

Risicomodule

Besturingsmodel voor VTH-taken

1. Wettelijk kader

De uitvoering van het handhavingproces is niet beschreven in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), maar in het onderliggende Besluit omgevingsrecht (Bor). In de Bor is voor wat betreft de probleemanalyse artikel 7.2 lid 2 Bor het meeste interessant.

Dit artikel schrijft voor dat:

- Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich naar het oordeel van het bestuursorgaan kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan hem is opgedragen.

2. Probleemanalyse

2.1. Probleemanalyse voor toezicht en handhaving

Een professionele probleemanalyse bestaat uit meerdere onderdelen. In ieder geval worden volgens de Nota van toelichting behorende bij het Bor, de volgende onderdelen in kaart gebracht:

- 1 Voor welke regelgeving (de Wabo en het bij of krachtens de andere betrokken wetten bepaalde) het de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving is opgedragen. Dat betekent een inventarisatie van de concrete handhavingstaken van de organisatie ingevolge de Wabo. Het gaat hierbij zowel om de projectgebonden als niet-projectgebonden taken;
- 2 Welke problemen met die regelgeving worden aangepakt;
- 3 Wat de kansen op overtredingen van die regelgeving zijn. De vraag wat de kans is op potentiële en feitelijke overtredingen is tevens relevant bij het uitvoeren van een probleemanalyse. Enerzijds kan dit gedaan worden door historische gegevens te analyseren. Anderzijds zijn er verschillende methodieken beschikbaar om het potentiële naleefgedrag in beeld te brengen;
- 4 Wat de effecten van die overtredingen voor de fysieke leefomgeving zijn. Het gaat hierbij telkens om de vraag: Welke effecten kunnen optreden wanneer de regelgeving niet wordt nageleefd? De effecten kunnen onderverdeeld worden naar verschillende thema's, zoals Veiligheid, Gezondheid, Leefbaarheid, Financieel, Natuur, etc.

De Risicomodule beslaat de punten 1, 3 en 4 uit het bovenstaande overzicht. Punt 2 is geborgd in de werkprogramma's en verder beschreven in het uniforme beleidskader VTH, waarvan deze bijlage een onderdeel vormt.

2.2. Probleemanalyse vergunningverlening

Niet alleen de toezichts- en handhavingstaken vanuit de Wabo zijn risicogestuurd (zoals bovenstaand is aangegeven), maar ook de vergunningverlening is risicogestuurd, vanuit het motto:

- Wat we buiten belangrijk vinden (toezicht en handhaving) vinden we ook binnen belangrijk (vergunningverlening).

2.3. Toelichting op de theoretische achtergronden van de Risicomodule

De methodiek voor probleemanalyse-prioriteitstelling (Risicomodule) werkt op basis van het principe/formule

Risico= kans x effect

Deze formule is een internationaal geaccepteerde en veel gebruikte methode om een adequate inschatting te kunnen maken van de prioriteit van (onder andere) handhavingstaken.

Het effect heeft rechtstreeks te maken met de aard en omvang van activiteiten bij milieu, alsmede de omvang en functie van bouwwerken voor wat betreft bouwen. Bij de kansfactor speelt de Tafel van 11 (T11) een belangrijke rol in combinatie met ervaringen over naleefgedrag. Door de formule toe te passen, wordt gekomen tot een risico-inschatting.

2.4. Beschrijving van risicoanalyse (besturingsmodel)

De risicomodule (besturingsmodel) is een uitwerking van de Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningen, toezicht en handhaving. Het bevat een uitwerking van criteria (geheel of gedeeltelijk) voor:

- Probleemanalyse;
- Prioriteiten;
- Toezichtstrategie;
- Sanctiestrategie;
- Uitvoeringprogramma [op hoofdlijnen]
- Capaciteitsanalyse
- Werkprocessen-protocollen.

