie van het toezicht op deze vergunningplichtige activiteiten wordt met name bepaald door het mogelijke risico op schade aan gebouwen en natuur. Het toezicht is vooral van belang in de eerste periode na de start van de onttrekking omdat dit de meest risicovolle periode is. Bij langdurige onttrekkingen kan de bezoekfrequentie verlaagd worden als uit het toezicht blijkt dat de onttrekking stabiel is en de risico's voor de omgeving beperkt zijn.

Nieuwe toezichtsvormen

Het houden van toezicht door middel van controles ter plaatse is nog steeds de belangrijkste activiteit maar er wordt gezocht naar nieuwe toezichtsvormen. Nagegaan wordt of vergelijking van luchtfoto's ook voor andere (keur)categorieën gebruikt kan worden. Daarnaast worden de mogelijkheden van het inzetten van drones onderzocht.

3.4 Milieuklachten

Naast de keuzes die er gemaakt zijn in de voorgaande paragraaf, waarbij er van binnen naar buiten wordt gewerkt en de acties dus ingepland kunnen worden, komen er ook zaken (milieuklachten) van buiten bij Handhaving terecht. De afhandeling van deze milieuklachten is direct gericht op het voorkomen en/of het opheffen van verontreiniging van het oppervlaktewater met gevaar voor flora en fauna. Ook is er een maatschappelijk-bestuurlijke component; de betrokkenheid van burgers bij het natte milieu is gebaat bij een adequate behandeling van klachten en meldingen van mogelijke calamiteiten door Wetterskip Fryslân. De klachtenbehandeling heeft dan ook een hoge prioriteit; er is 24 uur per dag een milieu-inspecteur beschikbaar voor het direct afhandelen van de milieuklachten.

De afgelopen 10 jaar is er een afname van het aantal milieuklachten geweest. De laatste jaren bedroeg het aantal gemelde klachten tussen de 300 en 400 stuks. De daling is voor een deel veroorzaakt door een verbetering van de meldingen (ingelanden weten beter wanneer er wel en wanneer er niet gemeld hoeft te worden, het callcenter weet beter te filteren). Daarnaast is het aantal daadwerkelijk relevante milieuklachten licht afgenomen. Een verdere daling is niet te verwachten.

De meest voorkomende milieuklachten betreffen olielozingen. De oorzaken betreffen vooral voertuigen te water en lozingen door vaartuigen. Voor het verwijderen van olieverontreiniging wordt een externe partij ingeschakeld. Vanwege de hoge kosten, wordt voor olieruimingen de 80/20-regel gehanteerd: 80% van de olie wordt geruimd, aangezien voor de resterende 20% onevenredig hoge kosten (80% van het totaal) zouden moeten worden gemaakt.

Het waterschap is gespitst op het verhalen van kosten voor het opruimen van de verontreiniging. Daar waar de veroorzaker niet direct bekend is, wordt energie gestoken in het achterhalen van de veroorzaker. In geval van opzettelijk handelen of nalatigheid wordt een strafrechtelijke procedure opgestart.

Milieuklachten worden op verschillende manieren getraceerd. Ze kunnen van buiten de organisatie worden gemeld, via het Milieu Alarm Nummer (MAN). Daarnaast wordt er actief toezicht gehouden met behulp van helikoptervluchten (6x per jaar) en vaarsurveillances (10 keer per jaar door eigen inspecteurs, en daarnaast via oog- en oorfunctie door de handhavingpartners van het Zomerwatertoezicht).

4 Prioriteiten Schoon (heffingen)

Vanuit het wettelijk kader en het beleidskader zijn de doelgroepen vastgesteld. In de prioriteitenstelling wordt besproken welke activiteiten bij de doelgroepen uitgevoerd gaan worden en welke activiteiten er daarnaast nog plaats gaan vinden.

4.1 Wettelijk kader en beleidskader

Wettelijk kader

Onder de naam 'heffing' wordt, ter bestrijding van de kosten van maatregelen tot het tegengaan en voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren, een directe belasting geheven voor het lozen op oppervlaktewater (verontreinigingsheffing) of een rwzi (zuiveringsheffing). De beide heffingsverordeningen zijn hiervoor het wettelijk kader. De verdeling in vervuilingseenheden (v.e.'s) van de totale zuiverings- en verontreinigingsheffing is ca. 25:1.

Beleidskader

Beleidsuitgangspunt is "de vervuiler betaalt". Er zijn geen beleidsdocumenten waarin dit uitgangspunt verder is uitgewerkt.

Bedrijfscategorieën

Heffingsplichtige bedrijven zijn ingedeeld in drie categorieën: meetbedrijven, tabelbedrijven en forfaitaire bedrijven.

Meetbedrijven (circa 48, 110.000 v.e.)

De basis voor het vaststellen van de aanslag is de meting en bemonstering van het afvalwater. Meestal zijn dit bedrijven met een vuillast van meer dan 1000 v.e.

Tabelbedrijven en forfaitaire bedrijven (25.000 bedrijven, totaal 160.000 v.e.)

Tabelbedrijven zijn bedrijven met (over het algemeen) een lozing kleiner dan 1000 v.e., waarbij wordt aangenomen dat er een relatie is tussen de hoeveelheid ingenomen (leiding)water en de geloosde vuillast. De heffing wordt opgelegd door de hoeveelheid ingenomen water te vermenigvuldigen met een vaste coëfficiëntwaarde, die gebaseerd is op het type bedrijf. Momenteel zijn er 15 klassen.

Forfaitaire bedrijven hebben een kleine vuillast, het betreft hier meestal kleine bedrijven. Forfaitaire bedrijven krijgen een aanslag van 1 of 3 v.e. opgelegd

Discrepantie

In het vorige Meerjarenplan werd aangegeven dat zuiveringskringen met een hoge discrepantie een indicatie zouden zijn voor meetbedrijven en tabelbedrijven die te weinig heffing betalen. Uit een groot discrepantie-onderzoek in Oosterwolde en de beoordeling van discrepantiecijfers per zuiveringskring over meerdere jaren is geconcludeerd dat discrepantie vooral wordt veroorzaakt door fluctuaties en fouten bij influentmetingen op rwzi's. Discrepantieonderzoek op basis van influentmetingen is op dit moment dus geen goede indicatie voor het opsporen van bedrijven die te weinig heffing betalen en wordt daarvoor dan ook niet meer gebruikt. Er zijn en worden verbeteringen doorgevoerd zodat de betrouwbaarheid van de influentmetingen vergroot wordt. Hierna zal nagegaan worden of de discrepantiecijfers dan wel gebruikt kunnen worden bij een

risicoanalyse waarin je bedrijven, bedrijfsterreinen en of bedrijfscategorieën selecteert voor nader onderzoek.

4.2 Prioriteiten

Bij de **Meetbedrijven (circa 50)** wordt eerst aandacht besteed aan de bedrijven met het hoogst aantal opgelegde v.e.'s. De afgelopen planperiode is vooral ingezet op de kwaliteit van de meet- en bemonsteringsvoorziening van de bedrijven zelf. De komende planperiode wordt bij de meetbedrijven meer dan de vorige planperiode ingezet op regelmatig uitvoeren van een QuickScan, waar gecontroleerd wordt of door of namens het bedrijf de juiste vuillast wordt gemeten tijdens de reguliere periodieke onderzoeken. De werkwijze verschuift hiermee van een beperkt aantal diepgaande onderzoeken naar een groter aantal kleine onderzoeken. QuickScans kunnen aanleiding zijn voor diepgaander onderzoek.

De categorieën **Tabelbedrijven** en **Forfaitaire bedrijven** bevatten heel veel bedrijven, respectievelijk 4300 en 21.000. Bij het overgrote deel is geen toezicht nodig; als ze goed zijn ingedeeld is de heffing juist en voldoen de bedrijven aan het beleidsuitgangspunt 'de vervuiler betaalt'. Echter, niet alle bedrijven zijn goed ingedeeld, of zijn door gewijzigde bedrijfsvoering na verloop van tijd niet meer goed ingedeeld. Het opsporen van (categorieën) tabel- en forfaitaire bedrijven die mogelijk niet een juiste aanslag ontvangen, gebeurt door het vergelijken van bestanden van de Kamer van Koophandel, Noordelijk Belastingkantoor en Vitens inzake het waterverbruik of activiteiten. Op basis van deze administratieve analyse worden individuele of branchegerichte onderzoeken uitgevoerd. Het corrigeren van een niet representatieve situatie vereist door wettelijke voorschriften vaak afvalwateronderzoek door of namens Wetterskip Fryslân. In situaties waarbij sprake is van grote financiële belangen, frauduleus handelen of andere juridische risico's wordt dit onderzoek altijd uitgevoerd door het waterschap zelf dat hiervoor eigen apparatuur heeft.

