

BIJLAGE C: HANDLEIDING RISICOMODEL

1. Inleiding

DBC-Risico wordt gebruikt om voor de gemeente Zoetermeer een integrale risicoanalyse uit te voeren, die leidt tot een prioriteitstelling t.b.v. het Omgevingsbeleidsplan 2015-2019. De prioriteitstelling uit het Omgevingsbeleidsplan 2015 – 2019 is als leidraad genomen voor het Vergunningen-, Toezicht- en Handhavingsbeleidsplan 2019-2022.

In deze notitie wordt uitleg gegeven over de werking en de resultaten van het DBC-risico model. Hierbij komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- basisfilosofie van de werkwijze en de uitgangspunten van het risicomodel;
- werking van het systeem;
- vastleggen van definities.

De afkorting '**DBC**' in 'DBC-Risico' wordt als zelfstandige afkorting gebruikt en staat voor '**D**amen **B**ouw**C**entrum', het bedrijf waar de ontwikkelaars van het model werkten bij het maken ervan. Damen BouwCentrum is inmiddels onderdeel van Arcadis. Het model is ontwikkeld voor het Ministerie van Justitie en is voor iedereen vrij beschikbaar.

2. Achtergrond werkwijze

2.1 Waarom prioriteiten stellen?

Tot 1 oktober 2010 moesten gemeenten op grond van de Woningwet, Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening hun voornemens inzake handhaving vastleggen in een handhavingsbeleidsplan en hier vervolgens jaarlijks over rapporteren aan de raad. De Wabo neemt deze systematiek over (uniformeert deze), waardoor vanaf 1 oktober 2010 voor alle handhavingstaken beleid moet worden opgesteld en verantwoording moet worden afgelegd. Daarnaast wordt dit in de kwaliteitscriteria breder getrokken door dit ook voor vergunningverlening te eisen. Het college stelt het beleid en de programmering vast en rapporteert over voornemens en resultaten aan de raad.

Beleed opstellen betekent keuzes maken: nooit zal er voldoende capaciteit zijn om alle taken uitputtend uit te voeren. Dit is vanuit het oogpunt van verantwoord omgaan met publieke middelen en de eigen verantwoordelijkheid van ondernemers en particulieren ook niet noodzakelijk. Daar waar geen of zeer geringe risico's zijn, is toezicht en handhaving minder aan de orde. Het stellen van prioriteiten heeft dus als doel het bepalen van die activiteiten die in potentie risicovol zijn en waar derhalve het meeste toezicht op moet worden gehouden vanuit de overheid. Een (door het bestuur vastgestelde) risicoanalyse levert inzicht in de benodigde menskracht en middelen, gebaseerd op de risico's van activiteiten, op de specifieke lokale situatie en de ambities van het bestuur.

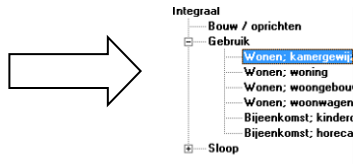
2.2 De maatschappij als uitgangspunt

Bij integrale handhaving hoort een integrale afweging van risico's. Het toezicht is niet gericht op milieu of bouw maar op activiteiten van particulieren en ondernemers. Handhaving en de prioriteiten zijn niet primair gebaseerd op wetsovertreding maar op ongewenste gedragingen die tot overlast voor de maatschappij leiden. Bij de prioriteitstelling die ten grondslag ligt aan de hieronder toegelichte methodiek is het uitgangspunt niet de wet of de regel, maar dat wat een inwoner van of een bedrijf in Zoetermeer doet en welke overlast dat eventueel oplevert. Het toezicht is bijvoorbeeld niet primair gericht op het bevorderen van de naleving van de Wet milieubeheer maar in eerste instantie op het voorkomen van negatieve effecten als gevolg van het exploiteren van een café of het runnen van een chemisch bedrijf.

