

## Bijlage 2 Risicoanalyse en prioritering: de systematiek

De inzet van de gemeentelijke capaciteit voor gemeentelijke handhavingstaken is grotendeels gebaseerd op een analyse van de problemen die optreden of kunnen optreden als wettelijke bepalingen niet worden nageleefd. De inzet is geconcentreerd op taken waarvoor de gemeente Deurne bevoegd gezag is. Om inzicht te krijgen in de prioriteiten die gesteld moeten worden, wordt gewerkt met een risicoanalyse.

De risicoanalyse wordt uitgevoerd met behulp van de risicomatrix. Deze matrix is een instrument voor het stellen van prioriteiten binnen de gemeentelijke handhavingstaken en een hulpmiddel voor het maken van keuzes. Hoewel de matrix objectief wordt benaderd, blijft het gebruik ervan subjectief. Dit komt omdat het waarderen van kansen op en effecten van overtredingen mensenwerk is. Door met thema's en criteria te werken, wordt het proces geobjectiveerd.

De matrix geeft niet aan wát en in welke mate bij een bepaald thema moet worden gehandhaafd. De matrix geeft de prioriteit op basis van:

1. het (negatief) effect als gevolg van het niet naleven van voorschriften en
2. de kans dat voorschriften niet worden nageleefd (kans op overtreding).

Dit wordt hierna verder toegelicht.

### **Belangrijke regels bij de prioritering van de inzet van de handhaving**

De mate van naleving wordt door een aantal factoren bepaald. Deze factoren zijn opgenomen in een instrument dat gebruikt kan worden voor inschatting van de naleving van het beleid of de regelgeving: de Tafel van elf van het CVV (Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid).

Kennis over het naleefgedrag van bepaalde doelgroepen van bepaalde regels, geeft inzicht over de in te zetten instrumenten om het naleefgedrag te verbeteren. Die instrumenten zijn niet enkel handhavingsinstrumenten: soms is kennisoverdracht (communicatie-instrumenten) een beter middel. Voor deze risicoanalyse en prioritering ligt de focus op de inzet van handhavingsinstrumenten. Daarbij is het volgende van belang.

1. Voor het goed invullen van de overtredingskans is kennis van de doelgroep nodig, de relevante achtergrondkenmerken moeten in beeld worden gebracht. Dat vereist nog veel inzet en organisatie.
2. Een oorzaak voor niet-naleving kan liggen in het verschil tussen de objectieve waarden (zoals de feitelijke pakkans) en de subjectieve oordelen daarover, die bij de doelgroep leven. Het is daarom van belang dat onderscheid te maken en het verschil te kennen.
3. Doelgroepen zijn dynamisch en veranderen in de tijd. Nalevers kunnen door normvervaging afglijden naar de categorie (potentiële) overtreders. Om dat tegen te

gaan is niet alleen aandacht voor de (potentiële) overtreders vereist, ook de nalevers moeten op gezette tijden een vorm van "normbevestiging" krijgen. Een deel van de controles moet dus aselekt worden uitgevoerd.

4. De wijze waarop uitvoerings- en handhavingsvragen bij de beleidsvoorbereiding worden ingebracht, bepalen de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de wetgeving voor een belangrijk deel. Het is daarom van belang dat deze onderwerpen al in een zo vroegtijdig mogelijk stadium van het beleidsproces aan bod komen.

## Prioritering op basis van het risicomodel

De uitkomsten van het risicomodel dienen primair als basis voor de prioriteitstelling. Er spelen ook andere factoren een rol bij de uiteindelijke prioritering. Dat zijn o.a. de volgende factoren: wettelijke taken, beleid, politieke belangen en beschikbare of beschikbaar te stellen capaciteit.

### *ad 1. Wettelijke taken*

Wettelijk gezien moet de gemeente een aantal taken uitvoeren. Dit betekent dat een aantal handhavingsopgaven in ieder geval moet worden opgepakt.

### *ad 2. Beleid*

Vastgesteld beleid kan nopen tot het opnemen van een handhavingsopgave in het handhavingsprogramma terwijl dit op basis van alleen de risicoanalyse wellicht niet het geval zou zijn.

