

Bijlage 1: Risicoanalyse

Risicomodel

Wie programmatisch wil handhaven, begint met het maken van een analyse van de handhavingstaken, en de risico's die kunnen ontstaan bij het niet handhaven van de daaraan verbonden regels. Met behulp van een dergelijke risicoanalyse kan per beleidsveld worden aangegeven waar de prioriteiten voor het toezicht en de handhaving moeten liggen. Voor het inschatten van deze risico's wordt landelijk gebruik gemaakt van het risicoanalyse-model welke is ontwikkeld door het Expertisecentrum van het Ministerie van Justitie. Het risicoanalysemodel definieert risico (R) als het gemiddelde van de negatieve effecten (NE) welke zich bij niet naleving van de regelgeving kunnen voordoen maal de kans (K) op overtreding als niet wordt gehandhaafd.

$$NE \times K = R$$

In 2005 is deze risicoanalyse uitgevoerd voor het Integraal Handhavingsbeleid. Er is toen door een brede ambtelijke werkgroep en door leden van de gemeenteraad (commissie ROM) een berekening gemaakt van het risico als bepaalde gedragsregels niet worden nageleefd. Uit de evaluatie van het handhavingsbeleid over de periode waarin programmatisch wordt gewerkt (zie Nota Evaluatie Handhavingsbeleid 2005-2011) is gebleken dat er geen veranderingen zijn opgetreden in de aspecten waarop de risico's zich het meest voordoen, en dat de prioriteiten die de gemeente Heerenveen daaraan heeft gekoppeld nog steeds de juiste zijn. Hoogste prioriteit hebben (nog steeds) veiligheid en gezondheid. Wel moeten de prioriteiten, die in de huidige context te grofstoffelijk zijn, inhoudelijk beter gedefinieerd en scherper gesteld worden. Dat is in deze nota gedaan (zie Bijlage 2).

Voor sommige (nieuwe) taakonderdelen (o.a. brandveiligheid) is de risicoanalyse recentelijk uitgevoerd, teneinde de prioriteiten te bepalen.

Risicoscore en rangorde

Het model onderscheidt de volgende negatieve effecten; effecten op (1) de fysieke veiligheid, (2) de volksgezondheid, (3) de kwaliteit van de leefomgeving, (4) de financieel-economische gevolgen, (5) de natuur, en op (6) de leefbaarheid. Daarnaast kent het model de volgende tien beleidsvelden waarop de gemeentelijke handhaving actief is; (a) Ruimtelijke ordening; (b) Bodem; (c) Wabo-activiteit bouwen en slopen; (d) Evenementen; (e) Wabo-activiteit brandveilig gebruik; (f) Natuurbeheer; (g) Horeca; (h) Inrichting openbare ruimte; (i) Gebruik openbare ruimten en (j) Wabo-activiteit milieu.

Voor het risicoanalyse-model moeten de navolgende stappen worden doorlopen.

Stap 1 (hiërarchie negatieve effecten)

Omdat niet elke negatief effect even zwaar weegt, is voor het berekenen van het risico eerste aangegeven welke negatieve effecten als meest schadelijk worden ervaren. Daartoe hebben de deelnemers een weegfactor aan de negatieve effecten toegekend. Uit de evaluatie van het handhavingsbeleid en uitvoering over de periode 2005 – 2011 (zie Evaluatienota) kwam naar voren dat meer dan ooit de nadruk moet worden gelegd op de aspecten Veiligheid en Gezondheid.

Stap 2 (effecten per beleidsveld)

De betrokken raadsleden en ambtenaren hebben vervolgens per beleidsveld een getalsmatige inschatting gemaakt van de ernst van de negatieve effecten. Hierbij zijn de diverse negatieve effecten per beleidsveld gescoord op een schaal van 0 tot 3. Daar waar met 0 is gescoord heeft het niet navolgen van de gedragsregels van het beleidsveld geen of een te verwaarlozen negatief effect. De scores van deze effecten zijn daarna vermenigvuldigd maal de wegingsfactor die in stap 1 aan de individuele effecten zijn

toegekend. Door nu per beleidsveld de score van alle gewogen effecten op te tellen ontstaan een eerste onderverdeling van deze beleidsvelden.

Stap 3 (kans op spontane naleving)

Bij het schatten van de overtredingskans is gekeken naar de motieven van burgers en bedrijven om regels na te leven of juist te overtreden. Zo kunnen burgers of bedrijven onbewust regels overtreden omdat zij onwetend zijn van de regels, maar ook komt het voor dat zij calculerend tot de conclusie komen dat een sanctie gunstiger is ten opzichte van het financieel 'voordeel' dat ze hebben door het overtreden van de regels. Ook spelen zaken als inschatting van de verwachte reputatieschade, normbesef en de gevoelde pakkans een rol. (Zie hiervoor ook Hoofdstuk 3 Handhavingsstrategieën.)

Om getalsmatig aan te kunnen geven wat de kans is van het spontaan naleefgedrag zijn een vijf niveaus benoemd. Bij elk niveau hoort een bepaalde score.

1. Zeer grote kans op spontaan naleefgedrag
2. Grote kans op spontaan naleefgedrag
3. Gemiddelde kans op spontaan naleefgedrag
4. Kleine kans op spontaan naleefgedrag
5. Zeer kleine kans op spontaan naleefgedrag.