Modernisering heffing en nieuwe klasse-indeling

De komende jaren wordt bij het bepalen van de daadwerkelijk te bezoeken bedrijven rekening gehouden met de nieuwe klasse-indeling en de modernisering van de heffingsformule die met de nieuwe Belastingwetgeving (waarschijnlijk 2021) gaat gelden. In plaats van 15 klassen gaat naar alle waarschijnlijkheid gewerkt worden met slechts drie klassen (laag, midden en hoog). Hierdoor gaat het minder vaak voorkomen dat bedrijven in een hogere klasse of lagere ingedeeld moeten worden. Na inwerkingtreding van de nieuwe klasse-indeling zal de prioritering hierop aangepast worden. Hoe minder klassen, hoe groter de belangen en hoe meer toezicht er nodig is. Er moet dan met name de focus gelegd worden bij de bedrijven die aan de rand van de klasse zitten. Daarnaast kan het verminderen van het aantal klassen er toe leiden dat tabelbedrijven die onderin een klasse zitten, meetbedrijf willen worden. In dat geval zal extra aandacht besteed moeten worden aan het goedkeuren van meetvoorzieningen bij deze bedrijven.

De komende planperiode krijgen bedrijven die een deel van hun afvalwater naar een verwerker afvoeren extra aandacht. Het blijkt namelijk uit bedrijfsbezoeken dat dit soms alleen tijdens meetonderzoeken plaatsvindt of dat wijzigingen in de hoeveelheid afgevoerde materialen wordt gewijzigd, zonder dat dit gemeld wordt en dus zonder dat de heffing hierop aangepast wordt. Deze

bedrijven zullen regelmatig bezocht (en soms bemonsterd) worden, zodat eerder mogelijke onvolkomenheden aan het licht komen, waarna de situatie wordt gecorrigeerd.

Een andere categorie die als risicovol wordt beoordeeld betreft bedrijven die voedingsmiddelen-gerelateerd zijn en in klasse 8 zijn ingedeeld. De afgelopen jaren is gebleken dat een significant deel na onderzoek in een hogere klasse ingedeeld moet worden, of alleen na sanering in dezelfde klasse kan blijven. Bedrijven die fors naar boven afwijken van klasse 8 zullen als eerste worden onderzocht. Gelet op de nieuwe belastingwetgeving (zie inzet) heeft het feitelijk geen zin om bedrijven op te sporen die dicht bij klasse 8 zijn ingedeeld omdat deze bij de nieuwe indeling allemaal in de middenklasse terecht komen.

Een laatste categorie die van belang is zijn bedrijven waar geen relatie is tussen ingenomen water en lozing (beperkte hoeveelheid ingenomen water, maar soms wel een grote vuillastlozing). Dit speelt met name bij sterk vervuilde bedrijfsterreinen zoals bijvoorbeeld afvalstoffenbehandelaars.

In de vorige planperiode kreeg de (onttrekking en) lozing van **bronneringswater** prioriteit. Dit omdat de doelgroep nog niet bekend was met de heffing (de heffing op lozing van bronneringswater is in 2011 ingegaan). Ook het aantal omvangrijke tijdelijke lozingen van bronneringswater (vanwege de vele wegenbouwprojecten) speelde een rol in deze prioritering. Van onbekendheid is nu geen sprake meer en de grote wegenbouwprojecten zijn (zo goed als) afgerond. Daarom krijgt deze categorie in deze planperiode een lagere prioriteit.

5 Sanctiestrategie

Het doel van toezicht en handhaving is met behulp van een nalevingsstrategie het bevorderen van naleving van wetten en regels. De nalevingsstrategie bestaat uit een preventiestrategie en toezichtstrategie (beide opgenomen in hoofdstuk 3 en 4) en een sanctiestrategie. De sanctiestrategie wordt in dit hoofdstuk besproken, samen met de gedoogstrategie en drie nieuwe strategieën. Maar eerst wordt kort stil gestaan bij de resultaten van de voorgaande planperiode.

5.1 Resultaten vorige planperiode en vooruitblik

De sanctiestrategie bestaat uit een bestuurlijk en een strafrechtelijk deel. Sinds januari 2016 wordt er gehandhaafd aan de hand van de landelijke handhavingsstrategie. In tabel 1 staan de resultaten van de sanctionerende activiteiten in de afgelopen planperiode.

Tabel 1. Sanctienering milieuwetgeving en Keur 2013 tot en met 2017

Milieuwetgeving (toezicht op vergunningen en meldingen)								
Over-tredingen	Bestuurlijke vooraank.	Last onder dwangsom	Bestuurs-dwang	Boete-rapport	Proces-verbaal	Bsb ³	Verzet-zaken Bsb	Sepots Bsb
886	84	11	3	36	23	54	15	4
Keur (illegale situaties)								
Over-tredingen	Bestuurlijke vooraank.	Last onder dwangsom	Bestuurs-dwang	Boete-rapport	Proces-verbaal	Bsb	Verzet-zaken Bsb	Sepots Bsb
900	321	31	20	NVT	2	136	27	10

Milieuwetgeving

In de milieuwetgeving gaat het om de sanctionerende activiteiten die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden als gevolg van het toezicht op vergunningen en meldingen. Vanwege het geringe aantal zijn de activiteiten die betrekking hebben op de afhandeling van milieuklachten niet apart benoemd.

In circa 10% van de overtredingen is de 2^e handhavingsstap ingezet (bestuurlijke vooraankondiging). Dit betekent dat in de meeste gevallen de milieuovertredingen na de 1^e handhavingsstap (ambtelijke aanmaning) ongedaan zijn gemaakt. Ook is er relatief weinig gebruik gemaakt van de last onder dwangsom en de bestuursdwang (bij 17% van de bestuurlijke vooraankondigingen). Op basis van beide percentages kan gesteld worden dat de bestuursrechtelijke handhaving effectief is geweest.

De boeterapporten zijn opgelegd voor overtredingen met betrekking tot de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Het gaat dan met name om bespuitingen van percelen en het doodspuiten van het talud. Deze overtredingen worden zwaar aangemerkt en hebben in principe direct een boeterapport tot gevolg. De strategie met betrekking tot deze activiteiten wijzigt de komende jaren niet.

Er is ten opzichte van de Keur relatief vaak gebruik gemaakt van het proces-verbaal. De reden hiervoor is het ontbreken van een feitcode en/of de ernst van de overtreding.

Ten opzichte van de voorganger van de bestuurlijke strafbeschikking, de bestuurlijke transactie milieudelicten, is het aantal overtreders dat in verzet is gegaan een stuk hoger (bijna 25% ten

³ Bestuurlijke strafbeschikking

opzichte van 5%). De reden hiervoor is meestal het hoge boetebedrag. De meeste verzetzaken zijn overigens wel gewonnen.

Keur

Bij de Keur gaat het om sanctionerende activiteiten die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden als gevolg van illegale activiteiten. Het toezicht op vergunningen en meldingen met betrekking tot de Keur maakt hier geen onderdeel van uit. Het naleefgedrag hierin is namelijk groter dan 95% en het kleine aantal overtredingen wordt bijna altijd in de 1^e waarschuwende stap ongedaan gemaakt zodat Handhaving hierin nauwelijks een rol speelt.

De resultaten met betrekking tot de Keur hebben vooral betrekking op dempingen. Naast het toezicht in het veld is er in 2013 een project gestart waarin ook met behulp van luchtfoto's toezicht wordt gehouden op dempingen. In totaal zijn er circa 680 illegale dempingen geconstateerd.

Deze illegale dempingen zijn dus bepalend voor de sanctionering bij de Keur. Er is relatief vaak een bestuurlijk traject in gang gezet omdat in het geval van een illegale demping de eerste waarschuwende stap wordt overgeslagen.

Deze overtredingen werken ook door in het strafrechtelijke spoor; in principe wordt een bestuurlijke strafbeschikking opgelegd bij een illegale demping⁴. Een significant deel van de verzetzaken wordt geseponeerd door het OM. De belangrijkste reden hiervoor is de lange afhandelingstermijn. Om dezelfde reden wordt als er uiteindelijk wel rechtszaken plaatsvinden voorwaardelijke veroordelingen of veel lagere boetes opgelegd. In verzet gaan loont derhalve én kost het waterschap en Justitie aanzienlijk meer tijd. De gezamenlijke waterschappen proberen, in samenwerking met de Unie van Waterschappen, Justitie te bewegen de afhandelingstermijn te verkorten.

Uit de evaluatie van de inzet van luchtfoto's in het toezicht volgt dat de inzet van het instrument vrij veel tijd kost maar effectief is; er zijn naast het toezicht in het veld veel meer illegale dempingen achterhaald (60 tot 70% van het totaal). Dit geldt ook voor illegale dammen. Naar aanleiding van de evaluatie wordt mogelijk het beleid aangepast. Door het instrument te blijven inzetten zal uiteindelijk het naleefgedrag significant moeten verbeteren. Het doel is om aan het eind van de planperiode een afname in het aantal overtredingen te bewerkstelligen.

