

Bijlage III Toelichting risicoanalyse

1. Inleiding

De risicomatrix is ontwikkeld door het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, onderdeel van het Ministerie van Justitie, in opdracht van de Stuurgroep Handhaven op Niveau. De risicomatrix wordt gebruikt in de 'Gids Programmatisch Handhaven voor decentrale overheden', uitgegeven in het kader van het programma 'Handhaven met effect'.

De risicomatrix is een instrument om bij de uitvoering van handhavingstaken door een gemeente prioriteiten aan te brengen. De risicomatrix past in het beleidsconcept 'Programmatisch Handhaven.' Dit beleidsconcept houdt kort gezegd in dat een bestuursorgaan handhavingsbeleid moet voeren conform een vooraf vastgesteld programma dat tot stand komt langs de beleidscyclus. De eerste twee stappen van dat beleid zijn een inventarisatie van de concrete handhavingstaken en een prioritering binnen die taken met behulp van de handhavingsthema's die zijn vastgesteld. De risicomatrix is een hulpmiddel bij het vaststellen van de definitieve prioriteiten binnen de handhavingsthema's .

2. Wat de matrix wel en niet doet

Een waarschuwing vooraf. Hoewel de risicomatrix met cijfers werkt is de uitkomst niet objectief maar subjectief. Het is het gevolg van een eigen keuze. De matrix helpt bij het rationaliseren van die keuze. Bovendien is niet getracht de matrix zo te maken dat het systeem steeds rekening houdt met alle wensen. Als dat zou gebeuren, dan zou men in de valkuil van de mathematische exactheid vallen. De matrix is zoals gezegd niet exact. De matrix vertelt u evenmin wat u moet handhaven. U dient de uitkomst van de matrix dan ook steeds aan uw eigen opvattingen te toetsen; niet is gezegd dat een lage prioriteit ook betekent dat het bestuursorgaan aan het desbetreffende beleidsveld niets hoeft te doen. Dat hangt helemaal af van de aard van het beleidsveld.

De risicomatrix is dus een hulpmiddel om zo objectief mogelijk prioriteiten in de handhavingstaken aan te brengen.

3. Het invullen van de matrix

Hoe gaat het invullen van de matrix in zijn werk?

U treft achter deze beschrijving de risicomatrix Bouwen, Wonen en RO en de risicomatrix Verordeningen & Bijzondere Wetten aan.

De risicomatrices bestaan uit de volgende kolommen:

- de verschillende handhavingsthema's en /-taken (mintgroene kolommen);
- de genoemde negatieve effecten (fysieke veiligheid, volksgezondheid, bestuurlijk imago, kwaliteit sociale leefomgeving, natuur- / cultuurhistorische waarden en financiële schade / aansprakelijkheid) (lichtgele kolommen);
- de berekening van het gemiddelde effect (eerste grijze kolom);
- de correctie risicokans (blauwe kolom);
- de totaalscore (laatste grijze kolom).

Risico (r)

De risicomatrix is geënt op het inventariseren van risico's. Door het inventariseren van risico's kan worden bepaald in hoeverre aan een handhavingsthema prioriteit toekomt. De risicomatrix gaat daarbij uit van een formule waarmee de prioriteit wordt bepaald, te weten:

- risico is negatief effect maal de kans dat het effect zich zal voordoen ($r = ne \times k$)

Negatieve effecten (ne)

Wij onderscheiden in de risicomatrix zes soorten negatieve effecten dat de overheid met gedragsvoorschriften (de taken dus eigenlijk) tracht te voorkomen:

Fysieke veiligheid

Dit effect leidt tot situaties waarin de veiligheid van mens en dier fysiek wordt bedreigd. Denk aan het kunnen ontstaan van licht gewonde/zwaar gewonde/dodelijke slachtoffers.

Volksgezondheid

Dit effect leidt tot situaties waarin het lichamelijk welzijn van mens en dier wordt bedreigd. Denk aan het kunnen ontstaan van tijdelijke/chronische gezondheidsklachten of ernstige ziekten met dodelijke afloop.

Bestuurlijk imago

Dit effect leidt tot aantasting van het beeld van de gemeente De Ronde Venen bij burgers en bedrijven. Denk aan het kunnen ontstaan van situaties waarbij het bestuur niet/nauwelijks/regelmatig/veelvuldig wordt aangesproken en ook wordt afgerekend.

