

Bijlage 4 - Risicoanalyse en prioritering

Inleiding

De gemeente is verantwoordelijk voor de handhaving van een groot aantal wetten en regels op het gebied van de fysieke leefomgeving (denk onder meer aan: bouw-, milieu en ruimtelijke ordening). Echter, niet alle regels zijn op dezelfde intensieve manier te handhaven. Daarnaast is het met de huidige beschikbare capaciteit onmogelijk om alle wettelijke handhavingstaken uit te voeren. Voor een duidelijk en weloverwogen handhavingsbeleid is daarom een prioriteitstelling noodzakelijk, wat maakt dat er bestuurlijke keuzes moeten worden gemaakt. Onder meer de volgende vragen spelen een rol bij de totstandkoming van een weloverwogen handhavingsbeleid:

- Wat zijn de risico's van bepaalde overtredingen?
- Wat gaan we handhaven?
- Hoe gaan we handhaven?
- Wat heeft prioriteit en wat heeft minder prioriteit?

Met behulp van een risicoanalyse kunnen prioriteiten gesteld worden, zodat de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk kan worden ingezet.

De risicoanalyse

Bij de risicoanalyse wordt gebruik gemaakt van een risicomatrix. In de risicomatrix worden de verschillende reguliere toezicht- en handhavingstaken tegen elkaar gezet. Vervolgens worden de taken tegen elkaar afgewogen door deze te koppelen aan een aantal wegingsfactoren. Uit de risicoanalyse vloeit niet expliciet voort wat de gemeente moet handhaven, maar stelt een rangorde binnen de handhavingstaken vast, de prioriteitstelling. Aan de hand van voornoemde rangorde wordt tenslotte beoordeeld welke taken prioriteit moeten krijgen.

De risicoanalyse wordt uitgevoerd met behulp van de taakstelling die voortkomt uit de ruimtelijke wet- en regelgeving. De analyse vindt dus niet plaats op branches of individuele bedrijven/inrichtingen. Hiermee wordt bereikt dat deze analyse hanteerbaar en overzichtelijk blijft en dat er geen onevenredig grote inzet moet worden gegeven om elke inrichting of activiteit afzonderlijk te analyseren. Op deze wijze kunnen nieuwe handhavingstaken eenvoudig worden opgenomen in de analyse.

De risicoanalyse gebaseerd op een inschatting van de risico's die aan de verschillende handhavingstaken zijn verbonden. Om die risico's te kunnen inschatten is een analyse gemaakt op basis van een systematiek die veelvuldig is toegepast bij verschillende gemeenten⁹. Bij deze systematiek wordt risico gedefinieerd als: 'Risico= Kans x Effect'.

Uit de gehanteerde formule komt een getal: het zogenaamde 'risicogetal'. Dit getal kan het beste als volgt worden beschreven: hoe groter de mogelijke consequenties van een overtreding en hoe groter de kans op overtreding is, des te groter zal het risico dan zijn.

Effect

De 'Effecten' geven inzicht in de vraag: wat is het effect van het niet naleven van de regels voor de verschillende handhavingstaken? Deze effecten zijn daarbij gespecificeerd naar zes criteria welke aangeven op welk aspect het effect betrekking heeft. Deze criteria vloeien voort uit het negatieve effect dat de gemeente met het stellen van voorschriften kan beïnvloeden of trachten te voorkomen.

De zes criteria zijn:

1. Fysieke veiligheid

Er is direct gevaar voor de veiligheid, bijvoorbeeld als gevolg van brand, instorting of explosie. Het gaat daarbij om de mate waarin sprake kan zijn van persoonlijk letsel, al dan niet met dodelijk gevolg.

2. Sociale kwaliteit

De leefbaarheid van de burgers wordt aangetast als gevolg van verloedering en verpaupering van de leefomgeving. Dit kan komen door o.a. uitzicht belemmerende activiteiten, stankoverlast, geluidshinder, strijdig gebruik van bouwwerken en bouwen zonder vergunning. Ook kan er een afname zijn van het veiligheidsgevoel.

3. Financieel economisch

De mate waarin schade wordt veroorzaakt die op de gemeente kan worden afgewenteld en het economisch voordeel dat wordt behaald door de overtreding.

4. Natuur/stadsschoon

De natuur en omgeving wordt aangetast als gevolg van bijvoorbeeld bodemverontreiniging, luchtverontreiniging en aanlegactiviteiten die onomkeerbaar zijn.

5. Volksgezondheid

Mensen kunnen ziek worden als gevolg van bijvoorbeeld schadelijke stoffen. Hier gaat het vaak niet op een direct gevaar, maar op gezondheidsklachten die naar enige tijd ontstaan.

6. Bestuurlijk imago

Wat is de imagoschade van een eventuele calamiteit of het in stand houden van een illegale situatie. De te verwachten afbreuk en/of schade aan het imago, beeld, geloofwaardigheid en vertrouwen van de burger in het bestuurlijk apparaat en haar besluitvorming als gevolg van een verstoring/calamiteit die volgt uit het niet of onvoldoende uitvoeren van een taak. Voorbeelden: (al dan niet georganiseerde) protesten, mediacampagnes.

