

Probleemanalyse Toezicht en Handhaving 2019-2022

*Vastgesteld door het college op 29 januari 2019
Bekend gemaakt aan de gemeenteraad op 5 maart 2019
Kenmerk: 19B.00347*

Inleiding

U leest in dit document een toelichting op de totstandkoming van de probleemanalyse. Eens per vier jaar maken we deze probleemanalyse. Hierin wegen we per toezichtstaak de risico's af, kijken we hoe vaak het risico aanwezig is en hoe het naleefgedrag is. In principe geldt deze analyse voor vier jaar. Als het nodig is brengen we tussentijds wijzigingen aan.

Als gemeente hebben we verschillende toezichtstaken. Er zit echter een groot verschil in taken. Niet elke taak is even belangrijk om continue uit te voeren. Via de probleemanalyse stellen we vast hoe we deze rangorde van toezichtstaken kunnen motiveren. We beoordelen op verschillende risico-indicatoren de toezichtstaak. Hieruit volgt dan of een toezichtstaak bijvoorbeeld een hoog of een laag risico is.

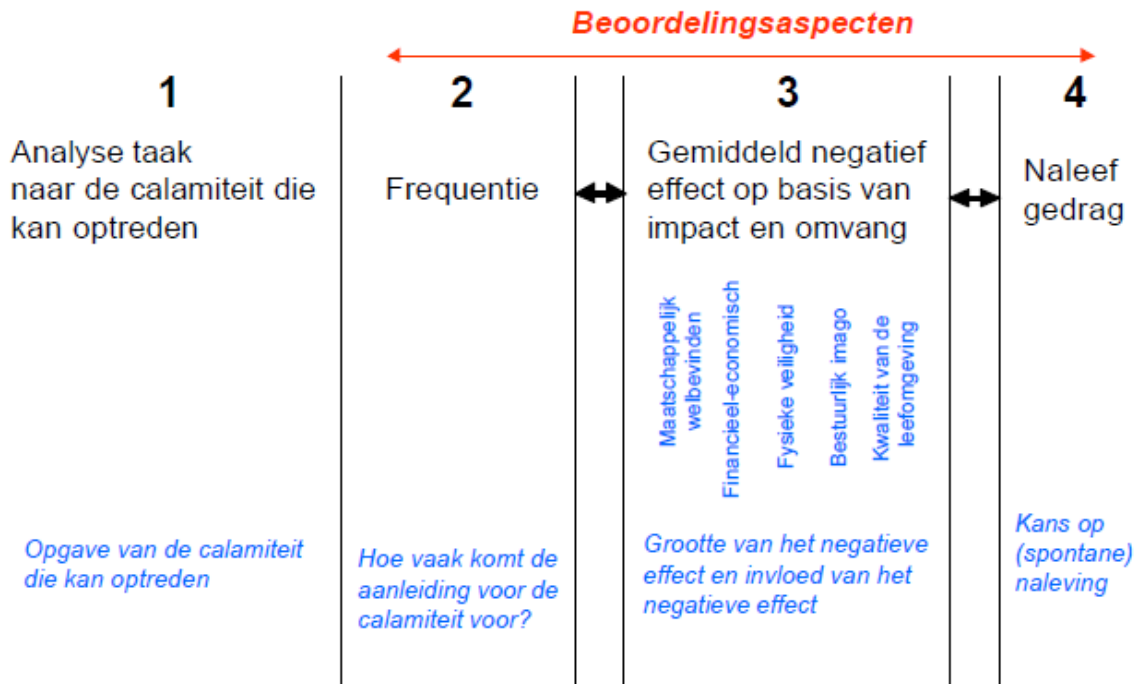
U leest eerst welke methode we gebruikten om de probleemanalyse op te stellen. U leest in het kopje '2. Methode' op hoofdlijnen hoe de probleemanalyse tot stand is gekomen. We gaan ook in op de motivering om bepaalde taken op te hogen qua risico. Dit leest u in het kopje '3. Ophoging van taken'. Een uitgebreide toelichting van de verschillende risico-indicatoren vindt u in Bijlage 1. U leest in Bijlage 2 stap voor stap een voorbeeld hoe de score van onze toezichtstaak 'Controle evenementenvergunning categorie C' is uitgevoerd. De resultaten van de complete probleemanalyse leest u in Bijlage 3.

1. Methode

Afwegingsmodel Handhavingsrisico's

Landelijk is een model ontwikkeld en beschikbaar gesteld om het belang van taken ten opzichte van elkaar te kunnen wegen: het Afwegingsmodel Handhavingsrisico's. Dit model hanteren wij.