3. Uitgangspunten en werking van het systeem

3.1 Activiteiten

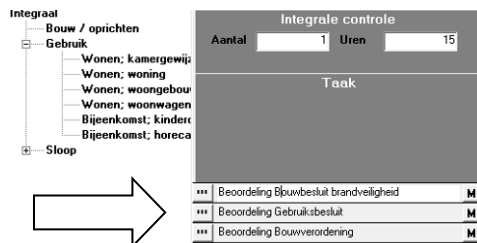
Het risicomodel is als volgt opgezet. De benadering van de omgeving vindt plaats via activiteiten. Hierbij kan gedacht worden aan de activiteit wonen, bijeenkomen (bijeenkomstfunctie) etc. Elke activiteit is opgebouwd uit subactiviteiten die herkenbare type inrichtingen of bouwwerken zijn. Deze activiteiten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



3.2 Taken

Om te komen tot een integrale afweging wordt per activiteit vastgesteld welke wettelijke taken aan gemeenten zijn opgelegd 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 ≠ brandveiligheid bijeenkomstfunctie), aangezien de risico's ook per activiteit verschillen.

Deze taken vinden hun oorsprong in de bestaande wetgeving en zijn gekoppeld aan de kleursporen waar ze in thuishoren. Als voorbeeld wordt genoemd dat brandveiligheid wordt ingevlogen via het Bouwbesluit en Gebruiksbesluit (per 1 januari 2012 geïntegreerd in het Bouwbesluit 2012) en afvalwaterbeheer wordt ingevlogen via het BARIM. Deze zijn op hun buurt weer ondergebracht in respectievelijk het rode en het grijze kleurspoor. Door de gehanteerde indeling van het risicomodel op activiteiten komen termen als rode en grijze kleurspoor niet (meer) terug.



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 consequentie van volledig zijn in de taken is dat er meer inspanning nodig is voor het invullen van het model door specialisten. Dat invullen is een investering die noodzakelijk is en zich 'terugbetaald' door de eenvoudigere doorvertaling van prioriteitstelling (wat moeten we als eerste doen?) naar programmering (hoe doen we dat?).

De risicoafweging leidt tot een prioriteitstelling op activiteitsniveau. DBC-Risico 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.

3.3 Beoordelingsaspecten

De risicoafweging vindt plaats op basis van de volgende beoordelingsaspecten:

- gezondheid;
- veiligheid;
- leefbaarheid;
- duurzaamheid;
- financieel;

- bestuurlijk.

De 6 beoordelingsaspecten hebben voorsnog 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.

Taak	Beoordelingsaspecten \ negatief aspect						Nulwaarde	Resultaat		
	Geveiligheid	Veiligheid	Levensveiligheid	Duizendheid	Financieel	Bestuurlijk				
Controlle bestaande (bouw), nutsvoorzieningen	M	0	0	0	0	0	0	0,0	Zeer laag	
Controlle bestaande (bouw), op overbevolking	M	4	5	6	3	5	6	2	4,2	Gemiddeld
Controlle illegaal bouwen	M	3	5	3	3	3	3	3	2,5	Laag
Controlle illegaal slopen	M	3	5	3	3	3	3	3	2,5	Laag

Per taak wordt eerst de karakteristieke maximale calamiteit bepaald. Deze calamiteit, die op kan treden als de gemeente de betreffende taak niet adequaat uitvoert, is maatgevend voor de beoordeling. Vervolgens wordt de frequentie ingevuld die past bij de calamiteit. De frequentie is daarbij de mate waarin de aanleiding voor de calamiteit voorkomt. 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 wordt uitgevoerd met ervaren toezichthouders (expert judgement).



Doordat de beoordelingsaspecten voorzien kunnen worden van een wegingsfactor, wordt een helder onderscheid gemaakt tussen de (objectieve) risico-inschatting en de (subjectieve) waardebeoordeling van de beoordelingsaspecten.