### *ad 3. Politieke prioriteiten, zowel gemeentelijk als landelijk*

De prioritering wordt in eerste aanleg opgesteld aan de hand van prioriteiten vanuit de ambtelijke organisatie. Vervolgens wordt door het college de bestuurlijke prioritering ingevuld. De uitkomsten vormen de input voor het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Daarnaast heeft het rijk in het verleden meermalen gemeenten opdracht gegeven bepaalde toezichtstaken uit te voeren (bijvoorbeeld een onderzoek naar balkons en platte daken). Deze verkregen daarmee ad hoc grote prioriteit. Deze ad hoc prioriteiten zijn vrijwel niet in een (meerjaren)programma te vangen.

### *ad 4. Beschikbare of beschikbaar te stellen capaciteit*

De daadwerkelijk in te zetten personele capaciteit moet één op één worden afgestemd in het handhavingsuitvoeringsprogramma. De begroting biedt een kader voor de beschikbare capaciteit.

## Welk risicomodel?

In een risicomodel wordt op basis van het effect van een overtreding en de kans dat die overtreding optreedt, een uitspraak gedaan over het risico. Effecten en kansen kunnen op verschillende manieren worden beschreven en gewogen. Om richting te geven aan het opstellen van een model, is een vergelijking gemaakt van vijf modellen voor risicoanalyse. Deze is als bijlage bijgevoegd.

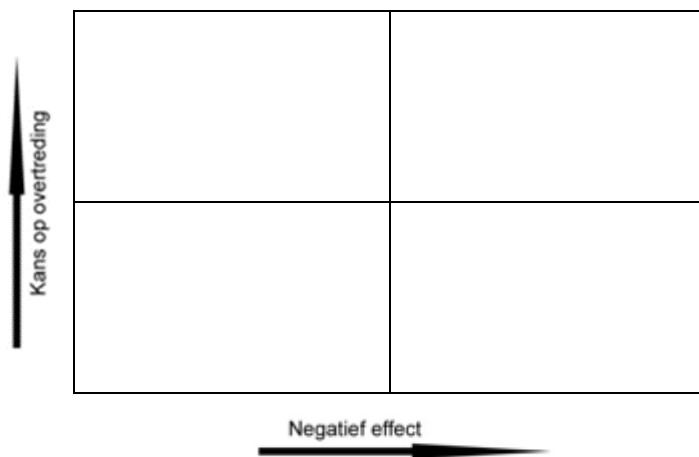
Op basis van de vergelijking zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

- het model dient inzicht te geven in het aantal effecten, het meest gangbaar zijn 6 effecten;
- deze effecten moeten eenduidig onderbouwd worden in de schaalverdeling om meer objectiviteit te verkrijgen;
- het model dient inzicht te geven in de kans van overtreding, gangbaar in de onderzochte plannen is 1 kans. De Tafel van elf benoemd echter elf mogelijke kansen;

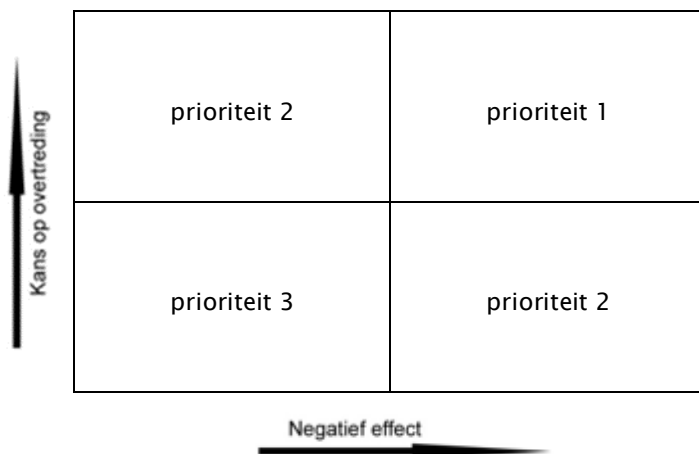
- de kans(en) moet (en) eenduidig worden onderbouwd in de schaalverdeling om meer objectiviteit te verkrijgen
- de risicoanalyse krijgt een groter, breder en integraler afwegingskader en daarmee een meerwaarde door meerdere handhavingbeleidsvelden te beoordelen op effect en kans;
- het risico valt het eenduidigst aan te geven in de risicomatrix (= kans x effect) door de grote van het gemiddelde effect en de kans op overtreding met elkaar te vermenigvuldigen. Daarmee kan het risico objectiever in de matrix worden gescoord. Op basis van deze aanbevelingen is de onderstaande werkwijze opgesteld.