Kwaliteit van de sociale leefomgeving

Dit effect heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van de sociale leefomgeving. Denk aan het ontstaan van beperkte/enige/ernstige verloedering van de leefomgeving en/of een beperkte/enige/ernstige groei van het gevoel van onveiligheid.

Natuur-/Cultuurhistorische waarden

Dit effect heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van de natuur-/cultuurhistorische waarden. Denk hierbij aan het kunnen ontstaan van:

- tijdelijke natuurschade / cultuurschade, opruimen volstaat;
- natuurschade / cultuurschade van enige duur;
- onherstelbare natuurschade / cultuurschade.

Financiële schade / aansprakelijkheid

Dit effect leidt mogelijk tot financiële schade / aansprakelijkheid van de gemeente De Ronde Venen. Denk hierbij aan het kunnen ontstaan van geringe/middelmatige/hoge schade en/of kosten.

Het toekennen van een score aan de effecten

In de tabel scoort u in de verticale kolom "negatieve effect" de gemiddelde door u verwachte ernst van de gevolgen van overtreding van gedragsregels die voor het desbetreffende handhavingsthema

gelden. In algemene woorden gesteld gaat het om het belang dat het gedragsvoorschrift beschermt en in welke mate het die bescherming biedt..

We gebruiken een vijfpuntenschaal voor het invullen van het negatieve effect.

- | | |
|--------------------------------|---|
| 1 = geen of nauwelijks effect: | het negatieve effect doet zich niet of nauwelijks voor; |
| 2 = klein effect: | het negatieve effect doet zich in kleine mate voor; |
| 3 = gemiddeld effect: | het negatieve effect doet zich gemiddeld voor; |
| 4 = groot effect: | het negatieve effect doet in grote mate voor; |
| 5 = zeer groot effect: | het negatieve effect doet zich in zeer grote mate voor. |

Het is handig om bij het invullen van de matrix steeds een concrete vraag voor ogen te nemen. Hieronder sommen wij zes vragen op. Let op, als de vragen zoals deze hieronder staan u niet bevallen, formuleer dan vragen die u wel bevallen. Als u zonder het formuleren van vragen beter met de matrix kunt werken, formuleer dan geen vraag.

Fysieke veiligheid:

In welke mate draagt voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren bij aan de fysieke veiligheid / zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de fysieke veiligheid te beschermen?

Volksgezondheid:

In welke mate draagt voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren bij aan de bescherming van de volksgezondheid / zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de volksgezondheid te beschermen?

Bestuurlijk imago:

Hoe groot is de politiek-bestuurlijke afbreuk als de voorschriften uit dit thema onvoldoende worden nageleefd?

Kwaliteit sociale leefomgeving:

In welke mate draagt voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren bij aan de kwaliteit van de sociale leefomgeving / zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de kwaliteit van de sociale leefomgeving te beschermen?

Natuur / cultuur historische waarden:

In welke mate draagt voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren bij aan bescherming van het natuurschoon / zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om het natuurschoon te beschermen?

Correctie Risicokans (k)

Ten aanzien van de kans gaat het om de kans op niet-spontane naleving: de kans dat de overtreding wordt gemaakt. Daarbij wordt uitgegaan van het bestaande handhavingsbeleid.

Behalve door handhaving kunnen mensen ook spontaan regels naleven. Er zijn vijf categorieën van spontane naleving, welke zijn ontleend aan de Tafel van Elf⁶. Bij beoordeling van deze aspecten gaat het om de mate waarin de doelgroep deze percipieert (inschat/aan de orde is).

1. Kennis van regels:

is de wet- en regelgeving bij de doelgroep voldoende bekend en duidelijk?

2. Kosten-baten:

hoe verhouden zich de (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite?

3. Mate van acceptatie bij de doelgroep:

in welke mate wordt het beleid en de regelgeving redelijk gevonden door de doelgroep?

4. Gezagsgetrouwheid doelgroep:

in welke mate is de doelgroep bereid om zich te conformeren aan het gezag van de overheid?

5. Informele controle:

hoe groot is de geschatte kans op positieve/negatieve sanctionering van het gedrag van de doelgroep door niet-overheidsinstanties?

