

Bijlage II – Uitleg risicomodel bestuurlijke prioritering

Opzet risicomodel

Algemeen

De indeling van het risicomodel ziet er als volgt uit:

- Activiteit van burgers / ondernemers
- Taken / onderwerpen bij toezicht en handhaving
- Fase: oprichten – gebruiken – beëindigen/slopen

Activiteiten

Het risicomodel is als volgt opgezet. De benadering van de omgeving vindt plaats via activiteiten. Hierbij kan gedacht worden aan de activiteit wonen, bijeenkomen (bijeenkomstfunctie) etc. Elke activiteit is opgebouwd uit subactiviteiten die herkenbare type inrichtingen of bouwwerken zijn. Deze activiteiten kennen allemaal de cyclus van (ver)bouw/oprichten, gebruik en sloop/beëindigen.

Taken

Om te komen tot een integrale afweging wordt per activiteit vastgesteld welke wettelijke taken aan gemeenten zijn opgelegd (in het kader van fysieke leefomgeving) om de risico's die met de activiteit samengaan te beperken. Om op basis van de risicoafweging de juiste keuzes te kunnen maken worden hierbij alle taken benoemd. Bij wettelijke taken moet bijvoorbeeld gedacht worden aan toezicht op "brandveiligheid". Het zal duidelijk zijn dat deze taakuitvoering per activiteit verschillend kan zijn (brandveiligheid wonen \neq brandveiligheid bijeenkomstfunctie), aangezien de risico's ook per activiteit verschillen.

Per activiteit zijn taken uit verschillende kleursporen / wetten en regels van toepassing. Door volledig te zijn in de opsomming van de taken, kan per activiteit het juiste risico in beeld worden gebracht.

Het in beeld houden van alle taken is van belang voor het 'integraal' afwegen. Wat nu als een minder belangrijke taak wordt gezien, kan in de toekomst (door bijvoorbeeld een incident) een hogere prioriteit verdienen. De volledigheid maakt het model meer toekomstbestendig.

Overigens is deze volledigheid ook een vereiste conform de kwaliteitseisen handhaving en wordt met de opsomming van taken per activiteit direct ook de prioriteit van de verschillende onderdelen behorende bij een integrale controle duidelijk. Door de prioriteitstelling per activiteit op te bouwen op basis van de taken wordt het bijvoorbeeld direct duidelijk dat bij de preventieve controle van een horecabedrijf de nadruk moet liggen op de brandveiligheid en minder op de reclame-uitingen.

De risicoafweging leidt tot een prioriteitstelling op activiteitsniveau. Het model is zodanig ingericht dat de rangorde die volgt uit de risicoanalyse kan worden aangepast aan politiek-bestuurlijke prioriteiten. Daarbij blijft de prioriteit op basis de risico-inschatting te allen tijde zichtbaar, zodat duidelijk wordt welke bestuurlijke keuzen gemaakt worden in de prioriteitstelling.

Beoordelingsaspecten

De risicoafweging vindt plaats op basis van de volgende beoordelingsaspecten:

- gezondheid;
- veiligheid;
- leefbaarheid;
- duurzaamheid;
- financieel;
- bestuurlijk.

De 6 beoordelingsaspecten hebben vooralsnog allemaal eenzelfde gewicht. Mocht blijken dat het wenselijk is een of meerdere beoordelingsaspecten zwaarder te laten wegen, dan kan dat worden aangepast. Hiermee kan bijvoorbeeld het (beoordelings)aspect veiligheid zwaarder doorwegen in de prioritering. De weegfactoren worden idealiter bepaald op basis van de bestuurlijke prioriteiten die bijvoorbeeld in het collegeprogramma zijn vastgelegd.

Karakteristieke maximale calamiteit, omvang en impact

Per taak wordt eerst de karakteristieke maximale calamiteit bepaald. Deze calamiteit, die op kan treden als de gemeente de desbetreffende taak niet adequaat uitvoert, is maatgevend voor de beoordeling.

Vervolgens wordt de calamiteit op de 6 verschillende beoordelingsaspecten beoordeeld aan de hand van de omvang van de calamiteit en de impact ervan. Dit leidt tot een score per beoordelingsaspect. Op basis van de 6 scores berekent het model een eindscore. Het doorlopen van de taken en het inschatten van de risico's is uitgevoerd met ervaren toezichthouders (expert judgement).