Er is één gedoogbeschikking afgegeven in de planperiode.

Zie voor overtredingen eigen organisatie bij rwzi's (par. 3.3).

Er is niet gemakkelijk inzicht te krijgen in overtredingen van andere overheden. Dit is een verbeterpunt.

Alternatief voor sanctionering

De ontwikkeling van repressieve handhaving naar advisering is in gang gezet in het toezicht op de milieuwetgeving (zie par. 3.2.). In de DAW-projecten is afgesproken om de handhaving buiten het adviestraject te houden; er wordt naast het geven van advies over te nemen maatregelen dus niet bestuursrechtelijk of strafrechtelijk opgetreden. Het doel van deze werkwijze is, net als bij het reguliere toezicht vanuit Handhaving, bevordering van het naleefgedrag *zonder dit af te dwingen*. Er kan ook voor gekozen worden om vanuit Handhaving advisering in te zetten *in combinatie mét* handhaving. Dit komt ook uit het rapport 'Erfemissies, natuurlijk niet!⁵' naar voren. Er is meer

⁴ Alle overtredingen zijn op dit moment nog niet afgehandeld dus het aantal bestuurlijke strafbeschikkingen zal nog wijzigen.

⁵ Erfemissie? Natuurlijk niet! CLM en Broos Water, mei 2018.

behoefte aan informatie en kennis over te nemen maatregelen en tegelijk is ook verscherping van het toezicht en handhaving nodig; 'Het krijgen van een waarschuwing en/of boete vormt wel een stimulans om maatregelen te nemen'. In de komende planperiode wordt deze strategie in elk geval toegepast bij het toezicht op de niet-deelnemers van SESW en verder daar waar mogelijk. Door de twee verschillende groepen melkveehouders (deelnemers en niet-deelnemers aan SESW) met elkaar te vergelijken kan in de toekomst mogelijk een uitspraak worden gedaan over de effectiviteit van de verschillende ingezette instrumenten (adviesbezoek zonder handhaving en toezicht met advies en met handhaving).

5.2 Sanctiestrategie milieuwetgeving en Keur

Landelijke handhavingsstrategie

Wetterskip Fryslân hanteert sinds januari 2016 de landelijke handhavingsstrategie voor zowel milieu- als keurovertredingen. De wijze van sanctioneren wordt bepaald door zowel het gedrag van de overtreder (bijvoorbeeld proactief of onverschillig) als de gevolgen van de overtreding. Er kan van de landelijke handhavingsstrategie afgeweken worden, als geconstateerd wordt dat de sanctie disproportioneel is of als de verwachting is dat een andere sanctie tot betere naleving zal leiden. Een schriftelijke argumentatie is daarbij verplicht.

De landelijke handhavingsstrategie geeft een redelijk strak kader voor optreden, hetgeen niet lijkt aan te sluiten met een aantal ontwikkelingen die ook in de Omgevingswet opgenomen worden; het brede afwegingskader (opzoeken) en de differentiatie in aanpak om tot naleving te komen. Het waterschap zal de steeds duidelijker wordende contouren van de Omgevingswet blijven toetsen aan de landelijke handhavingsstrategie en daar waar nodig in overleg treden met de Unie van Waterschappen en handhavingspartners over een eventuele aanpassing van de landelijke handhavingsstrategie.

Bestuurlijke strafbeschikking

Met ingang van 1 mei 2012 maakt Wetterskip Fryslân gebruik van de bestuurlijke strafbeschikking. Dit is een lik-op-stuk instrument, waarbij zonder tussenkomst van de strafrechter, eenvoudige strafbare milieu- en keurfeiten afgedaan kunnen worden met een strafrechtelijke boete in plaats van een proces-verbaal.

Gedoogstrategie

De gedoogstrategie is onderdeel van de landelijke handhavingsstrategie. Het uitgangspunt van wetgeving is dat wettelijke bepalingen en daarop gebaseerde regelgeving wordt nageleefd. Deze naleving kan zo nodig afgedwongen worden door toepassing van handhavingsinstrumenten. In uitzonderingsgevallen kan besloten worden af te zien van handhaving. Het waterschap volgt hierbij het landelijke beleid, zoals vastgelegd in de nota "Gedogen in Nederland" (TK 25085, nrs 1-2).

Transparantie begunstigingstermijnen en hoogtes dwangsommen

Wetterskip Fryslân gebruikt de Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen als houvast bij het bepalen van de hoogte van een dwangsom en het maximum te verbeuren bedrag. Deze leidraad is niet uitputtend bedoeld maar bevat enkel voorbeelden. Het waterschap neemt altijd zelf een deugdelijke motivering over de hoogte van de gekozen bedragen in het besluit op.

Handhaving bij overtredingen door de eigen organisatie

Het waterschap heeft een aantal activiteiten waar het zowel uitvoerder als bevoegd gezag is. Het betreft bijvoorbeeld lozingen van rwzi's en bronneringen bij eigen werken.

Bestuursrechtelijk optreden

Tegen overtredingen bij eigen werken wordt als volgt opgetreden:

Een gesprek met de leidinggevende van het cluster waar de overtreding heeft plaatsgevonden. In het gesprek wordt een hersteldatum afgesproken waarop de overtreding ongedaan moet zijn gemaakt. Het gesprek wordt vastgelegd in een verslag of een brief.

Indien de overtreding niet tijdig ongedaan is gemaakt, geeft de secretaris-directeur op aanwijzing van het dagelijks bestuur mondeling of schriftelijk een dienstopdracht aan de overtreder.

Strafrechtelijk optreden

Ten aanzien van het strafrechtelijk optreden bij overtredingen door de eigen organisatie meldt de opsporingsambtenaar deze gevallen direct na constateren aan het Openbaar Ministerie. De Officier van Justitie bepaalt vervolgens of er strafrechtelijk opgetreden wordt. Met het Openbaar Ministerie is afgesproken dat in dergelijke gevallen opsporingsambtenaren van het waterschap niet betrokken worden bij het opmaken van een proces-verbaal.

Handhaving bij overtredingen door andere overheden

Bestuursrechtelijk optreden

Het bestuursrechtelijk optreden bij overtredingen door andere overheden verloopt conform het bestuursrechtelijk optreden bij overtredingen die door niet-overheden worden gepleegd. Daarnaast informeert de clustermanager in ieder geval vanaf de procedurestap waarbij een bestuurlijke vooraankondiging wordt verstuurd de portefeuillehouder Handhaving.

Strafrechtelijk optreden

Ten aanzien van het strafrechtelijk optreden bij overtredingen door andere overheden treedt de opsporingsambtenaar in overleg met de Officier van Justitie. Deze bepaalt vervolgens op het gebied van het strafrecht de te volgen werkwijze. Indien de opsporingsambtenaar hierin een rol heeft of krijgt, dan handelt deze daarnaar. Daarnaast informeert de clustermanager de portefeuillehouder Handhaving.

5.3 Sanctiestrategie heffingen

De sanctiestrategie voor heffingen is gebaseerd op de belastingwetgeving en de heffingsverordening. Omdat de wetgeving anders is dan die van de milieuwetgeving en de Keur, zijn de sanctiemiddelen en mogelijkheden ook anders. De mogelijkheden zijn beperkt tot het opleggen van een heffing met terugwerkende kracht en het opleggen van een verzuimboete en een vergrijpboete. In de praktijk van alle waterschappen wordt weinig gebruik gemaakt van sanctioneringsinstrumenten voor heffingszaken. Wetterskip Fryslân wil, in afstemming met het Noordelijk Belastingkantoor, de instrumenten de komende jaren meer gaan inzetten, om hiermee de naleving te verbeteren. Hieronder is beschreven welke onderdelen dit betreft.

Foutieve aangiften

Indien bij een heffingsonderzoek blijkt dat bij een bedrijf de aanslag niet in overeenstemming is met de werkelijke afvalwatersituatie werd in veel gevallen tot nu toe pas vanaf het controlejaar een andere heffing opgelegd (zoals wettelijk voorgeschreven). Dit is geen stimulans om een juiste

aangifte te doen. In tegendeel zelfs, het bedrijf loopt geen enkel risico en ontloopt hogere lasten tot het moment van onderzoek door het waterschap.

Om bedrijven te stimuleren een juiste aangifte te doen wordt in principe een naheffing over een of meerdere jaren opgelegd. Uitgangspunt is dat bewezen kan worden of aannemelijk gemaakt kan worden dat over deze jaren een verkeerde, te lage, aangifte is gedaan. Het met terugwerkende kracht opleggen van een naheffing is ongeacht of de aangifte bewust of onbewust verkeerd is gedaan tenzij het bedrijf niets valt te verwijten. Feitelijk is de naheffing geen sanctie, maar een reparatie om de heffing op de daadwerkelijke lozingsomvang te laten aansluiten.