### Werkwijze prioriteitstelling

De prioriteit van thema's wordt gevormd door de combinatie van "negatief effect" en "kans op overtreding". Door beide onderdelen grafisch tegen elkaar uit te zetten wordt de prioriteit zichtbaar en ontstaat een matrix.



De systematiek gaat daarbij uit van het cumulatieve effect van overtredingen van een bepaalde regel door de hele doelgroep. Effect en kans wegen voor de risicobeoordeling even zwaar. Hiermee rekening houdend ziet de prioritering er schematisch als volgt uit:



Het resultaat is een prioriteitenvolgorde van te handhaven thema's. Hoge prioriteit betekent niet automatisch dat, gerekend in tijd en middelen, veel aandacht aan het thema wordt geschonken. Evenmin is het een zekerheid, dat aan thema's met een lage prioriteit geen of weinig aandacht (in tijd en middelen) zal worden besteed. Hoge prioriteit geeft aan dat, ten opzichte van de huidige inzet in tijd en middelen, thema's binnen deze prioriteit gelijke of meer aandacht krijgen dan voorheen. Laag geprioriteerde thema's krijgen gelijke of mindere aandacht dan voorheen of geen aandacht meer.

### Het effect van niet naleven van voorschriften

De gemeente Deurne onderscheidt 6 criteria die beïnvloed (kunnen) worden door het negatieve effect van het niet naleven van voorschriften. De criteria zijn:

- a. Fysieke veiligheid;
- b. Kwaliteit van de (sociale) leefomgeving;
- c. Financieel economisch;
- d. Natuur en milieu;
- e. Volksgezondheid;
- f. Imago.

Bij het bepalen van het negatief effect, variërend van 1 (geen of nagenoeg geen negatief effect) tot 5 (groot negatief effect) zijn de volgende vragen beantwoord:

- a) Fysieke Veiligheid: Het gaat om letsel, al dan niet dodelijk. De vraag die daarbij hoort is: in welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften bij aan de fysieke veiligheid/ zijn de voorschriften bedoeld om de kwaliteit van de fysieke veiligheid te beschermen?. De volgende scores worden gegeven bij niet naleving.

- 0 geen effect  
1 pijn of letsel

- b) Kwaliteit sociale leefomgeving: aantasting van de kwaliteit van het maatschappelijk leven, in het bijzonder wat betreft het gevoel van veiligheid. De vraag: in welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften bij aan de kwaliteit van de sociale leefomgeving / zijn de voorschriften bedoeld om de kwaliteit van de sociale leefomgeving te beschermen?

- 0 geen effect  
1 toename van het gevoel van onveiligheid

- c) Financieel economisch: hoe groot is de financieel-economische schade voor de gemeenschap/voor de gemeente als de doelgroepen de voorschriften overtreden? Het gaat hierbij niet om de reguliere kosten voor vergunningverlening of handhaving, maar om eventuele schadeclaims en herstelkosten voor de gemeente.

- 0 geen effect  
1 vanaf € 100

d) Natuur en milieu: in welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften bij aan de bescherming van natuur of milieu en/of zijn de voorschriften bedoeld om natuur of milieu te beschermen?

- 0 geen effect
- 1 enige verstoring van het aanzien/tijdelijke natuur- of milieuschade; opruimen volstaat

e) Volksgezondheid: in welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften bij aan de bescherming van de volksgezondheid en/of zijn de voorschriften bedoeld om negatieve effecten op de volksgezondheid te voorkomen?

- 0 geen effect
- 1 gevaar voor de volksgezondheid

f) Imago: maatschappelijke acceptatie: hoe groot is de politiek-bestuurlijke afbreuk als de voorschriften uit dit thema niet worden nageleefd?