Omvang

De omvang van de verstoring/calamiteit hangt af van de mate van verspreiding van het negatieve effect binnen een gebied (lokaal, wijk of straat, in één of twee gemeenten of in het gehele gebied). In veel gevallen is het aandeel van 'omvang' in het risicoprofiel voor veel beoordelingscriteria gelijk. De omvang is als volgt gedefinieerd:

1. Het negatieve effect is niet of nauwelijks merkbaar.
2. Het negatieve effect is alleen merkbaar ter plaatse van de locatie van de verstoring/calamiteit (en de locatie heeft een beperkte grootte).
3. Het negatieve effect is merkbaar in de directe omgeving van de verstoring/calamiteit (enkele straten, op wijkniveau).
4. Het negatieve effect is merkbaar in een ruim gebied rondom de bron van de verstoring/ calamiteit (enkele dorpen, stedelijk niveau).
5. Het negatieve effect is merkbaar in het gehele gebied (de gehele gemeente, provincie, etc.).

Impact

De impact van een verstoring of calamiteit is afhankelijk van het beschouwde criterium. Om die reden worden beide definities hieronder in samenhang gegeven. Om overlap tussen de criteria te voorkomen wordt de volgende scheiding aangebracht:

- Gezondheid: Schade aan de gezondheid van de mens
- Veiligheid: Fysiek letsel (gewonden / doden) dat direct ontstaat
- Leefbaarheid: Gevoel van onveiligheid / beleving van bewoners
- Duurzaamheid: Schade aan het milieu, los van schade aan de mens
- Financieel: Wat zijn de kosten van een eventuele calamiteit
- Bestuurlijk: Wat is de imagoschade van een eventuele calamiteit of het in stand houden van een illegale situatie

Gezondheid

In hoeverre leidt een mogelijke calamiteit tot een afname van de gezondheid van de mens. De te verwachten schade aan de gezondheid als gevolg van bijvoorbeeld een afname van de luchtkwaliteit, waterkwaliteit, etc. Voorbeelden zijn toename fijnstof of andere luchtvervuiling, afname waterkwaliteit, etc. die de gezondheid van mensen nadelig beïnvloed. De score ziet er als volgt uit:

1. De verstoring/calamiteit leidt niet tot mogelijke gezondheidsproblemen.
2. Gezondheidsproblemen bij één of enkele personen (niet blijvend). Denk hierbij locale vervuiling / overlast waardoor stank bestaat of die stress oplevert.
3. Algehele (niet blijvende) gezondheidsproblemen. Denk hierbij aan ernstige lucht, water of andere vervuiling waardoor long of oogirritaties ontstaan.
4. Blijvende gezondheidsproblemen voor meerdere personen, bijvoorbeeld permanente aantasting van luchtwegen, blindheid, langdurige psychische problemen.
5. Zware gezondheidsproblemen met de dood als gevolg, bijvoorbeeld langdurige blootstelling aan radioactieve straling of asbest.

Veiligheid

In hoeverre leidt een mogelijke calamiteit tot letsel. De te verwachten schade in de vorm van lichamelijk letsel als gevolg van een verstoring/ calamiteit die volgt uit het niet of onvoldoende uitvoeren van een taak. Het gaat hier zowel om direct lichamelijk letsel. Voorbeelden zijn: lichamelijk letsel (gewond raken), ademhalingsmoeilijkheden, vergiftiging, asbestbeschadiging, straling, rug/wervelbeschadigingen ed. De score ziet er als volgt uit:

1. De verstoring/calamiteit leidt niet tot enig persoonlijk letsel.
2. Pijn of gering letsel bij één of meerdere personen. Denk hierbij aan één of meerdere lichtgewonden.
3. Zwaar letsel bij één of meerdere personen. Denk hierbij aan één of meerdere zwaargewonden.
4. Één of meerdere dodelijke slachtoffers. Zodra de inschatting is dat de verstoring/calamiteit dodelijke slachtoffers tot gevolg kan hebben moet minimaal een 4 worden aangehouden.
5. Zwaar letsel bij meerdere personen en meerdere dodelijke slachtoffers over een groot gebied. Denk hierbij aan meerdere doden verspreid over een wijk of stad.