3.4 Benodigde tijd per integrale aanpak


Om de vertaling te maken van prioriteiten naar inzet, wordt het urenbeslag in het model opgenomen. Hierbij kunnen we kiezen uit het urenbeslag per activiteit (combinatie van taken) of het urenbeslag per taak. Hierbij gaat de voorkeur uit naar het urenbeslag per activiteit. Reden hiervoor is dat de som van de uren per afzonderlijke taak kan afwijken van een reëel ingeschat urenbeslag voor een geïntegreerde preventieve controle.

Uitgangspunt is dus de benodigde tijd voor een geïntegreerde controle. Op basis van de prioriteit van een bepaalde activiteit wordt in een toezichtstrategie bepaald welke controlefrequentie en –diepgang daarbij past.

Als voorbeeld: bij een zeer hoge prioriteit zal een jaarlijkse controle aan de orde zijn en bij een lage prioriteit wordt een inrichting bijvoorbeeld één keer per 6 jaar bezocht. De prioriteit bepaald dus uiteindelijk het totaal benodigde aantal uren. De tijd per controle zal daarnaast worden verdeeld over de verschillende taken op basis van de prioriteiten die deze taken hebben.

In het voorstel van Senze is tevens een prioriteit 'zeer laag' voorgesteld. Activiteiten die in deze prioriteit vallen zullen feitelijk niet planmatig (iedere inrichting met een vaste inspectiefrequentie) worden gecontroleerd maar op basis van klachten en resultaten van eerdere controles / het

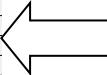
naleefgedrag. In de programmering wordt rekening gehouden met een controlefrequentie van 1x per 12 jaar, waardoor een algemeen budget aan uren ontstaat waarmee het toezicht op deze categorie activiteiten kan worden uitgevoerd.



Integraal

- Bouw / oprichten
- Gebruik
 - Wonen; kamergewijz
 - Wonen; woning
 - Wonen; woongebou
 - Wonen; woonwag
 - Bijeenkomst; kindert
 - Bijeenkomst; horeca
- Sloop

Taak	Integrale controle		Frequentie	Beoordelingsaspecten \ negatief aspect						Middelgeding	Resultaat	
	Aantal	Uren		Veiligheid	gevoelheid	betrouwbaarheid	duurzaamheid	bestuurlijk-ingevoerde-tilig				
Beoordeling Bouwbesluit brandveiligheid	M	1	9	9	9	9	9	6	1	6,5	Hoog	Uren
Beoordeling Gebruiksbesluit	M	1	6	4	6	7	4		1	4,2	Gemiddeld	Uren
Beoordeling Bouwverordening	M	0	0	0	0	0	0		0	0,0	Laag	Uren



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

- Alle activiteiten die op het grondgebied van Zoetermeer plaatsvinden 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 de programmering / het jaarprogramma.
- 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.

Een voorbeeld:

- Het toezicht op de activiteit 'bijeenkomstfunctie; horeca' bestaat onder meer uit de taken:
 - Toezicht brandveilig gebruik
 - Toezicht bestaande bouw
 - Toezicht reclame uitingen
 - Toezicht algemene milieuregels
 - Etc...
- De activiteit 'bijeenkomstfunctie; horeca – cafés en restaurants' krijgt na het bepalen en afwegen van de risico's een prioriteit 'gemiddeld' wat overeenkomt met een controlefrequentie van één keer per drie jaar;
- Bestuurlijk gezien wordt er een hoge prioriteit gegeven aan de horeca. De prioriteit wordt derhalve (bestuurlijk) aangepast tot 'hoog'. Iedere twee jaar wordt er gecontroleerd.
- Stel: er zijn 198 bedrijven in Zoetermeer die deze activiteit uitvoeren en het toezicht kost in totaal 18 uur per jaar (bij 100% controle). Deze prioriteitstelling levert een taakstelling op van $(198 \times 18 \times 50\%) = 1782$ uur op jaarbasis.
- De integrale controle wordt vormgegeven op basis van de risico's die samenhangen (worden tegengegaan) met de taken. In dit geval zal de meeste tijd worden besteed aan brandveiligheid.
- Bij het opstellen van het uiteindelijke programma kan er voor gekozen worden om alle cafés en restaurants 1x per 2 jaar te bezoeken of om de controle jaarlijks uit te voeren op basis van een lagere taakstelling per controle:
 - 50% van de inrichtingen per jaar, 18 uur per inrichting
 - 100% van de inrichtingen per jaar, 9 uur per inrichting