Het model gaat uit van de prioriteit van een taak ten opzichte van een andere taak. Om de prioriteit te bepalen gaan we uit van de vraag: 'Wat kan er maximaal mis gaan als de betreffende taak niet of onvoldoende wordt uitgevoerd'? Per handhavingstaak vullen we het schema in. Het gaat dan niet om de vraag of zoiets zich feitelijk heeft voorgedaan. Het gaat puur om de vraag wat er theoretisch gezien mis kan gaan. We gaan dus uit van een papieren worst case scenario.



Figuur 1: werkwijze Afwegingsmodel Handhavingsrisico's

Frequentie

Dit is het aantal maal dat er een situatie kan ontstaan waardoor een calamiteit of verstoring kan optreden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het aantal maal dat geluidsoverlast kan optreden bij een evenement. De calamiteit of verstoring is in dit geval 'geluidsoverlast' en de frequentie is gelijk aan het aantal maal dat een evenement wordt gehouden.

Negatieve effect

Het negatieve effect bepalen we aan de hand van vijf criteria:

- Maatschappelijk (kwaliteit leefomgeving, beleving).
- Bestuurlijk (vertrouwen, geloofwaardigheid, imago).
- Leefmilieu (vervuiling, schade).
- Financieel- Economisch (schade voor burgers, bedrijven, economie gemeente).
- Fysiek (letsel, gezondheidsklachten).

Voor de controle- en toezichttaken kennen we per criterium punten toe over de impact en omvang. Deze worden met elkaar verrekend.

Naleefgedrag

De score die aan een bepaald naleefgedrag hangt, corrigeert in het afwegingsmodel de risicoscores. Door handhavingsactiviteiten van de overheid (voorlichting, controle, etc) houdt een deel van de burgers en ondernemers zich sowieso aan de regels.

Het naleefgedrag bepalen we op basis van de resultaten van controles. Als die niet inzichtelijk zijn dan gaan we uit van een 'expert opinion': onze medewerkers maken een inschatting van het naleefgedrag.

2. Ophoging van taken

Ophoging van taken vanwege wenselijkheid

We hoogen een aantal taken op naar 'zeer hoog'. Het zijn taken die erg belangrijk zijn en waar we 100% willen controleren. Doordat ze heel weinig voorkomen (lage frequentie) worden ze door de methode van het Afwegingsmodel Handhavingsrisico's te laag ingedeeld. Het gaat om:

- Controle noodverordening
- Controle evenementenvergunning Categorie C (APV)
- Controle monumentenvergunning
- Controle bouwvergunning publiek cat.III >€1.000.000,-

Ophoging van taken vanwege gemeentelijke prioriteit

Daarnaast staan in het werkprogramma onze doelstellingen. We brengen accenten aan op sommige taken. Deze taken hogen we één stap op. Het gaat dan om:

1. Controle tweede woningen.
2. Controle overlast/verontreiniging honden en paarden.
3. Controle illegaal kamperen/recreatie
4. Controle gebruik, buitengebied
5. Controle kampeervergunning minicampings.
6. Controle gebruik, niet buitengebied.

Ophoging taken vanwege landelijke prioriteit

De landelijke prioriteiten gaan over risicovolle inrichtingen en brandveiligheid bij de opslag van gevaarlijke stoffen. U vindt de ophoging terug bij de taken:

1. Controle bedrijven categorie 4 hoge milieubelasting.
2. Controle op vuurwerk inrichtingen.

3. Resultaat probleemanalyse

Het resultaat van de probleemanalyse is een prioriteitsoverzicht van alle controle- en toezichttaken. U vindt deze terug in Bijlage 3. Uit de probleemanalyse komt een score. Daaruit blijkt de prioriteit en hieraan verbinden we het aantal controles en de personeelscapaciteit. Dit doen we in het jaarlijkse Integraal Handhavings Uitvoerings Programma (IHUP).

Een toelichting op de categorie indelingen van taken staat in het jaarlijkse Integraal Handhavings Uitvoerings Programma (IHUP).