- 0 geen effect
- 1 bestuurlijk belang of aantasting imago

Per criterium kan een score worden toegekend van 0 of 1. De punten worden toegekend op basis van de premisse dat de hele doelgroep de overtreding pleegt. Het eindcijfer is de som van het criterium. De systematiek houdt in dat alle criteria even zwaar worden gewogen

criterium						Effect
1	2	3	4	5	6	
score 1	score 2	score 3	score 4	score 5	score 6	Som score 1 t/m 6

## Kans op overtreding

Regels worden om verschillende redenen al dan niet nageleefd. Om inzicht te krijgen in naleefgedrag is de 'Tafel van elf' een nuttig hulpmiddel. De Tafel van elf beschrijft 11 motieven om het naleefgedrag van een bepaalde doelgroep te verklaren. Deze motieven zullen voor elke doelgroep anders wegen.

Wij gaan uit van vijf categorieën van spontane naleving, welke zijn ontleend aan de Tafel van Elf<sup>15</sup>. Bij beoordeling van deze aspecten gaat het om de mate waarin de doelgroep deze waarneemt c.q. deze daarvoor aan de orde is:

1. Kennis van regels:

Is de wet- en regelgeving bij de doelgroep voldoende bekend en duidelijk? Hoe meer regels, hoe ingewikkelder en onduidelijker, hoe kleiner de kans op spontane naleving.

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

3. Mate van acceptatie bij de doelgroep:

In welke mate wordt het beleid en de regelgeving redelijk gevonden door 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:

In welke mate is de doelgroep bereid om zich te conformeren aan het gezag van de overheid? 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 groot is de geschatte kans op positieve of negatieve sanctionering van het gedrag van de doelgroep door niet-overheidsinstanties? 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.

Door middel van het toekennen van een cijfer op een schaal van 1 t/m 5 geven wij de risicokans op een overtreding aan en daarmee ook de mate van het naleefgedrag. De schaalverdeling is hierbij als volgt:

- 1 = zeer kleine kans op overtreding (= zeer goed naleefgedrag)
- 2 = kleine kans op overtreding / af en toe (= 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)

Voor Deurne hebben wij gekozen om de kans op controle (5) en kosten-baten (2) sanctiekans te scoren.

## Risicoanalyse en prioritering: het proces

Voor het prioriteren van handhavingstaken zijn door medewerkers van verschillende taakgebieden de effecten en kans van optreden gescoord. Het scoren van effecten en kansen heeft plaats gevonden voor de taakgebieden Openbare ruimte en Veiligheid (Oroo) en bouwen en RO.

De scores die voor de diverse criteria zijn toegekend zijn verwerkt in een exceltabel, waarin op basis van de gescoorde criteria het gewogen gemiddelde wordt berekend voor effect en kans. Vermenigvuldigd geven die een cijfer voor de prioriteitstelling. Onderstaande tabel is een vereenvoudigde versie van de exceltabel.

effect (gewogen gemiddelde)	kans (gewogen gemiddelde)	$R = E * K$	prioriteit
$e_1$	$k_1$	$\geq 36$	1
$e_2$	$k_2$	$12 < R < 36$	2
$e_4$	$k_4$	$\leq 12$	3

De prioritering die op de beschreven manier tot stand is gekomen geeft inzicht in de ambtelijke prioriteiten voor toezicht en handhaving.

## Handhavingstaken

Het hierboven geschetste proces voor risico inventarisering en prioritering is ingezet voor een aantal handhavingstaken voor de taakvelden Openbare ruimte en openbare orde (OROO) en bouwen/ro. Deze taken zijn beschreven in samenspraak met acht medewerkers van de gemeente en acht medewerkers van de ODZOB.

Er is uitgegaan van de taken in het beleidsplan 2020-2023. daaraan zijn enkele taken toegevoegd. Vanwege de veelheid aan taken, zijn taken waar mogelijk geclusterd. Daarbij is rekening gehouden met:

- taken mogen niet verspreid zijn over meerder begrotingsposten;
- geclusterde taken moeten met dezelfde instrumenten kunnen worden uitgevoerd;
- de bevoegdheden van de toezichthouder moeten aansluiten bij de taakomschrijving, tenzij goede afspraken kunnen worden gemaakt over informatieoverdracht (oog-en oor functies);
- clustering mag er niet toe leiden dat grote, breed levende ergernissen, laag geprioriteerd worden door samenvoeging met taken waarvoor het effect gering is;