Leefbaarheid

In hoeverre leidt een mogelijke calamiteit tot afbreuk van het sociale leefmilieu (verloedering, gevoel van onveiligheid, etc.). De te verwachten afbreuk en schade aan de beleving van de leefomgeving door de burger als gevolg van een verstoring/calamiteit die volgt uit het niet of onvoldoende van een taak door de overheid. Voorbeelden: toename gevoel van onveiligheid, geen gehoor vinden bij klachten, etc. De schaalverdeling/definitie van de scores ziet er als volgt uit:

1. Er is geen sprake van een negatief effect op het maatschappelijk welbevinden of het effect is verwaarloosbaar klein.
2. De te verwachten afbreuk is minimaal/verwaarloosbaar. Hierbij valt te denken aan beperkte overlast in de vorm van stank, geluid of trillingen (zintuiglijke waarneming). De (beleving van) de veiligheid in de directe woonomgeving is niet in het geding.
3. De te verwachten afbreuk heeft gevolgen die niet ernstig en/of van korte duur zullen zijn. Hierbij valt te denken aan een geringe afname van (het gevoel van) veiligheid of een tijdelijke ernstige overlast of een permanente overlast in de vorm van stank, geluid of hinder die de kwaliteit van het leven erg sterk beïnvloeden.
4. De te verwachten afbreuk heeft ernstige gevolgen die echter niet permanent zijn. Hierbij valt te denken aan een afname van (het gevoel van) veiligheid of een tijdelijke ernstige overlast in de vorm van stank, geluid of hinder die de kwaliteit van het leven erg sterk beïnvloeden.
5. De te verwachten afbreuk is evident en heeft permanente grote gevolgen. Hierbij valt te denken aan een sterke afname van (het gevoel van) veiligheid in de directe omgeving en/of ernstige overlast in de vorm van stank, geluid of hinder die de kwaliteit van het leven erg sterk beïnvloeden, blijvende gezondheidsklachten veroorzaken, etc.

Duurzaamheid

In hoeverre tast een mogelijke calamiteit het milieu aan. De te verwachten optredende afbreuk en schade aan de kwaliteit van het leefmilieu (milieuvervuiling) als gevolg van een verstoring/calamiteit die volgt uit het niet of onvoldoende uitvoeren van een taak. Voorbeelden zijn: vervuiling van bodem, lucht of water, stank, etc (zintuiglijke overlast). De score ziet er als volgt uit:

1. De verstoring/calamiteit leidt niet tot achteruitgang van het milieu/de leefomgeving.
2. De te verwachten afbreuk is gering. Hierbij valt te denken aan beperkte milieuschade als gevolg van (geringe) illegale stort, lozing of emissie van stoffen die slechts tijdelijk schade veroorzaken. Veelal betreft het kleine milieuovertredingen door particulieren of kleine bedrijven.
3. Er is sprake van een duidelijke aantasting van het milieu, doch deze is omkeerbaar en heeft geen effecten op de lange termijn.
4. De te verwachten milieuaantasting is evident en heeft permanente gevolgen. Hierbij valt te denken aan illegale lozing, stort of emissie van sterk vervuilende/giftige stoffen.
5. De te verwachten milieuaantasting is evident en heeft permanente gevolgen. Hierbij valt te denken aan illegale lozing, stort of emissie van sterk vervuilende/giftige stoffen in een kwetsbare omgeving.

Financieel

Wat is de financieel-economische schade voor de gemeente als gevolg van de calamiteit. Het gaat hier om schade die door de gemeente moet worden vergoed dan wel die ten laste komt van de gemeentelijke economie.

Voorbeelden zijn: Eventuele niet verzekerde kosten die door de gemeente worden gedragen (tijdelijke opvang, vergoedingen), verlies aan werkgelegenheid, economische achteruitgang, etc.

1. Er is geen sprake van enige financieel - economische schade.
2. De directe financieel - economische schade is gering en blijft beperkt tot geringe directe kosten (maximaal €10.000,-)
3. De financieel - economische schade is aanzienlijk. Denk hierbij aan directe kosten tot maximaal €100.000 en / of een geringe terugloop van economische bedrijvigheid.
4. De financieel - economische schade is hoog. Denk hierbij aan directe kosten tot 1 miljoen en / of terugloop van economische bedrijvigheid.
5. De financieel - economische schade is zeer hoog. Denk hierbij aan directe kosten van meer dan 1 miljoen en / of sterke terugloop van economische bedrijvigheid.

Bestuurlijk

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, open brieven e.d., met als gevolg gezichtsverlies, gevoel van zaakjes niet op orde, etc.

