

Probleemanalyse Toezicht en Handhaving 2015-2018

*Vastgesteld door het college op 10 maart 2015
Bekend gemaakt aan de gemeenteraad op 26 maart 2015
Gepubliceerd op 1 april 2015
15B.00568*

1. Inleiding

Waarop en hoe vaak controleren we? Dat hangt af van de risico's. Welke risico's loopt de gemeente? Wat kan er gebeuren als iemand bepaalde regels niet naleeft? Hoe groot is de kans is dat iemand de regels niet naleeft?

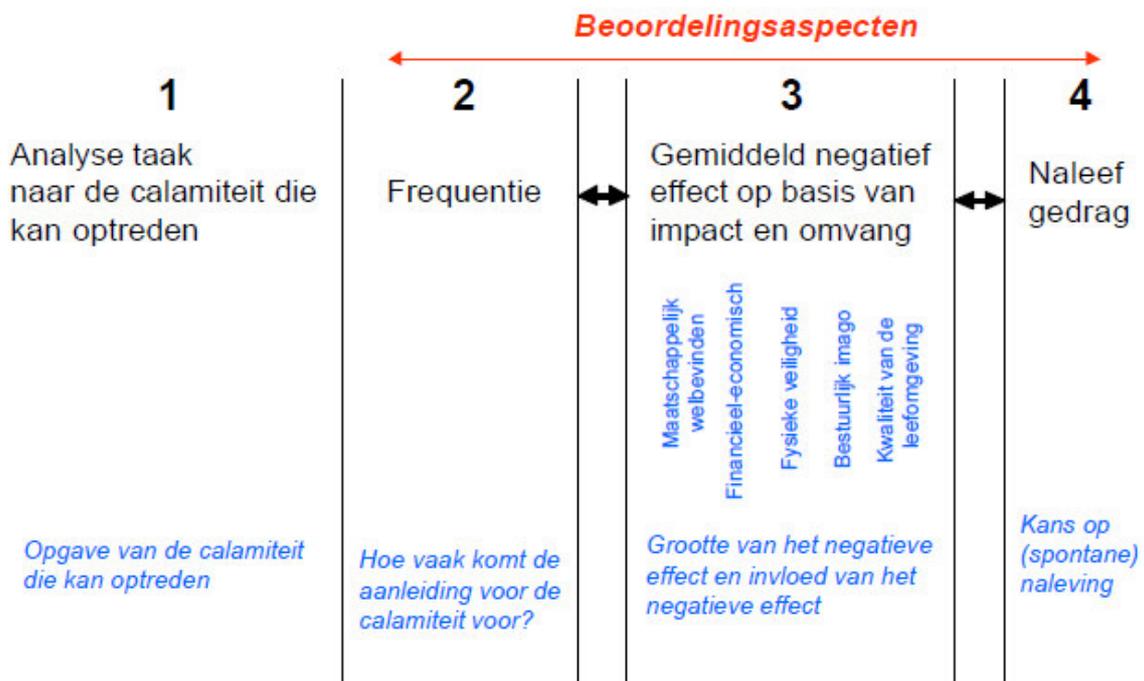
We maken 1 x per 4 jaar een probleemanalyse. Hier wegen we per toezichtstaak de risico's af, kijken we hoe vaak het risico aanwezig is en wat de kans is op overtredingen (naleefgedrag). Als dat nodig is stellen we de probleemanalyse jaarlijks bij.

2. 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.



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 een aantal 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

In het afwegingsmodel worden de risicoscores gecorrigeerd voor naleefgedrag. Door handhavingsactiviteiten van de overheid (voorlichting, controle, etc) houdt een deel van de burgers en ondernemers zich so wie so 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.

In bijlage 1 zijn de definities van de criteria en wegingsfactoren opgenomen. In bijlage 2 staat een voorbeeld over de beoordeling van een handhavingstaak.

Lokale en landelijke prioriteiten

Hoe houden we rekening met landelijke en lokale bestuurlijke prioriteiten in de risico analyse?

