Inleiding
Onderdeel van de uitgevoerde workshop op ambtelijk niveau is de risicoanalyse geweest. De gemeente Woudrichem heeft in 2008 reeds een risicoanalyse uitgevoerd, waarbij de prioriteiten op basis van de toen beschreven taken is bepaald. Deze risicoanalyse heeft mede als uitgangspunt gediend voor de risicoanalyse zoals deze in het kader van dit beleidstraject is uitgevoerd.

In deze bijlage wordt naast een omschrijving van het doel en de gebruikte methodiek van/bij de risicoanalyse ingegaan op een aantal begrippen (risico, negatieve effecten en kansfactor) en de wijze waarop aan deze begrippen getalsmatige waarden zijn toegekend.

Methodiek
Bij het in beeld brengen van de taken, risico's en prioriteiten is gebruik gemaakt van een risicomatrix die is gebaseerd op het model van het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie, die daarmee uitvoering geeft aan het faciliterende programma "handhaven met effect"[1]. Bij de opzet van de risicomatrix is gebruik gemaakt van dezelfde systematiek als bij het beleidsconcept programmatisch handhaven. Dit houdt in dat bij het stellen van de prioriteiten in de handhavingstaken als eerste stap de risico's van regelovertreding in beeld zijn gebracht.

Risico
Bij het in beeld brengen van de risico's gaat het om het belang dat een bepaalde regel beschermt in relatie tot de kans op overtreding van die regel. In dit kader wordt een aantal negatieve effecten onderscheiden die de overheid met het stellen van gedragsvoorschriften tracht te voorkomen.

Negatieve effecten
De in het kader van deze notitie onderscheiden negatieve effecten zijn:

- Fysieke veiligheid:
  hier gaat het om situaties waarin de veiligheid van mens en dier fysiek wordt bedreigd.
- Volksgezondheid:
  hier gaat het om situaties waarin het lichamelijk welzijn van mens en dier wordt bedreigd.
- Kwaliteit sociale leefomgeving:
  het effect heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van de omgeving.
- Financiële schade / aansprakelijkheid:
  hier gaat het om de financiële schade / aansprakelijkheid voor de gemeente.
- Natuur / cultuur-historische waarde:
  hier gaat het om bescherming van de natuur / schade aan of vermindering van cultuur-historisch erfgoed
- Bestuurlijk imago:
  hier gaat het om de aantasting van het beeld van de gemeente bij burgers en bedrijven.

Voornoemde negatieve effecten zijn gelijkluidend aan de in de gids programmatisch handhaven genoemde effecten, zij het dat enkele van de risicocategorieën een andere benaming hebben gekregen.

---

[1] Handhaven met Effect is een programma van het Ministerie van Justitie, dat kan worden gezien als een vervolg op het actieprogramma Handhaven op Niveau. Na de professionaliseringsslag van de afgelopen jaren ligt nu het accent op de effectiviteit van het handhavingsbeleid. Handhaven met Effect ondersteunt de gemeenten daarbij met een praktijkgerichte aanpak.

Kansfactor

De te bepalen scores van de risico's is een belangrijke, maar niet het enige aspect waarop de selectie van prioriteiten moet plaatsvinden. In veruit de meeste gevallen vormen de overtredingen met een kleine kans maar met grote gevolgen in gemeenten de kern van het toezicht- en handhavingsbeleid. Er kunnen zich echter ook overtredingen manifesteren die op zichzelf kleine gevolgen hebben maar waaraan toch aandacht wordt gegeven vanwege de frequentie waarmee deze overtredingen plaatshebben. Daarom is bij de prioriteitstelling een kansfactor ingevoegd. De kansfactor drukt met andere woorden de overtredingskans van de regels uit. Daarbij is geredeneerd vanuit de kans op overtreding op het moment dat er geen (actieve) handhavingsinspanning plaatsvindt. Bij het bepalen van de kansfactor spelen een aantal andere mechanismen dan handhaving een rol. Deze mechanismen kunnen leiden tot spontane naleving van de regels. Er zijn vijf categorieën van spontane naleving, welke zijn ontleend aan de Tafel van Elf[2].

De categorieën zijn:

- Kennis van regels:
  hoe meer regels, hoe ingewikkelder en onduidelijker,
  hoe kleiner de kans op spontane naleving.
- Kosten / baten:
  hoge kosten, weinig baten, kleinere kans op spontane naleving
  lage kosten, veel baten, grotere kans op spontane naleving.
- Mate van acceptatie bij de doelgroep:
  hoge acceptatie van regels leidt tot een grotere kans op spontane naleving,
  lage acceptatie van regels leidt tot een kleinere kans op spontane naleving.
- Gezagsgetrouwheid van de doelgroep:
  hoe meer vertrouwen in het gezag, hoe groter de kans op spontane naleving,
  hoe minder vertrouwen, hoe kleiner de kans op spontane naleving.
- Informele controle:
  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.