Indien bewust frauduleus handelen wordt geconstateerd, kan besloten worden om naast een naheffing ook een vergrijpboete op te leggen. De vergrijpboete kan tot 5 jaar terug worden opgelegd en bedraagt, door een beleidsregel van het NBK, 50% van de opgelegde heffing.

Door de strikte belastingregels en de moeilijkheid om te bewijzen dat een lozing ook in de jaren voor het uitgevoerde meetonderzoek hoger is geweest dan de opgelegde heffing, zal het niet altijd mogelijk zijn om met terugwerkende kracht extra heffing op te leggen. Het waterschap wil de instrumenten desondanks inzetten om op deze manier het naleefgedrag te verbeteren en meer recht te doen aan het beleidsuitgangspunt van het waterschap: "de vervuiler betaalt". Jurisprudentie zal mogelijk uitwijzen wanneer het wel en wanneer het niet kan.

Niet naleven technische voorschriften

Meetbedrijven hebben de verplichting om dagelijks of periodiek afvalwatermetingen uit te (laten) voeren. Meestal worden deze in opdracht van het bedrijf uitgevoerd door een adviesbureau. Hierbij geldt een groot aantal voorschriften met betrekking tot debietregistratie, monsternamen, analyse en rapportage. Sanctioneren op het niet naleven is met de huidige instrumenten niet mogelijk. Er zal onderzocht worden of er mogelijkheden zijn om sanctioneringinstrumenten in te voeren, bijvoorbeeld via de Heffingsverordening.

5.4 Nieuwe strategieën

Differentiatie sanctiestrategie Keur

Voor reguliere keurovertredingen is het gebruikelijk om de keuze van het bestuursrechtelijke sanctie-instrument (dwangsom of bestuursdwang) af te laten hangen van de (te verwachten) effectiviteit van het instrument.

Bij najaarsschouw is het sinds jaar en dag gebruik om alleen bestuursdwang in te zetten.

Bestuursdwang heeft bij de najaarsschouw een aantal belangrijke nadelen:

- (sommige) overtreders ervaren het niet als straf, omdat de kosten voor bestuursdwang niet of nauwelijks hoger zijn dan als ze zelf de overtreding ongedaan maken. Hierdoor verbetert het naleefgedrag niet.
- het uitvoeren van bestuursdwang is voor het waterschap tijdrovend (administratie en organiseren van de bestuursdwangmaatregelen).

Om het naleefgedrag bij de najaarsschouw te verbeteren, wordt de komende jaren een differentiatie in de sanctiestrategie toegepast. Er wordt dan niet alleen sanctionerend opgetreden met bestuursdwang, maar ook met dwangsommen en er kan bij recidive strafrechtelijk (opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking) opgetreden worden.

Beleidslijn toezicht en handhaving afvalwater wassen (spuit)machines op agrarische bedrijven

Een belangrijke emissieroute van gewasbeschermingsmiddelen is het erf van akkerbouwers en loonwerkers. Omdat de kans op heterdaadconstateringen (van schoonmaken van spuitmachines) klein is, wordt ook gecontroleerd op het zorgplichtartikel in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) door putten en wasplaatsen te bemonsteren. Uit bemonsteringen die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd blijkt dat in circa 25% van de gevallen een significante hoeveelheid (gehalten boven de 1000 µg/liter) aan gewasbeschermingsmiddelen wordt gevonden. In de praktijk is de feitelijke wettelijke eis van 0 µg/liter (er mag niet geloosd worden), niet realistisch. Met de acht waterschappen in Noord- en Oost-Nederland is daarom afgesproken om afhankelijk van de gevonden concentratie aan gewasbeschermingsmiddelen (werkzame stof) de volgende werkwijze te hanteren:

- 1) ≤ 150 µg/liter: er volgt een adviesgesprek;
- 2) ≥ 150 µg/liter - ≤ 1.000 µg/liter: het bedrijf moet een plan van aanpak opstellen om emissie van gewasbeschermingsmiddelen naar oppervlaktewater of riool bij het wassen van machines te voorkomen;
- 3) ≥ 1.000 µg /liter: er wordt een boeterapport opgemaakt en het bedrijf moet een plan van aanpak opstellen om emissie van gewasbeschermingsmiddelen naar oppervlaktewater of riool bij het wassen van machines te voorkomen.

Deze strategie voor een specifieke doelgroep is een aanvulling op de landelijke handhavingsstrategie. De werkwijze is afgestemd met de Officier van Justitie. De communicatie over de nieuwe strategie met de doelgroep vindt plaats in 2018 en de strategie is vanaf januari 2019 van kracht.

Samenwerking met gemeenten in het toezicht

Het waterschap wil de samenwerking in het toezicht met andere overheden verder intensiveren. Het toepassen van de oog- en oorfunctie over en weer en het daar waar nodig gezamenlijk controleren met andere bevoegde gezagen is regulier werk. Een volgende stap in de samenwerking is het voor elkaar controleren, hetgeen een efficiencyverbetering is. Het waterschap neemt bij controles van veehouderijen ook het toezicht op bodemlozingen mee, waar gemeenten bevoegd gezag voor zijn. Emissies naar de bodem zijn vaak een voorloper van emissies naar het oppervlaktewater. Door samen te werken kan er een efficiënter werkproces plaatsvinden en meer milieuwinst behaald worden. Door toezichthouders van het waterschap aan te wijzen als onbezoldigd ambtenaar van een gemeente, kan deze gemeente handhavend optreden zonder dat een aanvullend bezoek door de eigen toezichthouder nodig is. Voor het waterschap is dit effectief omdat bodemlozingen ook tot uit- en afspoeling van nutriënten kunnen leiden. Ook het waterschap wil toezichthouders van andere bevoegde gezagen aanwijzen, zodat het kan handhaven op bevindingen van deze toezichthouders.

Het waterschap gaat de komende jaren met zoveel mogelijk gemeenten en andere bevoegde gezagen afspraken maken over het over en weer aanwijzen van toezichthouders als onbezoldigd ambtenaar zodat gehandhaafd kan worden op bevindingen van toezichthouders van andere bevoegde gezagen.

6 Samenwerking en afstemming

Interne afstemming vindt periodiek plaats met clusters Vergunningverlening en Beheer. Daarnaast zijn er reguliere afstemmingsoverleggen op thema-niveau (schoon, veilig en voldoende) en een emissieoverleg waarin alle betrokken partijen bij emissies vertegenwoordigd zijn.

Externe afstemming en/of samenwerking door en met verschillende overheidsorganisaties is van groot belang voor effectieve en efficiënte toezicht en handhaving. De Waterwet vraagt om samenwerking tussen alle bevoegde gezagsinstanties. Door samen te werken versterken we de positie van de waterschappen als waterdeskundige. Dit doen we onder andere door het uitwisselen van kennis en capaciteit, maar ook om voorbereid te zijn op toekomstige ontwikkelingen en in te spelen op de maatschappelijke ontwikkelingen. Binnen de formatie van Handhaving is voldoende capaciteit beschikbaar voor afstemming en samenwerking met andere bevoegde gezagen.

Afstemmingsoverleggen worden voorbereid door de voorzitter of de secretaris die een agenda opstelt die aansluit op het doel van het overleg. Er wordt altijd een actielijst opgesteld en soms ook nog een verslag opgesteld.

6.1 Samenwerking in het toezicht

Regionale uitvoeringsdienst FUMO

Het waterschap is deelnemer aan de FUMO vanwege de borging van de goede werking van de rwzi's door vergunning-advisering en toezicht bij de grote indirecte industriële lozers in de provincie. De eerste jaren van de FUMO heeft een medewerker van Handhaving via een detachingsconstructie toezicht gehouden bij de indirecte lozers van de Industrie. Vanaf 2018 wordt dit toezicht door medewerkers van de FUMO uitgevoerd.

De FUMO houdt toezicht op alle indirecte lozingen (430 in totaal) maar die van de (acht) grootste lozers hebben de hoogste prioriteit. Dit omdat zij dusdanig grote lozingen van zuurstofbindende stoffen veroorzaken dat ze, bij overschrijdingen of calamiteiten, een groot risico vormen voor de goede werking van de rwzi's van het waterschap.

In een opdrachtverstrekking zijn afspraken gemaakt over de samenwerking (bezoekfrequentie 430 bedrijven, registratie, monitoring en evaluatie, terugkoppeling naar Wetterskip Fryslân).

Naast de zorg voor de grote indirecte lozers blijft het waterschap de komende periode inzet plegen om de kennis over indirecte lozingen in algemene zin bij de FUMO te verbeteren. Dit gebeurt door regelmatig trainingen te geven en door als vraagbaak te fungeren. Hierbij wordt ook het heffingsaspect betrokken.