Door middel van het toekennen van een cijfer op een schaal van 1 t/m 5 wordt de risicokans op een overtreding aangegeven en daarmee ook de mate van het naleefgedrag aangegeven.

De schaalverdeling is hierbij als volgt:

1 =	zeer kleine kans op overtreding	(= zeer goed naleefgedrag)
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)

Totale score in woorden

De score die uit de risicomatrix kan volgen is minimaal 1 (gemiddeld effect = 1 x kansfactor = 1) en maximaal 25 (gemiddeld effect = 5 x kansfactor = 5).

Door de score die uit de risicomatrix volgt is het te lopen risico in cijfers te benoemen, te weten:

- minimaal 1 (gemiddeld effect = 1 x kansfactor = 1, dus 1 x 1 = 1) en
- maximaal 25 (gemiddeld effect = 5 x kansfactor = 5, dus 5 x 5 = 25).

Uiteindelijk worden op basis van deze score de risico's als volgt in woorden uitgedrukt:

- score van 1 t/m 4: **zeer laag risico**
- score van 5 t/m 8: **laag risico**
- score van 9 t/m 12: **gemiddeld risico**

⁶ Tafel van Elf, Gids programmatisch handhaven / handhaven met effect, Ministerie van Justitie

- score van 13 t/m 16: **hoog risico**
- score van 17 en hoger: **zeer hoog risico**

Voorbeeld zwerfafval

Het gedragsvoorschrift betreffende deze handhavingstaak moet er toe leiden dat zwerfafval niet rondzwerft.

- het negatieve effect brengt de **fysieke veiligheid** maar marginaal in gevaar. Doorgaans is er geen fysiek letsel bij mens of dier te vrezen, dus **Score = 2**.
- het negatieve effect brengt de **volksgezondheid** in beperkte mate in gevaar. Doorgaans zijn er in beperkte mate gezondheidsklachten te verwachten, dus **Score = 2**.
- het negatieve effect op het **bestuurlijk imago** is vrij groot. Het bestuur wordt regelmatig op aangesproken op rondzwerfend afval in de gemeente, dus **Score = 4**.
- het negatieve effect op de kwaliteit van de **sociale leefomgeving** is gemiddeld. Als het zwerfafval niet wordt opgeruimd, blijft het zichtbaar en wordt het beeld van de omgeving verstoort en het gevoel van onveiligheid enigszins vergroot, dus **Score = 4**.
- het negatieve effect op de **natuur-/cultuurhistorische waarden** is gering. Als het zwerfafval niet wordt opgeruimd, zal er in beperkte mate schade aan de natuur en/ of de cultuur ontstaan, dus **Score = 2**.
- de **financieel-economische** schade is niet groot bij overtreding. Het opruimen van zwerfafval kost wel wat extra geld, dus **Score = 1**.

Correctie risicokans. De kans dat mensen de regels overtreden (die moeten voorkomen dat er buiten een inrichting wordt gestort en zwerfafval ontstaat) is vrij groot, als er geen toezicht en handhaving plaatsvindt. Mensen weten dat het veroorzaken van zwerfvuil niet mag, maar nemen niet de moeite om zwerfafval te voorkomen / op te ruimen. Waarschijnlijk denken zij dat de regels niet voor hun gelden en dat de regels toch niet worden gehandhaafd. Daarnaast hebben zij weinig ontzag voor de overheid en worden zij vrijwel niet door hun medemens op hun gedrag aangesproken, dus **Score = 4**.

Resultaat risicoanalyse op de handhavingstaak "Zwerfafval":

- waardering negatieve effecten: $2 + 2 + 4 + 4 + 2 + 1 = 15 : 6 = 2,5$ (= gemiddelde score)
- kansfactor: **4**
- risico: **$4 \times 2,5 = 10$ (op een schaal van 1 tot 25)**
- uitgedrukt in woorden: **gemiddeld risico**

4. Tot slot

Wij herhalen nog enkele belangrijke punten.

- Deze risicoanalyse is een instrument voor het beleidsmatig vaststellen van prioriteiten;
- De matrix helpt u bij het rationaliseren van uw keuze, maar blijft subjectief.
- De matrix doet niks meer of minder dan vaststellen van een rangorde binnen de verschillende

handhavingsthema's.

- Uiteindelijk worden de prioriteiten beïnvloed door ambtelijke en bestuurlijke keuzes die kunnen afwijken van de scores.