Bij het bepalen van de kans op overtreding zijn voorgaande categorieën van spontaan nalevingsgedrag in ogenschouw genomen. Vervolgens is de kans op overtreding bepaald langs een vijfpuntschaal.

Hierbij is de volgende waardering toegekend:

1 = heel kleine kans op overtreding
2 = kleine kans op overtreding
3 = gemiddelde kans op overtreding
4 = grote kans op overtreding
5 = heel grote kans op overtreding

[2] Tafel van Elf, Gids programmatisch handhaven / handhaven met effect, Ministerie van Justitie

Werkwijze risicoanalyse
De risicomatrix is, ter uitvoering van een workshop op 7 april 2010, ingevuld door vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie (de beleidsvelden BWT & RO [inclusief brandveiligheid] – Milieu – Verordeningen – Horeca & Bijzondere wetten) van de gemeenten Werkendam, Woudrichem en Aalburg.

In de risicomatrix zijn de toezicht- en handhavingstaken op het beleidsgebied BWT & RO (inclusief brandveiligheid), Milieu, Verordeningen en Horeca & Bijzondere Wetten opgenomen. Verder zijn de risicocategorieën (negatieve effecten) opgenomen die in dit geval worden onderscheiden. Aan de betrokken vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie werd gevraagd de omvang van de schade op de zes genoemde effecten (getalsmatig) in te schatten in het geval dat de bij een bepaalde taak behorende regels worden overtreden. Voor elk risico dat zich bij een taak voordoet is aldus een score ingevuld, waarbij de hoogte dus afhankelijk is van de mate waarin het taakveld bijdraagt in het voorkomen van de negatieve effecten op de risicocategorieën.

Berekening risico
Het bij de verschillende toezicht- en handhavingstaken behorende risico is volgens de volgende formule berekend: Risico = (gemiddeld) negatief effect x kans op spontane naleving

Het gemiddeld negatief effect is berekend door aan de negatieve effecten eveneens getalswaarden toe te kennen, te weten:

1 = geheel onbelangrijk
2 = onbelangrijk
3 = enigszins belangrijk
4 = belangrijk
5 = zeer belangrijk

Vervolgens kon op basis van de antwoorden van de betrokkenen per handhavingstaak het gemiddelde negatieve effect berekend worden.

Risico in cijfers en woorden
Zoals hiervoor aangegeven is zowel aan de kansfactor als aan het (gemiddelde) negatieve effect de getalswaarden 1 t/m 5 toegekend. Als gevolg hiervan zijn de – per taakveld – berekende risico's eveneens in getalswaarden uitgedrukt. De berekende risico's kunnen, gelet op de toegepaste formule ([gemiddeld] negatief effect x kans), tussen de 1 (1x1) en de 25 (5x5) liggen. Blijkens de resultaten van de uitgevoerde risicoanalyse zijn de verschillen tussen de minimale en de maximale waarden beduidend geringer.

Kleine getalsmatige verschillen tussen risico's en taken hebben echter weinig betekenis. Hoewel met getallen gewerkt wordt, is immers allerminst sprake van mathematische exactheid. Om deze reden en om de inzichtelijkheid van de resultaten te vergroten wordt een vijftal risiconiveaus onderscheiden.

Deze niveaus, uitgedrukt in cijfers, zijn vervolgens in woorden vertaald. Op basis van het vorenstaande ziet de indeling er als volgt uit.

Risico in cijfers	Risico in woorden
1 – 4	Laag
5 – 7	Gemiddeld
8 – 10	Hoog
Vanaf 11	Zeer hoog

Reikwijdte risicoanalyse

Benadrukt moet worden dat de risicoanalyse geen wetenschappelijk onderzoek inhoudt. De analyse heeft tot doel om de terreinen van gemeentelijk handelen op een aantal risicoaspecten te inventariseren, om zo koers te zetten voor de ontwikkeling van de beleidsnota. De elementen die hoog scoren in de analyse zullen logischerwijs ook bij de programmering een belangrijke positie innemen. Voor de elementen die laag scoren kan bepaald worden dat deze wellicht op een andere wijze worden uitgevoerd (b.v. projectmatig). Ook kan er expliciet voor worden gekozen bepaalde onderwerpen buiten de programmering te laten, gezien het feit dat het toezicht en de handhaving door anderen dient te worden verzorgd. In dat geval kan de risicoanalyse er toe bijdragen dat die anderen ook op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken door het gemeentebestuur.