4. Definities

4.1 Algemene uitgangspunten

In de voorbereiding van de handhavingsbeleidsplan zijn de volgende uitgangspunten voor de risicoafweging vastgelegd:

- Er wordt uitgegaan van een risicobenadering waarbij ongewenste maatschappelijke ontwikkelingen de basis vormen voor de prioriteitstelling. We spreken verder van '**maatschappelijke risico's**' die de basis vormen voor het bepalen van de risico's die samenhangen met de activiteiten. De prioriteit ligt dus niet daar waar sprake is van wetsovertreding maar daar waar dit leidt tot ongewenste maatschappelijke gevolgen op basis van mogelijke calamiteiten.
- Als hoofdindeling van de prioriteitstelling wordt uitgegaan van de verschillende 'fasen' van een gebouw of inrichting: **(Ver) bouw, gebruik en beëindigen (slopen)**.
- Uitgangspunt is de ondernemende burger in Zoetermeer. Niet de wettelijke taken vormen de basis van de prioriteitstelling, maar de **activiteiten** die door burgers en ondernemers worden uitgevoerd. Denk hierbij aan activiteiten als 'oprichten van een praktijkruimte', 'gebruiken van een woongebouw' en 'slopen / beëindigen van benzinstation'.
- De handhavingsprioriteiten voor de verschillende activiteiten worden bepaald met behulp van de (wettelijke) taken in het kader van handhaving en toezicht. Zo zal voor het 'gebruiken van een woongebouw' de prioriteit worden bepaald gebruik makend van de wettelijke taken 'toezicht bestaande bouw' en 'toezicht illegaal gebruik'. Voor deze insteek is gekozen omdat de taken direct duiden op welke onderwerpen / onderdelen toezicht noodzakelijk is; in dit voorbeeld dus de veiligheid van bestaande bouwwerken en het veilig en legaal gebruik van woongebouwen.
- De risico's van de activiteiten worden beoordeeld op een zestal beoordelingscriteria. Per criterium wordt het eventuele negatieve effect van onvoldoende handhaving uitgedrukt op een schaal van 1 (geen negatief effect) tot 5 (zeer sterk negatief effect). De volgende beoordelingscriteria worden gebruikt:
 - Gezondheid: In hoeverre leidt een mogelijke calamiteit tot een afname van een gezond leefklimaat voor de mens
 - Veiligheid: In hoeverre leidt een mogelijke calamiteit tot letsel
 - Leefbaarheid: In hoeverre leidt een mogelijke calamiteit tot afbreuk van het sociale leefmilieu (verloedering, gevoel van onveiligheid, etc.)
 - Duurzaamheid: In hoeverre tast een mogelijke calamiteit het milieu aan
 - 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
- Voor de verdere uitwerking moet een toezichtstrategie worden bepaald: welke prioriteit leidt tot welke aanpak. Hiermee wordt een programmatische aanpak van de handhaving mogelijk.

4.2 Te gebruiken risicomodel

De hierboven gegeven uitgangspunten leiden tot een categorisering / indeling van de risicoanalyse die er als volgt uit komt te zien:

1. Fase: oprichten – gebruiken – beëindigen/slopen
2. Activiteit van burgers / ondernemers
3. Taken / onderwerpen bij toezicht en handhaving

4.3 Definities risicoafweging

Voor uitvoering van de risicoafweging moet een aantal variabelen worden gedefinieerd. Het gaat daarbij met name om de beoordelingscriteria, de scores 1 tot en met 5 die het risico per criterium aangeven en de prioriteitscore die de uiteindelijke prioriteit van een activiteit beschrijft.