Cross Compliance

Vanuit het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid ontvangen agrariërs inkomenssteun. Voor het verkrijgen van inkomenssteun moeten agrariërs voldoen aan een set aan randvoorwaarden (ook wel Cross Compliance genoemd). Het naleven van een aantal door de EU aangewezen eisen op het gebied van (water)milieu (artikelen in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en het Activiteitenbesluit milieubeheer) valt onder die voorwaarden. Het ministerie van Economische Zaken is eindverantwoordelijke van de cross compliance-verplichtingen. Het ministerie heeft afspraken voor de samenwerking met andere overheden, waaronder de waterschappen, vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Deze overeenkomst is ondertekend door alle waterschappen.

Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO)

Het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) integreert wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampenbestrijding. Toezicht op BRZO-bedrijven (in Friesland 11 bedrijven) mag alleen uitgevoerd worden door specifiek opgeleide medewerkers, die minimaal de heft van hun tijd aan BRZO-toezicht besteden. Landelijk is door de waterschappen (UnieCommissie Waterketens en Emissies) en Rijkswaterstaat besloten om dit toezicht uit te laten voeren door een landelijk BRZO-team. Toezicht bij de Friese BRZO-bedrijven wordt uitgevoerd door leden van dit team. Hiervoor heeft het waterschap een contract afgesloten met waterschap Hunze en Aa's dat voor Noord-Nederland het regievoerend waterschap is.

Noordoostelijk overleg open teelt (NOOOT)

Het NOOOT is een samenwerking tussen de noordelijke en oostelijke waterschappen (Noorderzijlvest, Wetterskip Fryslân, Hunze en Aa's, Rijn en IJssel, Drents Overijsselse Delta, Zuiderzeeland, Vallei en Veluwe en Vechtstromen) en de NVWA (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit). Doel van de samenwerking is een uniforme handhaving door alle participerende organisaties in de open teelten (met name akkerbouw). Jaarlijks is er een evaluatie van de resultaten en wordt een controleplan opgesteld voor het volgende jaar. Tevens worden de knelpunten besproken en vindt er afstemming plaats hoe hiermee in de praktijk moet worden omgegaan.

Onderling toezicht rioolzuiveringsinstallaties (rwzi's):

Een deel van het toezicht op de rwzi's van het waterschap wordt uitgevoerd door medewerkers van hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Op deze wijze wordt de onafhankelijkheid en de transparantie van het toezicht op de rwzi's gewaarborgd.

Ketentoezicht

Een tweede samenwerking die verder uitgebouwd moet worden is het ketentoezicht, vooral op het gebied van bagger- en grondstromen. Gezien het slechte naleefgedrag en risico's vanwege financieel voordeel bij overtredingen (zie ook hoofdstuk 3 Prioriteitenstelling), is goed toezicht van belang. Toezicht op deze doelgroep is alleen effectief als dit gezamenlijk, door alle partners in de keten wordt uitgevoerd. Dit toezicht zal geïnitieerd moeten worden vanuit het VTH-overleg (zie par. 6.3).

Zomerwatertoezicht

Samenwerkingsverband met provincie, gemeenten en politie. Wetterskip Fryslân gaat 10x per jaar mee op surveillance.

6.2 Overige samenwerkingsverbanden

Deltaplan agrarisch waterbeheer (DAW)

Zie par. 3.2.

Vuilwateroverleg

Vergunningverlening en Handhaving participeren sinds 2008 in het provinciaal vuilwateroverleg. Hierin zijn diverse organisaties in Friesland vertegenwoordigd die belangen hebben bij de recreatievaart. Doel van het overleg is om de lozingen van toiletwater vanuit recreatievaart naar oppervlaktewater te verminderen.

Bestuursakkoord water

Dit akkoord valt onder het Hoofdlijnenakkoord tussen Rijk en decentrale overheden over decentralisatie. Dit Hoofdlijnenakkoord bevat naast afspraken over bestuur, financiën en het verminderen van regeldruk, richtinggevende kaders voor vijf terreinen van decentralisatie, waaronder water. In het Bestuursakkoord Water is specifiek voor vergunningverlening en handhaving opgenomen dat de waterschappen en Rijkswaterstaat gezamenlijk de mogelijkheden verkennen om de samenwerking op gebied van vergunningverlening en handhaving te versterken. Voorbeelden van deze samenwerkingsprojecten zijn opleidingen, BRZO-toezicht en gezamenlijke inspectievluchten.

Samenloopregeling

Het komt regelmatig voor dat er bij een vergunningaanvraag meerdere bestuursorganen betrokken zijn (zogenaamde 'samenloop'). In dat geval wordt de vergunning door slechts één bestuursorgaan (het hoogst bevoegd gezag) afgegeven en dat bestuursorgaan is daarmee ook het bevoegd gezag voor de bestuursrechtelijke handhaving. Met Rijkswaterstaat Noord Nederland en de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's zijn werkafspraken gemaakt.

6.3 Afstemming met externe partijen

Provinciaal VTH⁶-overleg

Twee maal per jaar is er ambtelijk en bestuurlijk VTH-overleg met gemeenten, provincie, natuurbeheerders, politie en OM. Onderwerpen die aan bod komen zijn gezamenlijke prioriteiten, samenwerkingsprojecten en afspraken over zaken als uniformiteit, efficiency en effectiviteit van het VTH-domein.

Afstemming Openbaar Ministerie

Twee maal per jaar is er overleg met de milieu-Officier van Justitie. Het doel van dit overleg is het bespreken van de voortgang van de afhandeling van bestuurlijke strafbeschikkingen en processen-verbaal, en het bespreken van casussen.

⁶ VTH staat voor vergunningverlening, toezicht en handhaving

7 Uitvoering

De uitvoering van de activiteiten in het clusterplan wordt ondersteund met een kwaliteitszorgsysteem.

7.1 Kwaliteitsbeleid

Het waterschap wil een goed product (of dienst) leveren. In 2005 is daarom begonnen met het vastleggen van het cyclische (werk)proces van Handhaving in procedures om hiermee de kerntaak te ondersteunen. De manier waarop invulling wordt gegeven aan deze kwaliteitszorg is sinds 2009 gebaseerd op de kwaliteitscriteria van VROM. Deze kwaliteitscriteria zijn echter vervangen door de criteria uit de Wet VTH. In juli 2017 is de Wet VTH (procescriteria) opgenomen in het Besluit Omgevingsrecht. Omdat de criteria waren opgesteld voor WABO-bevoegde gezagen en niet voor waterkwaliteitsbeheerders, hebben de waterschappen en Rijkswaterstaat hiervoor in 2015 eigen kwaliteitseisen vastgelegd in de kwaliteitscriteria VTH Waterbeheer, 'Samen sterk als waterbeheerders!' Ze zijn in juni 2015 bestuurlijk vastgesteld door Wetterskip Fryslân.

Door allerlei ontwikkelingen zijn steeds meer partijen betrokken bij de totstandkoming van het handhavingsproduct; het werkproces wordt steeds ingewikkelder en vraagt daarmee ook meer van de kwaliteitszorg. Het is dan ook niet meer voldoende om ons alleen op het product te richten. We benaderen kwaliteit dan nu ook vanuit de processen; een goede procesbeheersing is een voorwaarde voor een goed product. In de praktijk betekent dit meer multidisciplinair overleg met als doel een meer gezamenlijke focus op het realiseren van de strategische doelstellingen.

Aan de uitvoering van werkzaamheden met betrekking tot vergunningen, meldingen, ontheffingen, controles (toezicht) en handhavingacties liggen diverse beleidsdocumenten en (werk)processen ten grondslag. Niet alleen in het kader van kwaliteitszorg moet het (werk)proces transparant zijn en vastgelegd. Ook voor het creëren van een zogeheten 'level playing field' voor burgers en bedrijven is dat een vereiste. Een goed kwaliteitszorgsysteem is nodig om ons intern en extern te profileren als een professioneel werkend team van Wetterskip Fryslân.

De kwaliteitscriteria bestaan uit twee onderdelen, criteria voor de kritieke massa (omvang en kwaliteit van de formatie) en de procescriteria (welke elementen moeten minimaal aanwezig zijn om het werk goed uit te voeren). De basis van de procescriteria is de PDCA-cyclus of de dubbele regelkring (beleidsacht). Op alle kritieke punten van overdracht in het hoofdproces van vergunningverlening en toezicht en handhaving dient goed nagedacht te worden over de borging van kwaliteit. Deze kwaliteitsborging, die minimaal elf elementen bevat, staat centraal in de kwaliteitscriteria VTH-waterbeheer. De borging houdt in:

- dat de verschillende analyses, strategieën, prioriteiten en doelstellingen transparant zijn en echt worden vastgesteld;
- en dat de organisatie hier aantoonbaar naar handelt.