De zes genoemde effecten zijn opgenomen in een risicomatrix (Tabel 'Risicomatrix'). Voor iedere taak wordt aan de hiervoor genoemde effecten een score toegekend. Hoe groter de consequenties des te hoger de score. Bij het toekennen van de score wordt een puntenschaal van 1-5 gehanteerd. Daarna wordt het gemiddeld effect berekend door de afzonderlijke scores per effect op te tellen en te delen door zes.

Kans

Vanuit de methodiek komt de 'Kans' voort uit het begrip naleving. De kans wordt gescoord op grond van de verwachte overtredingskans van die regels bij de huidige handavingsinspanning. Op deze manier wegen wij onze opvatting over het belang dat de regel beschermt tegen de mate waarin wij verwachten dat mensen die regel overtreden. Behalve door handhaving kunnen mensen ook spontaan regels naleven. Er zijn vijf categorieën van spontane naleving. Bij beoordeling van deze aspecten gaat het om de mate waarin de doelgroep deze percipieert (inschat/aan de orde is).

De vijf beoordelingsaspecten worden hieronder weergegeven.

1. Kennis van regels:

Hoe meer regels, hoe ingewikkelder en onduidelijker, hoe kleiner de kans op spontane naleving.

2. Kosten/baten:

Hoge kosten, weinig baten, kleine kans op spontane naleving; lage kosten, veel baten, grotere kans op spontane naleving.

3. Mate van acceptatie bij de doelgroep:

Hoge acceptatie leidt tot een grotere kans op spontane naleving, lage acceptatie leidt tot een kleinere kans op spontane naleving.

4. Gezagsgetrouwheid doelgroep:

Hoe meer vertrouwen in het gezag, hoe groter de kans op spontane naleving; hoe minder vertrouwen, hoe kleiner de kans op spontane naleving.

5. Informele controle:

Hoe meer informele controle, hoe groter de kans op spontane naleving, mits er in het algemeen sprake is van acceptatie van de regels bij de doelgroep.

In de analyse wordt voor iedere handhavingstaak een 'overall inschatting' gemaakt van de kans. Er wordt dus geen inschatting gemaakt per beoordelingsaspect. Uiteraard wordt met de bovengenoemde beoordelingsaspecten wel rekening gehouden bij het toekennen van de score. De kans is ook opgenomen in de risicomatrix (Tabel 'Risicomatrix'). Voor iedere taak is ten aanzien van de kans op de overtreding een score toegekend op een schaal van 1 t/m 5 en daarmee is ook de mate van het naleefgedrag aangegeven. De schaalverdeling is hierbij als volgt:

1 = zeer kleine kans op overtreding / naleefgedrag zeer goed

- 2 = kleine kans op overtreding / goed naleefgedrag
 3 = gemiddelde kans op overtreding / middelmatig naleefgedrag
 4 = grote kans op overtreding / slecht naleefgedrag
 5 = zeer grote kans op overtreding / zeer slecht naleefgedrag

Om bij het invullen van de risicomatrix, waarin de effecten en de kans is beoordeeld, tot een zo objectief mogelijke weergave van de werkelijkheid te komen, zijn de vakinhoudelijke personen die te maken hebben met de handhaving van de fysieke leefomgeving (denk aan: bouw-, milieu en ruimtelijke ordening) gevraagd de matrix in te vullen, zodat de risicomatrix geen theoretisch verhaal is, maar echt is gebaseerd op grond van hetgeen in de praktijk gebeurt.

Nu het effect en de kans is bepaald, kan het risico berekend worden volgens de hiervoor genoemde formule (Risico = Kans x Effect).

In de tabel zijn de resultaten van deze formule weergegeven.

Waardering	Fysieke veiligheid	Sociale kwaliteit	Financieel-economische schade	Natuur/stadschoon	Volksgezondheid	Bestuurlijk imago
0	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect
1	Pijn of letsel bij een enkeling.	Nauwelijks toename van onveiligheidsgevoelens.	Schade tot € 1.000	Verstoring van het aanzien.	Nauwelijks gevaar voor de volksgezondheid.	Nauwelijks aantasting van het imago.
2	Pijn of letsel bij meerdere personen.	Enige toename van onveiligheidsgevoelens	Schade tussen € 1.000 en € 10.000	Ernstige verstoring van het aanzien.	Gevaar voor de volksgezondheid.	Kleine aantasting van het imago.
3	Ernstig letsel bij een enkeling of gering letsel bij veel personen.	Gemiddelde toename van onveiligheidsgevoelens	Schade tussen € 10.000 en € 100.000	Kortdurende aantasting van de leefomgeving.	Groot gevaar voor de volksgezondheid en/of enige ziektegevallen.	Gemiddelde aantasting van het imago.
4	Dood van een enkeling of ernstig letsel bij meerdere personen.	Grote toename van onveiligheidsgevoelens	Schade tussen € 100.000 en € 1.000.000	Langdurige aantasting van de leefomgeving.	Veel ziektegevallen en/of een enkel sterfgevallen.	Grote aantasting van het imago.
5	Dood van meerdere personen.	Zeer grote toename van onveiligheidsgevoelens	Schade groter dan € 1.000.000	Permanente/onherstelbare schade aan de leefomgeving.	Meerdere sterfgevallen.	Zeer grote aantasting van het imago.