1. Er is *geen* sprake van afbreuk aan het bestuurlijk imago.
2. De te verwachten afbreuk is *minimaal*. Denk hierbij aan enkele brieven aan het bestuur, ingezonden brieven in de krant en/of een enkele klacht. Het algemene vertrouwen in het bestuur wordt niet geschaad. Het idee dat het bestuur haar zaken niet op orde heeft, is niet aan de orde.
3. De te verwachten afbreuk heeft gevolgen die *niet ernstig en/of van korte duur* zijn. Denk hierbij aan een tijdelijke stroom klachten, georganiseerde buurtprotesten, enkele juridische procedures en een brede negatieve aandacht in de media. Algemeen ontstaat het beeld dat het bestuur niet alles op orde heeft.
4. De te verwachten afbreuk is evident en heeft *grote permanente gevolgen*. Denk hierbij aan voortdurende klachten over het onderwerp, brede maatschappelijke protesten en onrust, georganiseerde mediacampagnes, zware juridische procedures (nalatigheid, etc) en algeheel gezichtsverlies van het bestuur. De positie van bestuurders is in het geding (moties van wantrouwen) en het bestuur wordt door de burgers als incompetent beschouwd.
5. De afbreuk van het bestuurlijk imago is dermate groot dat de positie van het bestuur als geheel per *direct onhoudbaar* is.

Samenvatting

Van prioriteitstelling naar integrale controle

Samengevat is de weg van prioriteitstelling naar integrale controle de volgende:

- Alle activiteiten worden ten opzichte van elkaar gewogen tot een prioriteitenlijst. Deze prioriteit wordt bepaald op basis van de risico-inschatting op de wettelijke taken die behoren bij de betreffende activiteit;
- De prioriteitstelling op basis van de risico-inschatting kan worden aangepast aan politiek-bestuurlijke uitgangspunten en prioriteiten. De uiteindelijke prioriteit waarmee een bepaalde activiteit gecontroleerd wordt, houdt hier rekening mee;
- In een toezichtstrategie wordt vastgelegd welke prioriteit leidt tot welke controlefrequentie en -diepgang. Uit de controlefrequentie, de benodigde tijd voor een controle en het aantal bedrijven of inrichtingen dat de betreffende activiteit uitvoert wordt het benodigde aantal uren berekend;
- Resultaat van bovenstaande stappen is een overzicht van uit te voeren controles en benodigde uren daarvoor. Dit vormt de basis voor het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.
- De invulling van de controles wordt mede bepaald door de prioriteiten van de taken die ten grondslag liggen aan de activiteit. De taak met de hoogste prioriteit zal de meeste aandacht krijgen bij de preventieve controle. Bij een lage prioriteit kan een 'deelcontrole' voldoende zijn.

De werkwijze op hoofdlijnen is vervolgens als volgt:

- Uit de risicoanalyse van een bepaalde activiteit volgt een risico uitgedrukt in een risicoscore
- De risicoscore kan worden vertaald naar een prioriteit met daaraan gekoppeld een controlefrequentie en een toezichtintensiteit (zie handhavingsbeleid).
- De scores van de onderliggende taken hebben hun eigen prioriteiten, waarmee op hoofdlijn invulling gegeven wordt aan controle van de verschillende onderdelen binnen de activiteit.

Werkwijze prioriteitstelling handhavingsactiviteiten

Om nu de uiteindelijke rangorde in de handhavingsactiviteiten te bepalen (welke inrichting of welk gebruik krijgt welke prioriteit toegekend) wordt de volgende werkwijze gehanteerd:

- a. Per taak wordt een risicoprofiel bepaald door het toekennen van risicoscores aan de *beoordelingscriteria* voor de individuele taken die bij een bepaalde activiteit horen.
- b. De risicoscores per beoordelingscriterium worden voor iedere taak omgerekend naar een (prioriteit)*score* per taak. Hierbij kan eventueel een weging tussen de verschillende beoordelingscriteria worden meegenomen.
- c. De prioriteitscores per taak worden omgerekend tot een prioriteitscore per activiteit. De prioriteitscore van een activiteit is gelijk aan de hoogste prioriteit van de van de onderliggende taken.
- d. De prioriteitscore per activiteit bepaald de rangorde van de activiteiten. Hoe hoger de score, de te hoger de prioriteit.
- e. Indien twee activiteiten een zelfde prioriteitscore hebben dan krijgt de activiteit die de hoogste individuele scores per taak heeft de hoogste rangorde. Er wordt bij een gelijke score dus gekeken naar de hoogte van de score van de overige taken die bij de activiteit horen.
- f. Ten slotte maakt de optie 'prioriteren' het mogelijk om per activiteit aan te geven wat de bestuurlijke prioriteit is. Een op basis van mogelijke risico's bepaalde prioriteit kan daarmee worden aangepast aan politiek / bestuurlijke prioriteiten. Om duidelijk te maken dat een dergelijke prioriteit niet op een risicoanalyse gebaseerd is laat het model *beide* prioriteiten zien (de politiek / bestuurlijke is echter bepalend).