In paragraaf 2.3 worden deze elf elementen besproken.

Het belangrijkste doel van het kwaliteitsbeleid is:
dat Handhaving handelt op grond van een systematiek van interne borging zodat de werkzaamheden beheerst worden uitgevoerd.

7.2 Borging van personele en financiële middelen

De personele en financiële capaciteit voor toezicht en handhaving is geborgd in de planning- en controlcyclus en begrotingscyclus van het waterschap. Jaarlijks worden de benodigde financiële en personele middelen vastgelegd maar de benodigde personele middelen worden niet jaarlijks uitgebreid tegen het licht gehouden en aangepast. Kleine wijzigingen in het toezicht worden binnen de formatie opgevangen. Bij grote, maar tijdelijke, wijzigingen kan er ingehuurd worden. Hiervoor is niet standaard een budget beschikbaar, maar verleent de directie en/of bestuur bij een goede onderbouwing een budget. Bij grote structurele wijzigingen kan de formatie aangepast worden. Zo is de capaciteit in 2017 met 1,6 fte uitgebreid vanwege de bestuurlijke ambitie om in 2027 te voldoen aan de KRW-eisen.

Daarnaast is al geanticipeerd op de komst van de Omgevingswet, die de werkzaamheden van handhavers complexer maakt (zie paragraaf 3.1). Daarom is in 2018 de verhouding senior inspecteurs/algemeen inspecteurs in de formatie van het cluster aangepast.

Afhankelijk van de uiteindelijke vorm van de nieuwe Belastingwetgeving (in 2020 of 2021) kan dit een volgende grote wijziging in wetgeving zijn die gevolgen heeft voor de benodigde handhavingcapaciteit.

Deskundigheid uitvoerenden

Met de kwaliteitscriteria voor de kritieke massa^{Upr} wordt antwoord gegeven op de vraag of de medewerkers van Handhaving in staat zijn om de taken en onderliggende operationele activiteiten uit te voeren. De criteria bestaan uit eisen ten aanzien van werkervaring en opleiding.

Handhaving voldoet aan de (verplichte en maatgevende) generieke eisen. De specialistische deskundigheidsgebieden zijn facultatief en zijn voor Handhaving niet ingevuld. Jaarlijks wordt een beoordeling van de kritieke massa uitgevoerd.

De door medewerkers gevolgde opleidingen zijn vastgelegd in de personeelsdossiers en er is een opleidingsplan^{Upr} voor het hele cluster. Om de continuïteit te waarborgen zijn er per taakonderdeel minimaal twee medewerkers beschikbaar. Handhaving-capaciteit wordt zo nodig ingehuurd bij een organisatie die personeel levert dat aantoonbaar aan de kwaliteitscriteria voldoet.

Organisatorische condities

Er is een functionele scheiding tussen Vergunningverlening en Handhaving. De vakgebieden zitten in een apart cluster met een eigen aansturing door een clustermanager.

Conform de VTH kwaliteitscriteria dient er een roulatiesysteem te zijn voor de uitvoering van periodieke controles, in ieder geval voor branches en geografische gebieden. Onderliggend doel van het criterium is het voorkomen van een relatie tussen toezichthouder en bedrijf en het voorkomen van bedrijfsblindheid. Wetterkip Fryslân voldoet aan het onderliggende doel doordat er voor de belangrijkste categorieën geen vaste koppeling is van een bedrijf aan een toezichthouder. Tevens is bij deze bedrijven de bezoekfrequentie dusdanig laag, (1x per drie jaar of lager) dat de kans klein is dat er een relatie ontstaat tussen toezichthouder en bedrijf of dat er bedrijfsblindheid ontstaat. De enige categorie waar er wel een koppeling is tussen bedrijf en toezichthouder, en er een dusdanig hoge toezichtfrequentie is (meer dan 1x per jaar) dat er een risico is op een relatie, is de categorie directe industriële lozingen. Bij deze categorie wordt begin 2020 bekeken of er een noodzaak is tot rouleren.

Ondersteunende voorzieningen

De belangrijkste ondersteunende voorzieningen zijn:

- Het registratiesysteem voor milieu en Keur (zie par. 7.3). Het huidige registratiesysteem wordt in 2019 vervangen door een nieuw systeem. Dit systeem dient aan te kunnen sluiten op het Digitaal Stelsel Omgevingswet en koppelingen te hebben met basisregistraties.
- Een registratiesysteem voor heffingsgegevens.
- Het tijdschrijfsysteem (zie par. 7.3).
- Apparatuur om bemonsteringen en veldanalyses uit te voeren. De apparatuur wordt regelmatig gekalibreerd. De bewaking hiervan vindt plaats via het programma Maximo.
- Transportmiddelen om het werk uit te voeren.
- Veiligheidsvoorzieningen. Alle medewerkers hebben een PBM-set met zaken als veiligheidsschoenen, een helm, tekenwerende kleding en hygiënemiddelen. Periodiek zijn er zogenaamde 'toolbox' gesprekken of wordt voorlichting gegeven over specifieke werkonderdelen door de aangestelde preventiemedewerker.

7.3 Planning en borging uitvoering van het werk

Jaarlijks wordt op persoonsniveau een planning^{Upr} gemaakt van de in dit plan opgenomen activiteiten. Alle reguliere werkzaamheden worden vastgelegd in het registratiesysteem. Op dit moment is dat nog Iris V&H (Vergunningverlening en Handhaving). Dit systeem voldoet aan alle vereisten voor het inzichtelijk maken van de kwantiteit van het werk. Het huidige systeem wordt niet meer onderhouden en gaat dan ook in de planperiode vervangen worden. De verwachting is dat een nieuw moderner systeem de digitalisering van het werk in het veld sterk zal verbeteren. Naast het registratiesysteem wordt de tijd die aan ieder taakveld wordt besteed met behulp van templates^{Upr} bijgehouden in het tijdschrijfsysteem Weburen.

Voor de borging van het kwalitatieve werkproces worden de volgende acties uitgevoerd.

- Directiebeoordeling en verbeterplan
Handhaving heeft nog geen directiebeoordeling opgesteld. De kwaliteitszorgmedewerkers doen verslag van de toestand van het kwaliteitszorgsysteem (de directiebeoordeling). De clustermanager Handhaving (verantwoordelijk voor het ontwikkelen en in stand houden van het kwaliteitssysteem) stelt vanuit de directiebeoordeling in samenspraak met alle betrokkenen een **verbeterplan** op (onderdeel van Toezicht en handhaving^{Upr}) en legt daarmee verantwoording af aan directie van het waterschap middels de manager Bedrijfsvoering. Alle verbeterpunten die voortkomen uit dit plan worden alvast opgenomen in dit verbeterplan.
De beide managers dragen de kwaliteitszorggedachte ook uit naar de clusters waar deze nog niet voldoende voet aan de grond heeft gekregen door het onderwerp op de agenda te zetten van het clustermanagersoverleg.
- Procedures
De reguliere werkzaamheden van de toezichthouders zijn allemaal vastgelegd in procedures. De acties voor de belangrijkste **bijstellingen van de procedures** worden opgenomen in het procedure-overzicht^{Upr}. Kleine wijzigingen worden direct in de procedure gezet.
- Audits
Aan de hand van **interne audits** wordt beoordeeld of de procedure en de praktijk nog goed op elkaar zijn afgestemd. In het procedure-overzicht is de planning van de interne audits (6) opgenomen die worden uitgevoerd aan de hand van procedure Bo2, Interne audits. De minimale audit frequentie, voor alle soorten of type producten en voor alle processen vastgesteld op (tenminste) eens per 3 jaar, wordt niet gehaald. De audits worden vanaf nu jaarlijks opgenomen in het clusterplan.
- Klanttevredenheidsonderzoek
Een keer in de planperiode wordt een **klanttevredenheidsonderzoek** uitgevoerd. De mate van tevredenheid wordt gezien als een maat voor de prestatie van het kwaliteitssysteem.
- Klachtenprocedure
Het waterschap hanteert voor de uitvoering van een algemene klachtenregeling op grond van de Algemene wet bestuursrecht een **klachtenprocedure** met een klachtencoördinator. De afgelopen jaren zijn er 4 klachten binnengekomen met betrekking tot de handelwijze van medewerkers van het cluster Handhaving. Deze klachten en de afhandeling ervan zijn opgenomen in een jaarverslag voor de hele organisatie.
- Borging (toetsingsmethodiek)
Kwaliteitszorg is zorgen voor een zorgvuldig werkproces van de uitvoerenden en ook zorgen voor de uitvoerenden. Daarom is er wekelijks een korte bijeenkomst (weekstart) met de

milieu-inspecteurs waarin de voortgang besproken wordt van de uit te voeren activiteiten en van de planning van de nog te ondernemen activiteiten.