De deelnemers hebben per beleidsveld aangegeven welk niveau van het spontaan naleefgedrag zij verwachten.

Stap 4 (risicoscore)

In tabel D is het risicoanalysemodel voor de gemeente Heerenveen schematisch weergegeven. Daaruit blijkt wat de risicoscore is van diverse beleidsvelden en wat de uiteindelijke rangorde is voor het stellen van de handhavingsprioriteiten.

TABEL D: RISCOSCORE EN RANGORDE

Resultaat – Risicoscore en rangorde				
Beleidsveld	Risicoscore			Rangorde
	NE	K		
Wabo-activiteit milieu	2,2	4,5	9,9	1
Wabo-activiteit brandveilig gebruik	1,7	4,5	7,7	2
Horeca (inclusief DHW, openingstijden, etc.)	1,7	4,5	7,7	2
Wabo-activiteiten bouwen en slopen	2,1	3,5	7,4	3
Evenementen	1,6	4	6,4	4
Ruimtelijke ordening	1,4	4,5	6,3	5
Bodem	1,5	4	6	6
Natuurbeheer	1,5	3	4,5	7
Gebruik openbare ruimte (hinderbepalingen APV en afval)	1,6	2,5	4	8
Inrichting openbare ruimte (markten, reclame, uitstallingen, etc.)	0,9	4	3,6	9

De bovenstaande risicoscore is vooral gevolg van een inschatting van de effecten op veiligheid en gezondheid. De te handhaven normen en regels rond deze aspecten zijn in de navolgende prioriteitenstelling gedetailleerder per handhavingsterrein uitgewerkt. De toezichts- en handhavingsinspanningen zullen zich hier primair op richten. Wat buiten de prioriteiten valt, valt in principe ook buiten onze inspanningen, tenzij er een specifiek bestuurlijk keuze voor is (of wordt) gemaakt.

Risicoscore brandveilig gebruik

Vanwege de nieuwe, integrale werkverdeling tussen de brandpreventisten en milieu-inspecteur is voor het prioritaire beleidsveld 'Wabo-activiteit brandveilig gebruik' een aparte, meer gedetailleerde risicoanalyse gemaakt. Deze analyse is bepalend voor de toezichtfrequentie en de intensiteit van toezicht. Hierbij wordt de toezichtfrequentie bepaald door het gebruiksfunctie (kantoor, logies, kinderopvang, etc.) de kans op het ontstaan van brand in combinatie met de mate van zelfredzaamheid van de aanwezigen. Op basis van hun expertise en ervaring hebben de brandpreventisten en milieutoezichthouders een score toegekend aan de aspecten 'kans op brand' en

'zelfredzaamheid'. Door deze scores te bundelen in een matrix (tabel E) zijn de risicocijfers in kaart gebracht en is de toezichtfrequentie bepaald (tabel F).

TABEL E: RISICOCIJFERS BRANDVEILIG GEBRUIK

Risicocijfers						
Kans op brand						
Zeer groot	V	9	10	14	15	16
Groot	IV	7	8	11	13	15
Redelijk	III	5	6	10	12	14
Klein	II	2	4	7	9	13
Nagenoeg uitgesloten	I	1	3	6	8	12
		A	B	C	D	E
Zelfredzaamheid						

TABEL F: TOEZICHTFREQUENTIE OP BASIS VAN RISICOANALYSE

Risicoanalyse Brandveiligheid						
Gebruiksfunctie	Kans op brand	Zelfredzaamheid	Risico-cijfer	Toezihts-frequentie	Aantal inrichtingen	Controle-bezoeken p.j.
Woonfunctie voor zorgclusterwoning	Redelijk	Voldoende	10	1x per jaar	0	0
Woonfunctie voor groepzorgfunctie	Redelijk	Matig	12	1x per jaar	10	10
Woonfunctie voor kamergewijze huur	Redelijk	Goed	6	1x per 3 jaar	6	2
Bijeenkomstfunctie sport	Klein	Voldoende	7	1x per 3 jaar	20	6
Bijeenkomstfunctie kinderopvang	Klein	Matig	9	1x per jaar	14	14
Bijeenkomstfunctie anders	Redelijk	Voldoende	10	1x per jaar	79	79
Bijeenkomstfunctie gebedshuis	Klein	Voldoende	7	1x per 3 jaar	23	7
Celfunctie	Klein	Niet	13	1x per jaar	0	0
Gezondheidszorgfunctie voor bedgebonden patiënten	Klein	Niet	13	1x per jaar	5	5
Gezondheidszorgfunctie anders	Klein	Goed	4	1x per 2 jaar	2	1
Industriefunctie	Klein	Goed	4	1x per 3 jaar	8	3
Kantoorfunctie	Klein	Zeet goed	2	1x per 5 jaar	24	4
Logiesfunctie	Redelijk	Matig	12	1x per jaar	4	4
Onderwijsfunctie	Klein	Matig	9	1x per 3 jaar	46	15
Winkelfunctie	Klein	Voldoende	7	1x per 3 jaar	31	10
Overige gebruiksfunctie	Klein	Voldoende	7	1x per 3 jaar	1	1
Totaal					273	163

In Bijlage 2 zijn de aan de gebruiksfuncties gekoppelde prioriteiten in het toezicht en de handhaving te vinden.