Lokale prioriteit	Invulling
Verrommeling buitengebied/terreinen tegen gaan	<ul style="list-style-type: none"> • Bestemmingsplan, controle gebruik buitengebied prioriteitsstap opgehoogd
Kleine ergernissen	<ul style="list-style-type: none"> • Controle overlast/verontreiniging honden en paarden prioriteitsstap opgehoogd

Landelijke prioriteit	Invulling
Brandveiligheid bij de opslag van gevaarlijke stoffen	<ul style="list-style-type: none"> • Controle bedrijven categorie 4 hoge milieubelasting prioriteitsstap opgehoogd • Controle op vuurwerk inrichtingen prioriteitsstap opgehoogd
Risicovolle inrichtingen	

We hebben een aantal taken opgehoogd 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

3. Resultaat probleemanalyse

Het resultaat van de probleemanalyse is een prioriteitsoverzicht van alle controle- en toezichttaken. Zie 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).

Belangrijke zaken krijgen veel aandacht en minder belangrijke, minder.

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 (milieuvuiling). 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 op milieu AMvB (tankstation)

Mogelijke calamiteit

Overtreding van de voorschriften en/of inwerking in afwijking van de AMVB, waardoor gevaarlijke en milieubelastende situaties ontstaan (mogelijk ontploffingsgevaar)

Frequentie

De calamiteit kan voorkomen bij het vullen van de installatie. Dit wordt 1 à 2 keer per week gedaan. *De frequentie is in dat geval een 4*

Impact/omvang

Maatschappelijk welbevinden

- Een eventuele ontploffing zal leiden tot een sterke afname van het veiligheidsgevoel. De afbreuk zal ernstige gevolgen hebben die niet permanent zijn. De impact is een 4.
- Het negatieve effect is merkbaar in een ruim gebied rondom de calamiteit. Niet alleen in het getroffen gebied maar ook in een gebied daaromheen (andere gebieden rondom tankstations) zal het negatieve effect merkbaar zijn. De omvang is een 4.

Financieel economische schade

- De schade betreft de kosten voor het herbouwen (verplaatsen!) van het tankstation en het herstellen van schade aan bebouwing in de directe omgeving. De totale schade wordt geraamd op ca. 1 miljoen euro. De impact is een 3.
- De schade zal optreden in de directe omgeving van het tankstation, op een beperkt oppervlakte. De omvang is een 3.

Fysieke veiligheid

- Bij een ontploffing is de kans op dodelijke slachtoffers in de direct nabijheid van het tankstation reëel. De impact is een 4.
- Door de ontploffing kunnen in de directe omgeving van het tankstation slachtoffers vallen. De omvang is een 3.

Bestuurlijk imago

- De calamiteit zal leiden tot protesten van bewoners rondom tankstations. Hierbij zal een deel van de schuld worden gelegd bij het onvoldoende handelen door de gemeente. De protesten zullen niet permanent zijn. Daar er geen sprake is van permanente hinder is de verwachting dat de protesten zullen afnemen in de tijd. De impact is een 3.
- Afhankelijk van het voorkomen van tankstations in de gemeente zullen de protesten in het gehele gebied voorkomen. De omvang is een 5.

Kwaliteit van de leefomgeving (milieuschade)

- De calamiteit kan leiden tot het vrijkomen van grote hoeveelheden gas en tijdelijke luchtvervuiling als gevolg van brand. De milieubelasting is hoog, maar heeft een tijdelijk effect. De impact is een 3.
- De omvang van de (tijdelijke) milieubelasting kan groot zijn. Bij een grote brand kan het gehele gebied hiermee te maken krijgen. De omvang is een 5.

Naleefgedrag

Bepaal het naleefgedrag. De regels rondom tankstations zijn strikt. Daar sprake is van medewerkers die veel ervaring hebben met het afvullen van tankstations en bekend zijn met de risico's zal het naleefgedrag relatief hoog zijn. Bij controle blijkt dat 50% - 75% van de instellingen zich houdt aan de geldende veiligheidsvoorschriften. De score voor naleefgedrag is een 4.

De uiteindelijke risicoscore voor de taak 'Toezicht op naleving besluit LPG-tankstations' is 7,2 op een schaal van 1 tot 10. Dit wil zeggen dat sprake is van een hoog risico. Gecorrigeerd voor naleefgedrag wordt dit 4,5: dat wil zeggen een gemiddeld risico.



Bijlage 3: Resultaat probleemanalyse