Naast de afspraken in de procedures zijn er voor de goede gang van zaken rondom het registratiesysteem afspraken vastgelegd in de Handleiding van het registratiesysteem. Om de kwaliteit te **borgen** op de belangrijkste (meest bepalend voor de beoordeling van het proces) en meest **risicovolle punten in het werkproces** wordt er gewerkt met voortgangsrapportages. Deze worden periodiek in de weekstart besproken.

- Prestatie-indicatoren

Om inzicht te krijgen in de kwaliteit van het werk wordt gewerkt met (voorlopig) de volgende drie prestatie-indicatoren op de meest essentiële onderdelen van de uitvoering.

- ✓ tijdigheid (uitgedrukt in percentage afwijking van vastgestelde tijdigheid normstelling) van de (her)controle;
- ✓ tijdigheid in behandeling nemen van de door cluster Beheer geconstateerde keurovertreding;
- ✓ tijdigheid (uitgedrukt in percentage afwijking van vastgestelde tijdigheid normstelling) versturen controleverslag en brief.

Deze methodiek werkt nog niet goed. Dit komt door de niet toereikende kwaliteit van de gegevens (van 15 tot 95%) in het registratiesysteem en doordat het toepassen van de methodiek nog niet in het werkproces geïntegreerd is.

Een belangrijk borgingspunt dat niet is opgenomen als prestatie-indicator is de toepassing van de sanctiestrategie. Dit is een verbeterpunt.

- Procedures communicatie en archivering

Er is een speciale procedure (So5) voor het versturen van brieven (toezichtresultaten etc.) en de dossiervorming en archivering van stukken. Hierin is de operationele informatie-uitwisseling (zowel intern als extern) geregeld.

Sinds 5 mei 2018 is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van kracht. Handhaving heeft als doel om in 2018 aan deze wet te voldoen.

Volgens de AVG mag Handhaving niet naar buiten treden met gegevens die betrekking hebben op natuurlijke rechtspersonen. In voorkomende gevallen, bijvoorbeeld bij grote projecten, worden deze gegevens dan ook geanonimiseerd.

7.4 Uitvoering kwaliteitszorg en verbeteren

Continu verbeteren is één van de speerpunten van het waterschap. Bepalend daarbij is de rol van de verbeteraar (meestal de manager) en de cultuur binnen de organisatie (de bereidheid om te veranderen). Het continue verbeterproces bij Handhaving is al in gang gezet; er wordt tijd gereserveerd om eraan te werken. Maar er zit nog te weinig structuur in het onderhouden van het kwaliteitszorgsysteem en het daaruit voortkomende verbeterproces. Wat vooral ontbreekt is duidelijkheid over de rolverdeling. Wie moet wat doen en kan waar op aangesproken worden? Wie spreekt aan en houdt de voortgang in de gaten (coördineert en stuurt bij)? Het gaat om de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende disciplines (beleid, uitvoering, administratie en kwaliteitszorg) en de coördinatie tussen die disciplines. In het personeelsplan is formatie opgenomen voor het onderhouden van het kwaliteitszorgsysteem. De taken zijn nu verdeeld over verschillende medewerkers. In onderstaande tabel staat welke medewerker waar verantwoordelijk voor is. Borging vindt plaats doordat de taken van het kwaliteitsborgingssysteem onderdeel zijn van de jaarlijkse afspraken tussen de clustermanager en DO-lid, zoals vastgelegd in

het clusterplan. Daarmee is het kwaliteitszorgsysteem onderdeel van de managementrapportage (zie par. 8.2).

Tabel 2. Taakverdeling kwaliteitszorgsysteem

Functie/rol	Verantwoordelijkheden	Bevoegdheden
Directie-vertegenwoordiger	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoording afnemen van clustermanager 	<ul style="list-style-type: none"> • Directierapportage en verbeterplan vaststellen
Clustermanager (Hoofdverantwoordelijke Kwaliteit)	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoording afleggen aan directievertegenwoordiger • Verbeterplan opstellen • Toetsen van het functioneren van het kwaliteitssysteem • Borging van de kwaliteit van de gerealiseerde producten/diensten • Beoordeling van corrigerende maatregelen • Opstellen management review gecombineerd met de managementrapportages 	<ul style="list-style-type: none"> • Het aanspreken van de medewerkers op vastgestelde afwijkingen van het kwaliteitssysteem • Werkzaamheden blokkeren of bijsturen wanneer niet voldaan wordt aan de vastgestelde procedures.
Coördinator Kwaliteit (beleidsmedewerker en senior milieu-inspecteur)	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkelen, implementeren en onderhouden van het kwaliteitssysteem • Opstellen van een jaarlijkse evaluatie kwaliteitssysteem ten bate van de directiebeoordeling. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanspreken en adviseren van de procedure-eigenaren en de clustermanager bij afwijkingen van het kwaliteitssysteem.
Procedure-eigenaar	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoordelijk voor het actueel zijn van een procedure. • Melden van afwijkingen bij de coördinator. • Meewerken aan opstellen directierapportage 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualiseren van de procedures • Informeren van de medewerkers
Medewerkers	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoordelijk voor het correct uitvoeren van de vastgestelde procedure. • Afwijkende werkwijze direct doorgeven aan de procedure-eigenaar of kunnen motiveren. 	

8 Verantwoording resultaten

Handhaving legt periodiek verantwoording af over de inzet, prestaties en resultaten van de voorgenomen activiteiten. Het belangrijkste instrument hierbij is de managementrapportage. Het doel is om in de verantwoording tot een goede besluitvorming en sturing te komen en verbeteringen door te voeren, zodat het effect van de handhaving vergroot wordt.

8.1 Indicatoren, gegevensregistratie, stuurinformatie en evaluatie

Om verantwoording af te kunnen leggen worden er indicatoren vastgesteld. Vanuit de gegevensregistratie wordt vervolgens stuurinformatie gegenereerd waarmee kan worden beoordeeld in hoeverre een bepaalde doelstelling gerealiseerd is. Het vaststellen van indicatoren is een verbeterpunt; het is niet altijd mogelijk om projecten en activiteiten te evalueren omdat niet de juiste gegevens zijn vastgelegd.

Gedurende het werkproces worden vervolgens de benodigde gegevens vastgelegd die daarna geanalyseerd en geïnterpreteerd worden tot informatie (evaluatie). De belangrijkste bronnen voor dit monitoringsproces zijn:

- Het registratiesysteem (rapportages^{UPR})
- Het tijdschrijfsysteem
- De dossiers van de doelgroepen
- Het kwaliteitsmanagementsysteem

In de evaluatie van de uitvoering is er aandacht voor de valkuil dat de focus alleen ligt op gegevens en cijfermatige informatie en te weinig op de vraag wat de waarde is van het handhavingsproces en hoe deze waarde vergroot kan worden. Daarom wordt ook gebruik gemaakt van andere bronnen van informatie zoals de ervaring van de medewerkers, enquêtes en onderzoeken naar naleefgedrag. Maar het registratiesysteem is de belangrijkste gegevensbron. De kwaliteit van de gegevens is een voortdurend aandachtspunt; er zijn rapporten die een beeld geven over de actualiteit van het databestand en de goede invulling van het systeem.

De evaluatie wordt vastgelegd in een managementrapportage. Deze rapportage bevat alle informatie die de kwaliteitscriteria voorschrijven.

8.2 Verantwoording afleggen

Intern

Door middel van de managementrapportage wordt vier keer per jaar verantwoording afgelegd aan de directie van het waterschap. Deze managementrapportage wordt besproken met de medewerkers van Handhaving. Na deze rapportages volgt een jaarrapportage. Deze laatste rapportage wordt ook voorgelegd aan het bestuur. De jaarrapportage bevat:

- o een overzicht van behaalde resultaten van het afgelopen jaar;
- o een toelichting bij tegenvallende resultaten;
- o bijsturing van de doelstellingen en activiteiten met behulp van de stuurinformatie;
- o expliciet aandacht voor de multidisciplinaire activiteiten;
- o resultaten van externe toetsingen (bijvoorbeeld van IL&T);
- o en de directiebeoordeling van het kwaliteitszorgsysteem.

Daarnaast wordt de portefeuillehouder jaarlijks, voorafgaand aan het opstellen van een nieuw clusterjaarplan, geïnformeerd over de resultaten van de eerste 3 kwartalen van het jaar, en mede op basis hiervan gevraagd naar bestuurlijke wensen voor het nog op te stellen clusterjaarplan. Opname van deze wensen in het uitvoeringsprogramma kunnen ten koste gaan van andere prioriteiten!