De scores per criterium worden bepaald door middel van het bepalen van de frequentie, impact en omvang van een mogelijke calamiteit of verstoring. De definities hiervan zijn hieronder gegeven, waarbij deels is aangesloten bij de algemene definities zoals deze ten behoeve van het risicomodel zijn ontwikkeld in het kader van Handhaven op Niveau.

Frequentie

De frequentie van de verstoring/calamiteit: hoe vaak komt de aanleiding voor de verstoring/ calamiteit voor? De frequentie is in veel gevallen de hoogste score aangezien de aanleiding voor veel verstoring of calamiteiten dagelijks voorkomen. Met name als het gaat om de fase *gebruik* zal de frequentie

(bijna) altijd een 5 zijn: de aanleiding is het gebouw of gebruik en dus permanent aanwezig. Bij de fasen *oprichten* en *beëindigen* is de frequentie meer afhankelijk van het aantal keren dat een activiteit voorkomt. Ook bij bijvoorbeeld evenementen is de frequentie gelijk aan het aantal keren dat een evenement voorkomt.

De frequentie is als volgt gedefinieerd:

1. De aanleiding voor de verstoring/calamiteit komt niet of nauwelijks voor (één maal per jaar of minder).
2. De aanleiding voor de verstoring/calamiteit komt enkele malen per jaar voor (tot maximaal 10 maal per jaar).
3. De aanleiding voor de verstoring/calamiteit komt maandelijks voor (10 tot 25 keer per jaar).
4. De aanleiding voor de verstoring/calamiteit komt 1 à 2 keer per week voor (25 tot 100 keer per jaar).
5. De aanleiding voor de verstoring/calamiteit komt (vrijwel) dagelijks voor (meer dan 100 keer per jaar).

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 en beoordelingscriteria

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

Gezondheid en veiligheid hebben dus betrekking op de inwoners van de gemeente / het gebied. Het gaat hier om meetbare / fysieke effecten. Leefbaarheid heeft betrekking op de beleving / sociale veiligheid. Duurzaamheid betreft de milieuschade.

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 lokale 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.

Naleefgedrag

Op basis van de hierboven beschreven en gedefinieerde variabelen wordt een score voor het maximale negatieve effect berekend (de 'risicoscore'). Deze score treedt op als niemand zich aan de regels houdt. Indien het naleefgedrag 0% (of zeer laag) is dan is de risicoscore gelijk aan het uiteindelijke risico. In het afwegingsmodel worden de risicoscores gecorrigeerd voor naleefgedrag. Het naleefgedrag kan op basis van de resultaten van controles worden bepaald of er kan worden uitgegaan van een 'expert opinion': het naleefgedrag wordt hierbij ingeschat door de medewerkers van de organisatie zelf.

In het programma is een 5-punts schaalverdeling gekoppeld aan het naleefgedrag:

1. het naleefgedrag is zeer laag
2. het naleefgedrag is laag
3. het naleefgedrag is gemiddeld
4. het naleefgedrag is hoog
5. het naleefgedrag is zeer hoog

Afhankelijk van de ingevulde waarde wordt de risicoscore gecorrigeerd met een getal tussen de 0 en 1, zodat een gecorrigeerde prioriteitenlijst ontstaat. De correctiefactoren kunnen worden aangepast aan specifieke omstandigheden.

Omdat de variabelen frequentie en naleefgedrag vaak (nog) niet goed zijn in te schatten is het mogelijk om beide variabelen op één vast waarde te zetten. De afweging wordt dan uitgevoerd zonder eventuele correcties. Het is niet per sé noodzakelijk de beide variabelen te gebruiken.