Bijlage 1: Definitiekaart risicoanalyse

Mogelijke calamiteit				
<p>Wat is de maximale kenmerkende verstoring (calamiteit) kan optreden? Het gaat hier om de maximale calamiteit die kan optreden als de taak niet of onvoldoende wordt gehandhaafd. Ga hierbij uit van een doorsnee bedrijfsvoering die in een branche plaatsvindt en de verstoringen die daarbij kunnen plaatsvinden. Hierbij moet worden voorkomen dat een calamiteit wordt overschat.</p> <p>Enkele voorbeelden: - Toezicht vergunningen brandveilig gebruik → gevaarlijke situaties (brand) met mogelijk dodelijke slachtoffers. - Toezicht na afloop termijn tijdelijke vrijstelling bestemmingsplan → strijdig gebruik, klachten van omwonenden. - Controle op (overlast) hondenpoep → vervuilde omgeving, overlast voor bewoners. - Controle op ontheffing en openstellingstijden winkeltijdenwet → winkels open op verboden tijdstip; verstoring openbare orde.</p>				
Frequentie				
<p>Bepaal het aantal keer dat de aanleiding voor een mogelijke verstoring voorkomt in de tijd. In het hierboven beschreven voorbeeld zou dat zijn het vullen van de tanks bij een tankstation, dat is dus wekelijks. In het geval van de controle op illegale sloop komt de aanleiding voor een negatief effect (het illegaal slopen) dagelijks voor. Voor geluidsoverlast bij evenementen zal dit het aantal maal zijn dat een evenement wordt gehouden.</p>				
<p>1 = niet/nauwelijks De aanleiding voor de verstoring komt niet of nauwelijks voor (één maal per jaar of minder)</p>	<p>2 = enkele malen per jaar De aanleiding voor de verstoring komt enkele malen per jaar voor (tot maximaal 10 maal per jaar)</p>	<p>3 = maandelijks De aanleiding voor de verstoring komt maandelijks voor (10 tot 25 keer per jaar)</p>	<p>4 = wekelijks De aanleiding voor de verstoring komt 1 à 2 keer per week voor.</p>	<p>5 = dagelijks De aanleiding voor de verstoring komt (vrijwel) dagelijks voor (meer dan 100 keer per jaar)</p>
Omvang				
<p>Bepaal de omvang van de verstoring of calamiteit. De omvang hangt af van de mate van verspreiding van het negatieve effect binnen een gebied (lokaal, wijk of straat in het hele gebied).</p>				
<p>1 = niet/nauwelijks Het negatieve effect is niet of nauwelijks merkbaar</p>	<p>2 = locatie zelf Het negatieve effect is alleen merkbaar op de locatie van de verstoring (en er is sprake van een beperkte grootte van deze locatie)</p>	<p>3 = enkele straten, wijkniveau, dorp Het negatieve effect is merkbaar in de directe omgeving van de verstoring (enkele straten, op wijkniveau)</p>	<p>4 = enkele dorpen, stedelijk niveau Het negatieve effect is merkbaar in een ruim gebied rondom de bron van de verstoring (enkele dorpen, stedelijk niveau)</p>	<p>5 = hele gemeente, provincie Het negatieve effect is merkbaar in het gehele gebied (de gehele gemeente, provincie)</p>
Naleefgedrag				
<p>Bepaal het naleefgedrag. Hoeveel burgers en ondernemers houden zich aan de regels?</p>				
<p>1 = het naleefgedrag is zeer laag minder dan 10%</p>	<p>2 = het naleefgedrag is laag 10 – 25%</p>	<p>3 = het naleefgedrag is gemiddeld 25 – 50%</p>	<p>4 = het naleefgedrag is hoog 50 – 75%</p>	<p>5 = het naleefgedrag is zeer hoog hoger dan 75%</p>