Extern

In het kader van de kwaliteitscriteria moet cluster Handhaving zich extern verantwoorden aan Provincie Fryslân. Dit interbestuurlijke toezicht (IBT) is gebaseerd op de kwaliteitscriteria en vindt jaarlijks plaats. Verbeteringen die voortkomen uit dit IBT worden opgenomen in het uitvoeringsprogramma.

Vergelijking en auditing

Jaarlijks vindt er een benchmark plaats door de Unie van Waterschappen. Hiervoor worden de monitoringsgegevens gebruikt die ook voor de interne verantwoording worden gebruikt. Deze benchmark is alleen een vergelijking tussen de waterschappen, er volgen geen verbeterpunten uit.

In de managementrapportage is vooral aandacht voor de dagelijkse gang van zaken en in de jaarrapportage wordt opnieuw de verbinding gelegd met de activiteiten in het meerjarenplan. Incidenteel kunnen er, naar aanleiding van wijzigingen in de waterkwaliteit of –kwantiteit, in de planperiode wijzigingen in de prioriteitenstelling plaatsvinden maar dit is geen jaarlijkse praktijk. Deze wijzigingen worden dan alleen opgenomen in het uitvoeringsprogramma en het clusterplan. Na vier jaar start een nieuwe cyclus met een nieuwe algehele probleemanalyse en een bredere evaluatie (zie hoofdstuk 2, 3 en 4).

9 Documentatie

Beleidsdocumenten

Landelijke handhavingsstrategie april 2014 ([Landelijke handhavingsstrategie](#))

Beleidslijn toezicht en handhaving afvalwater wassen van (spuit) machines op agrarische bedrijven, maart 2018 (hyperlink)

Gedoogbeleid Wetterskip Fryslân (20 december 2001)

Samen sterk als waterbeheerders! Kwaliteitscriteria voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) Waterbeheer, mei 2015

Gerelateerde documenten

Keur Wetterskip Fryslân 2013

Algemene regels bij de Keur Wetterskip Fryslân 2017

Actieplan emissies

Uitvoeringsplan emissies

Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen

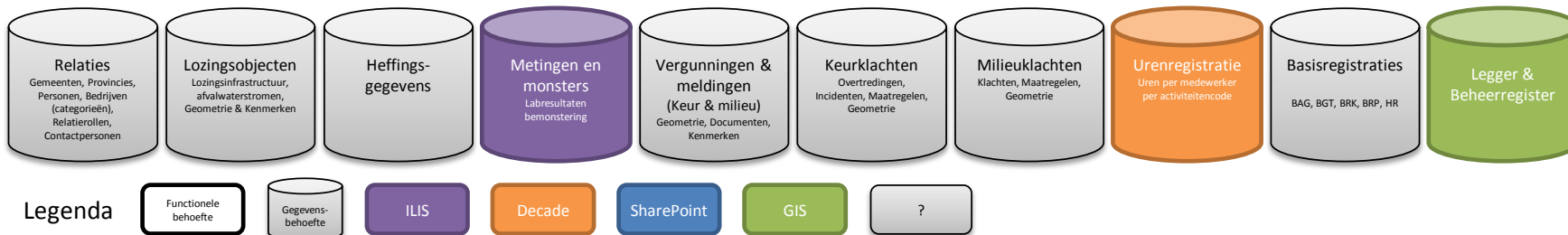
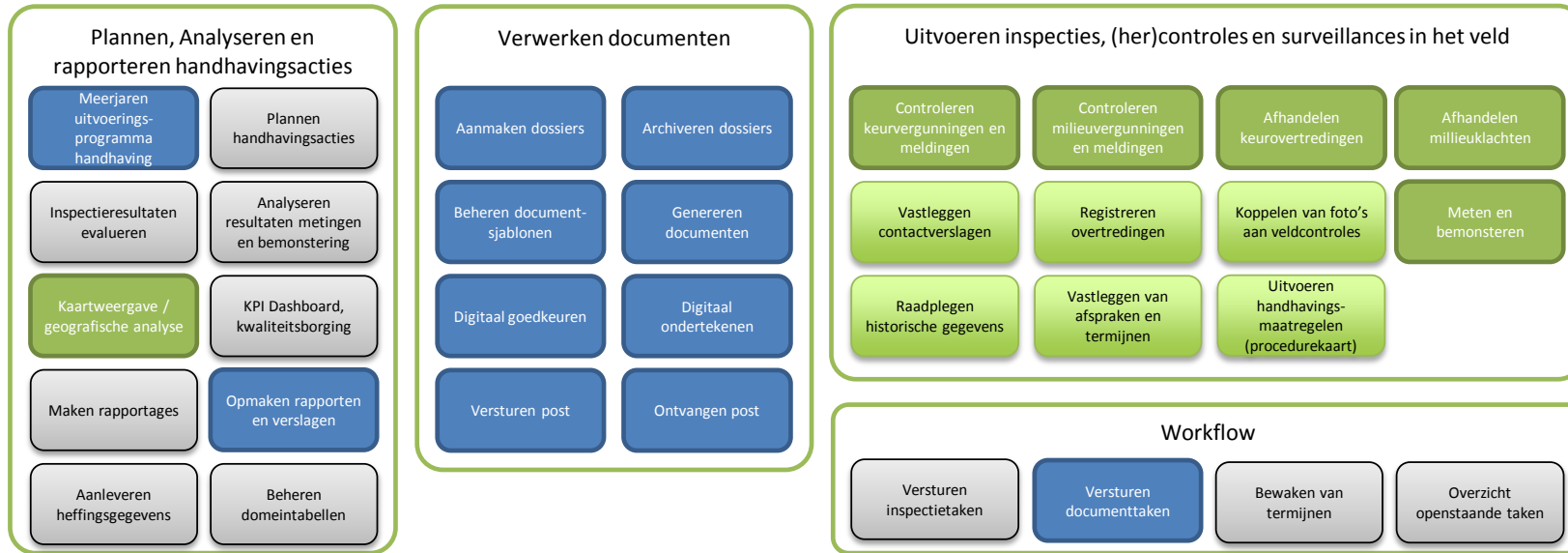
Handleiding registratiesysteem

Bijlage 1 Evaluatie voorgaande planperiode

1-1-2013 t/m 31-12-2017 Omschrijving	Aantal objecten	Aantal bezochte objecten	Aantal vergun. (bij benadering) 10-7-2018	Aantal/acties	
	7-2-2018			Uitgevoerde controles	Nalevings- niveau
Jachthavens en scheepswerven (anti fouling)	118	41	22	124	82%
...Anti-fouling (2016-2018)			-	117	56%
Overige oppervlaktewaterlozing	285	34	60	75	88%
Baggerdepots	30	11	20	41	88%
Bouwstoffen	33	8	1	10	60%
Bronnering + bodemsanering	162	94	0	252	83%
Vaste objecten	893	8	18	9	100%
Glastuinbouw	36	36	0	41	90%
Loonbedrijven	58	21	38	26	73%
Akkerbouwbedrijven	284	79	3	111	60%
...Doodspuiten taluds (52-18)			-	36	-
...Driftcontroles spuitmachines	-	95	-	101	73%
...Putbemonsteringen (2014-2018)			-	64	33%
Melkveehouderijen	3182	1038	32	1344	85%
Rundveehouders			4		
Pluimveehouders			3		
Agrariërs-overigen	1689	513	30	541	90%
Huishoudelijk afvalwater (kwetsb/niet kwetsb)	1148	24	-	26	81%
Lozing op waterschaps werk	9	3	6	6	100%
Industrie	8			8	
Overstort-en nooduitlaat (zonder randvoorziening)					
Overstort-en nooduitlaat (randvoorziening)	20	20		210	88%
Afvalstoffeninrichting: rwzi	24	23		62	97%
Eigen objecten (excl rwzi)	50	26		66	NB
Grondwater lozen/onttrekken (Van der Lee 61)					
Alleen Keurobjecten	153	118	77v/1162m	257	85%
Milieuklachten				1560	-
Meetbedrijven	48				#DEEL/o!
Tabelbedrijven	4300				#DEEL/o!
Forfaitaire bedrijven	21100				#DEEL/o!
Keur v/m (30-4-1018: 385 niet gecontroleerd) In het begin is veld Voldoet niet ingevuld. Nog niet alle controles zijn uitgevoerd. Gecorrigeerd voor GWK			6700	6038	99%
Grondwater onttrekken (Van der Lee 61)					
Alleen Keurobjecten (4-5-2018)	1207	118	1212	257	85%
Keurovertredingen (excl dempingen en kadeschouw)				290	-
Illegale dempingen				578	-
Schouw (kadeschouw Handhaving)				14	-

Bijlage 2 Werkproces Handhaving

Functionele- en gegevensbehoefte proces Handhaven



Bijlage 3 Uitvoeringsprogramma

Zie het document [Uitvoeringsprogramma Handhaving 2018-2022](#).