4.4 Prioriteitscores

De uiteindelijke prioriteit van een bepaalde activiteit zal richtinggevend zijn voor de uitvoering van controle en handhaving. De werkwijze hiervan moet worden vastgelegd in een (nog te ontwikkelen) toezichtstrategie. Eén van de onderdelen is de controlefrequentie of de steekproefomvang: op basis van de prioriteit wordt bepaald welk deel van de inrichtingen, gebouwen of vergunningen wordt gecontroleerd. Een tweede belangrijk onderdeel van de toezichtstrategie is het vastleggen van de *intensiteit* van de controle. Met andere woorden: gegeven het feit dat een controle moet worden uitgevoerd, wat wordt gecontroleerd en hoe gedetailleerd wordt dit gecontroleerd.

Het doel is om de werkwijze van controle aan te laten sluiten bij het Toezichtsprotocol zoals dat door de Vereniging BWT Nederland is ontwikkeld is voor toezicht tijdens de bouw. Dit protocol wordt op dit moment uitgebreid met brandveiligheid en milieu. Het uiteindelijke resultaat kan worden overgenomen voor de werkwijze van de gemeente Zoetermeer, waarbij voor niet vergunninggebonden toezicht een vergelijkbare werkwijze als het Toezichtsprotocol moet worden ontwikkeld.

Het Toezichtsprotocol kent 4 niveaus van toezicht / controle:

1. Visuele controle (quick scan)
2. Beoordeling van hoofdlijnen en hoofdaspecten
3. Beoordeling hoofdlijnen en kenmerkende details
4. Integrale controle (van onderdelen)

Door bij de prioriteitstelling aan te sluiten bij deze indeling kan een één op één vertaling gemaakt worden van de risicoanalyse naar het toezicht. Voorgesteld wordt om als resultaat van risicoanalyse de volgende 5 prioriteiten te hanteren:

Prioriteit		Controlefrequentie	Toezichtintensiteit	Grenswaarde risicoscore
1	Zeer hoog risicoprofiel	Jaarlijks (100%)	Integrale controle	> 8
2	Hoog risicoprofiel	Tweejaarlijks (50%)	Hoofdlijnen + details	6 – 8
3	Gemiddeld risicoprofiel	Driejaarlijks (33%)	Hoofdlijnen	4 – 6
4	Laag risicoprofiel	Zesjaarlijks (17%)	Visuele controle	2 – 4
5	Zeer laag risicoprofiel	Twaalfjaarlijks (8%)	Steekproef	0 – 2

De in deze notitie beschreven invulling van het model leidt, op basis van de uitgevoerde risicoanalyse, tot een benodigde capaciteit van ca. x FTE, exclusief juridische opvolging. Met behulp van het rekenmodel kan dit worden aangepast zodat e.e.a. beter aansluit bij de beschikbare capaciteit. De aanpassingen kunnen worden uitgevoerd op het niveau van de activiteiten (aangepaste prioriteit) en op het niveau van de beoordelingsaspecten (aangepaste weegfactoren).

Werkwijze

De werkwijze op hoofdlijnen is op basis van bovenstaand voorstel 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
- 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.

Een voorbeeld:

- De activiteit “het in gebruik hebben van: winkelcentrum” krijgt na invulling een risicoscore van 6,8 (standaardscenario, zonder naleefgedrag). Het risicoprofiel van winkelcentra wordt daarmee ‘Hoog’;
- Jaarlijks wordt 50% van de winkelcentra gecontroleerd;
- De intensiteit van de controles wordt bepaald door de risico's in relatie tot de onderliggende taken (zie afbeelding hieronder):

- Toezicht op bestaande bouw met betrekking tot constructieve veiligheid heeft de hoogste prioriteit binnen de activiteit 'Winkelcentrum'. De voorschriften met betrekking tot dit onderdeel worden bij iedere controle op intensief gecontroleerd;
- Controle op illegale sloop heeft de laagste prioriteit bij 'Winkelcentrum'. Het toezicht hierop vindt visueel / steekproefsgewijs plaats;
- De overige voorschriften worden op hoofdlijnen gecontroleerd.