Taken

De risicomodule (besturingsmodel) is ingestoken vanuit de taken van de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR). Deze taken zijn bepalend voor de uitvoering en de te maken beleidskeuzen:

1. Omgevingsvergunning activiteit Bouw;
2. Omgevingsvergunning activiteit Milieu;
3. Toezicht en handhaving Milieu;
4. Toezicht en handhaving Bouwen;
5. Advisering en onderzoek (Lucht, Geluid, Geur en Bodem);
6. Meldingen en klachten;
7. Buitencategorie (zeer complexe vergunningen/Toezicht) en projecten;
8. Indirecte productieve uren.

Taken	Capaciteit in uren					Uren berekend	Fte berekend
	Verg. verlening	Toezicht	Advies	Administratief	Juridisch		
Algemene gegevens							
Omgevingsvergunning activiteit Bouw	27.796	559	1.202	2.391	554		
Omgevingsvergunning activiteit Milieu	9.123	375	2.176	838	186		
Toezicht Bouw <small>Niet actief</small>	0	17.012	204	1.597	573		
Toezicht Milieu <small>Niet actief</small>	0	31.756	368	576	2.472		
Klachten en handhavingverzoeken	0	8.584	1.086	435	0		
Projecten	7.830	6.400	750	500	1.250		
Advisering	0	0	9.167	642	0		
Opslag indirect productieve uren	2.110	1.920	3.505	5.873	0		
TOTAAL UREN	46.858	66.606	18.457	12.851	5.034	149.806,48	Uren berekend
TOTAAL FTE	34,71	49,34	13,67	9,52	3,73	110,97	Fte berekend
Uren Fte ODR <small>1350</small>							
	36,63	43,92	18,59	8,79	6,56	114,49	Fte beschikbaar
	1,92	-5,42	4,92	-0,73	2,83	3,52	Fte verschil (+/-)

Producten

Vanuit de taken wordt zoveel mogelijk gewerkt met producten. Dit zijn diverse soorten vergunningen, meldingen, ontheffingen, controlesoorten, klachtsoorten, geluid-, bodem-, lucht-, externe veiligheidsonderzoek en projecten. Aan de producten zijn aantallen te koppelen. Deze aantallen worden berekend op basis van ervaringen uit het verleden, landelijke ontwikkelingen (vergroting van het vergunningsvrij bouwen, vergroting reikwijdte Activiteitenbesluit, economische crisis e.d.) en lokale ontwikkelingen (ingebruikname industriepark e.d.).

Werkprocessen

Taken, producten en vervolgens werkprocessen. In de onderliggende uitwerkingen wordt het werkproces van de producten zoveel mogelijk in werkstappen uiteengezet. Van begin tot het einde van het werkproces worden in stappen aangegeven wie (rol of functie), welke stap (inhoudelijke afwikkeling) in het proces uitgevoerd. Deze rollen of functies zijn bijvoorbeeld; vergunningverlener, bouwplantoetsers, constructeur, jurist, toezichthouder, adviseur, administratief medewerker etc.

Daarnaast wordt de mate van uitvoering (altijd, soms, grotendeels) van de stap aangegeven met behulp van een percentage. Dit percentage wordt verrekend met de tijdseenheid die nodig is voor de uitvoering van de betreffende stap in het proces. Onderstaand een voorbeeld van deze uiteenzetting.

Omgevingsvergunning activiteit Milieu	Type	%	Omgevingsvergunning (milieudeel) industrieel (klein)	Omgevingsvergunning (milieudeel) industrieel (groot)	Omgevingsvergunning (milieudeel) agrarisch (klein)
Uitgebreide procedure					
Vooroverleg (inclusief reistijd)	V	50%	3:00	4:00	3:00
Ontvangen en inboeken concept aanvraag	Admn	100%	1:00	1:00	1:00
Vooroverleg (inclusief reistijd)	V	100%	3:00	4:00	3:00
Ontvangen en inboeken definitieve aanvraag/verzoek	Admn	100%	1:15	2:30	1:15
Uitvoeren ontvankelijkheidstoets	V	100%	1:30	2:30	1:30
Toetsing en beoordeling (inhoudelijke beoordeling aanvraag)	V	100%	8:00	18:00	6:00
Advisering bodemaspect (beoordelen, opstellen advies, afstemmen en kwaliteitscontrole)	A	50%	5:00	5:00	5:00
Advisering geluidsaspect (beoordelen, opstellen advies, afstemmen en kwaliteitscontrole)	A	20%	8:00	20:00	8:00
Advisering EV aspect (beoordelen, opstellen advies, afstemmen en kwaliteitscontrole)	A	30%	8:00	20:00	8:00