Impact				
Maatschappelijk risico	Financieel-economisch risico	Fysieke veiligheidsrisico	Bestuurlijk imago risico	Leefmilieu risico
De te verwachten afbreuk en schade aan de beleving van de leefomgeving door omwonenden. Voorbeeld: overlast via de zintuigen (geluid, stank, strooilicht, (uit)zicht ed.) en/of toenemende onveiligheid	De te verwachten directe financiële schade voor burgers, bedrijven en de economie. Voorbeeld: directe schade, verlies van productie.	De te verwachten schade in de vorm van lichamelijk letsel. Voorbeeld: gewond raken, ademhalingsmoeilijkheden, vergiftiging, asbestbeschadiging.	De te verwachten afbreuk en/of schade aan het imago, beeld of geloofwaardigheid en vertrouwen in de bestuurlijke organisatie en besluitvorming. Voorbeeld: protesten, mediacampagnes, open brieven.	De te verwachte optredende afbreuk en schade aan de kwaliteit van het leefmilieu (milieuvervuiling). Voorbeeld: vervuiling van de bodem, lucht of water, stank.
1 = geen Er is geen sprake van een negatief effect op het maatschappelijk welbevinden of het effect is verwaarloosbaar klein	1 = geen Er is geen sprake van enige financieel – economische schade	1 = geen leidt niet tot enig persoonlijk letsel	1 = geen Er is geen sprake van afbreuk aan het bestuurlijk imago	1 = geen De verstoring leidt niet tot achteruitgang van het milieu / de leefomgeving
2 = minimaal/verwaarloosbaar De te verwachten afbreuk is minimaal / verwaarloosbaar. Voorbeeld: 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	2 = <€100.000 De directe financieel – economische schade is gering (tot maximaal ca. €100.000)	2 = pijn of gering letsel één of meerdere personen Pijn of gering letsel bij één of meerdere personen, b.v. één of meerdere lichtgewonden.	2 = minimaal De te verwachten afbreuk is minimaal. Voorbeeld: enkele brieven aan de gemeente, ingezonden brieven in de krant en / of een enkele klacht. Algemene vertrouwen in het bestuur wordt niet geschaad. Het idee dat het bestuur haar zaken niet op orde heeft zal niet aan de orde zijn.	2 = gering De te verwachten afbreuk is gering. Voorbeeld: beperkte milieuschade als gevolg van (geringe) illegale stort, lozing of emissie van stoffen die slechts tijdelijk schade veroorzaken. Dit gaat meestal over kleine milieuovertreedingen door particulieren of kleine bedrijven
3 = niet ernstig/van korte duur De te verwachten afbreuk zal gevolgen hebben die niet ernstig en / of van korte duur zullen zijn. Voorbeeld: geringe afname van (het gevoel van) veiligheid of tijdelijke ernstige overlast of permanente overlast in de vorm van stank, geluid of hinder die de kwaliteit van het leven erg sterk beïnvloeden	3 = €100.000 - €1.000.000 De financieel – economische is aanzienlijk, doch schade staat in verhouding tot de inspanning om dit te voorkomen (tot ca. €1.000.000)	3 = zwaar letsel één of meerdere personen Zwaar letsel bij één of meerdere personen, b.v. één of meerdere zwaargewonden.	3 = niet ernstig/van korte duur De te verwachten afbreuk zal gevolgen hebben die niet ernstig en / of van korte duur zullen zijn. Voorbeeld: tijdelijke stroom klachten, georganiseerde buurtprotesten, enkele juridische procedures richting bestuur en een brede negatieve aandacht in de media. Beeld ontstaat dat het bestuur niet alles op orde heeft.	3 = aantasting zonder permanente gevolgen Er is sprake van een duidelijke aantasting van het milieu, doch deze is omkeerbaar en zal geen effecten op de lange termijn hebben
4 = ernstig en niet permanent De te verwachten afbreuk zal ernstig gevolgen hebben die echter niet permanent zullen 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	4 = €1.000.000 - €10.000.000 De financieel – economische schade is hoog (tot maximaal €10.000.000)	4 = één of meerdere doden Één of meerdere dodelijke slachtoffers. Zodra de inschatting is dat de verstoring dodelijke slachtoffers tot gevolg kan hebben moet minimaal een 4 worden aangehouden.	4 = grote permanente gevolgen De te verwachten afbreuk is evident en zal grote permanente gevolgen hebben. Voorbeeld: voortdurende klachten over het onderwerp, brede maatschappelijke protesten en onrust, georganiseerde mediacampagnes, zware juridische procedures (nalatigheid, etc.), algeheel gezichtsverlies van het bestuur. Positie bestuurders in het geding (moties van wantrouwen). Bestuur door de burgers als incompetent beschouwd.	4 = aantasting met permanente gevolgen De te verwachten milieuaantasting is evident en zal permanente gevolgen hebben. Hierbij valt te denken aan illegale lozing, stort of emissie van sterk vervuilende / giftige stoffen
5 = ernstig en permanent De te verwachten afbreuk is duidelijk en zal permanente grote gevolgen hebben. 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.	5 = > €10.000.000 De financieel – economische schade is zeer hoog (meer dan €10.000.000)	5 = zwaar letsel bij meerdere personen of meerdere doden Zwaar letsel bij meerdere personen en meerdere dodelijke slachtoffers over een groot gebied, b.v. meerdere doden verspreid over bijvoorbeeld een wijk of stad.	5 = zeer groot De afbreuk van het bestuurlijk imago is dermate groot dat de positie van het bestuur als geheel vanuit de samenleving gezien per direct onhoudbaar is	5 = aantasting met zeer grote permanente gevolgen De te verwachten milieuaantasting is duidelijk en zal permanente gevolgen hebben. Hierbij valt te denken aan illegale lozing, stort of emissie van sterk vervuilende / giftige stoffen in een kwetsbare omgeving.