Integrale controle Het in gebruik hebben van: Winkelfunctie, Winkelcentrum		Beoordelingsaspecten \ negatief aspect						Resultaat				
Aantal	Uren	Gezondheid	Veiligheid	Leefbaarheid	Duurzaamheid	Financieel	Bestuurlijk	Nulmeting				
6	16											
Taak												
III	Controle bestaande bouw, constructieve veiligheid + t	M	8	6	6	5	8	8	0	6,8	Hoog	Uren
III	Controle illegaal bouwen	M	5	5	5	4	3	3	0	4,2	Gemiddeld	Uren
III	Controle illegaal slopen	M	4	4	4	4	4	4	0	4,0	Laag	Uren
III	Controle illegale milieu-activiteiten geen ind.terrein	M	4	4	6	5	4	3	0	4,3	Gemiddeld	Uren
III	Toezicht melding brandveilig gebruik	M	5	5	5	3	6	9	0	5,5	Gemiddeld	Uren

De werkwijze zoals hierboven beschreven is een voorbeeld / eerste aanzet en zal uiteindelijk moeten worden vastgelegd in de toezichtstrategie en het handhavingsbeleid. Tevens kan dit worden vertaald naar werkinstructies voor de toezichthouders.

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:

- Per taak wordt een risicoprofiel bepaald door het toekennen van risicoscores aan de *beoordelingscriteria* voor de individuele taken die bij een bepaalde activiteit horen.
- 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.
- 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.
- De prioriteitscore per activiteit bepaald de rangorde van de activiteiten. Hoe hoger de score, de te hoger de prioriteit.
- 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.
- 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 DBC-Risico *beide* prioriteiten zien (de politiek / bestuurlijke is echter bepalend).

In onderstaand schema is de berekening van de uiteindelijke rangorde weergegeven op basis van een fictief voorbeeld.

Fase	Activiteit	Taak	Beoordelingscriteria						Score	Prioriteit
			Gezondheid	Veiligheid	Leefbaarheid	Duurzaamheid	Financieel	Bestuurlijk		
Gebruik	Wonen; kamergewijze verhuur									
		Constructieve veiligheid	4	5	6	3	5	6	4,8	Gemiddeld
		Overbevolking (overlast)	4	5	6	1	5	6	4,5	
		Toezicht brandveilig	4	7	2	1	2	4	3,3	

	gebruik								
Kantoorfunctie; kantoor								4,3	Gemiddeld 4,3 > 4,0
	Constructieve veiligheid	5	4	4	4	4	5	4,3	
	Illegaal veranderen monument	2	3	2	2	3	4	2,7	
	Toezicht brandveilig gebruik	5	4	3	3	4	4	4,0	
Bijeenkomstfunctie; diversen								4,3	Gemiddeld
	Constructieve veiligheid	5	4	4	4	4	5	4,3	
	Illegaal slopen	2	3	2	2	3	3	2,5	
	Illegaal veranderen monument	2	2	2	1	2	2	1,8	
	Toezicht brandveilig gebruik	5	4	4	4	4	5	4,3	

1. De activiteit 'wonen; kamergewijze verhuur' heeft in bovenstaand voorbeeld de hoogste prioriteit:
 - 1a. In verband met de score 4,8 op het gebied van constructieve veiligheid.
 - 1b. Dit is ook de score voor de activiteit als geheel.
2. De andere twee activiteiten komen tot een zelfde score van 4,3.
3. In verband met de hogere score voor het onderdeel 'Toezicht brandveilig gebruik' ($4,3 > 4,0$) is de prioriteit van 'kantoorfunctie' lager dan van 'bijeenkomstfunctie; diversen'.