Kentallen

Daarna worden per werk stap tijdseenheden (kentallen) berekend door de experts vanuit de Omgevingsdienst. Het Besturingsmodel berekend de kentallen van de diverse werkprocessen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, klachten etc. Daarnaast werkt het model op basis van prognoses (aantallen vergunningen/meldingen per jaar) en berekend de benodigde capaciteit (de formatie). Uiteraard werken we met de beschikbare formatie. De bedoeling is dat op basis van tijdschrijven naar zaken en producten een verfijning plaats kan van de kentallen.

Risicogestuurd werken

In dit model zijn de risicoanalyses (risicomodules voor Bouwen en Milieu) opgenomen waarmee de ODR aantoonbaar risicogestuurd kan werken. Deze modules zijn door de experts van de ODR, tezamen met afgevaardigden van de partners uitgewerkt.

Klasse	Opmaak		Van	tot en met	
I	ZEER GROOT RISICO		39	59	punten
II	GROOT RISICO		25	39	punten
III	BEPERKT RISICO		20	25	punten
IV	KLEIN RISICO		17	20	punten
V	ZEER KLEIN RISICO		0,0	17	punten

Naleving meetellen

Code	Beschrijving	effect	naleving	Totaal	Klasse	Aantallen
WM024	IJzer- en staal-, non-ferro-metaalgieterijen/-smelterijen	7,4	8,0	59,0	I	1
BRZO	BRZO bedrijven	8,1	7,3	58,6	I	0
WM055	Afvalverwerking	6,5	8,8	57,2	I	0
WM020	Vervaardiging van chemische producten (niet BRZO)	7,0	7,8	54,3	I	34
WM052	Afvalverbrander	6,9	7,8	53,3	I	27
WM002	Fokken en houden van dieren (GPBV)	6,3	8,3	51,6	I	112
WM023	Vervaardiging bewerken van glas, aardewerk, cement-, kalk-, gips-, beton-, asfaltproducten, isolatiematerialen, natuursteen, e.d.	6,6	7,8	51,0	I	73

De inzet van formatie wordt grotendeels bepaald door het berekende risico. Daarnaast zijn ook andere ontwikkelingen van invloed op de inzet van het toezichtsinstrumentarium (Ketentoezicht, omvang van de branche in absolute aantallen, nieuwe inzichten etc.).

Opdrachtgeverspecifiek

Voor iedere opdrachtgever wordt een specifieke module (versie van het Besturingsmodel) doorgerekend. Hieruit komt naar voren welke formatie de Omgevingsdienst beschikbaar moet hebben voor de professionele uitvoering van taken voor die opdrachtgever. Deze module geeft de opdrachtgever inzicht in de werkzaamheden, de onderliggende werkprocessen, de prognoses, de producten en de inzet van experts.

Behouden van actualiteit

Een voordeel van dit Besturingsmodel voor de VTH taken, is dat het digitaal is en daardoor flexibel en continu actueel gehouden kan worden. Wijzigingen (in aantallen vergunningen, meldingen, toetsingswijze [diepgang] etc.) geven direct de consequenties voor de formatie aan (positief/negatief). Met het invoeren van de werkprocessen (werkstappen) en de koppeling met tijdseenheden, kan richting worden gegeven aan een uniforme werkwijze.