Bijlage 2: Voorbeeld beoordeling handhavingstaak

Voorbeeld: Controle evenementenvergunning Categorie C (APV)

Mogelijke calamiteit

Overtreding van de voorschriften, waardoor gevaarlijke en situaties ontstaan (mogelijk met ernstig letsel voor personen als gevolg). Bijvoorbeeld een brand in een tent, of een tent die niet goed is vastgezet en omwaait. Een podium stort in.

Frequentie

We hebben twee C evenementen, vandaar dat de frequentie in dat geval op 2 staat.

Impact/omvang

Maatschappelijk welbevinden

a.

Stel dat er een tent omwaait of een podium instort, dan zal dat leiden tot een afname van het gevoel van veiligheid. De afbreuk zal ernstige gevolgen hebben die niet permanent zijn. De impact is een 4.

b. Het negatieve effect is merkbaar in een ruim gebied rondom de calamiteit. Niet alleen in het getroffen gebied, maar ook in een gebied rondom het evenemententerrein zal het negatieve effect merkbaar zijn. De omvang is een 5. Hiermee komen we op een totaalscore van een 7.

Financieel economische schade

a. De schade kan bestaan uit kosten van herstel van spullen, maar ook schadevergoedingen aan personen die letsel opliepen tijdens de calamiteit of richting nabestaanden. De impact is een 3.

b. De schade zal optreden in de onze gemeente en aangezien het grote evenementen zijn, ook binnen de provincie. De omvang is een 5. In totaal komen we op een totaalscore van een 8.

Fysieke veiligheid

a. Het gaat om evenementen die ofwel op een evenemententerrein plaatsvinden, of juist door de hele gemeente heen. Stel dat er een brand uitbreekt in een van de tenten en de tent instort, dan is de kans op zwaar letsel of dodelijke slachtoffers reëel. De impact is een 5.

b. Door deze calamiteit wordt de gehele gemeente getroffen. De omvang is een 5. In totaal komen we op een score van 9.

Bestuurlijk imago

a. De calamiteit kan leiden tot een aantasting van het bestuurlijk gezag. De gemeente kan worden verweten niet goed te hebben gehandeld. De impact is een 4.

b. Aangezien de bezoekers en organisatoren in de hele gemeente wonen, zal het in ieder geval in de plaatsen waar het evenement plaatsvindt, enige tijd het gesprek van de dag zijn. De omvang is een 4. In totaal komen we op een score van 7.

Kwaliteit van de leefomgeving (milieuschade)

a. Stel dat er een brand in een van de tenten uitbreekt. De calamiteit kan leiden tot tijdelijke luchtvervuiling als gevolg van brand. De milieubelasting is hoog, maar heeft een tijdelijk effect. De impact is een 3.

b. De omvang van de (tijdelijke) milieubelasting kan groot zijn. De verwachting is echter dat de organisator van het evenement hiervoor een draaiboek heeft opgesteld en overeenkomstig handelt. De omvang is een 3. Hiermee komen we uiteindelijk op een totaal van 5.

Naleefgedrag

De organisatoren van evenementen willen ook graag dat hun evenement zonder calamiteit verloopt. Van tevoren dienen zij hiervoor draaiboeken in. Ook beoordelen we de aanvraag voor een vergunning op veiligheidsaspecten. De organisatie is er ook verantwoordelijk voor dat hun personeel goed is geïnstrueerd hoe men moet handelen tijdens een calamiteit. Wat we investeren in het voortraject, zien we terug tijdens controles. Het naleefgedrag is een 5.

De uiteindelijke risicoscore voor de taak 'Controle Evenementenvergunning categorie C (APV)' is 6,3 op een schaal van 1 tot 10. Dit wil zeggen dat sprake is van een gemiddeld risico. Gecorrigeerd voor naleefgedrag wordt dit 3,2. Daarmee blijft het een gemiddeld risico.

Ophoging

Taken die we belangrijk vinden en voor 100% willen controleren, hogen we in dit geval handmatig op. Daardoor krijgt deze taak uiteindelijk de score: 'zeer hoog risico'.

Bijlage 3: Resultaat probleemanalyse