

PROBLEEM- EN RISICOANALYSE

Inhoudsopgave

Probleem- en risicoanalyse 11 Inleiding 31.1 Opgave 31.2 Beleidskader 31.3 Visie handhaving 31.4 Definities 32 Methodiek Risico- en doelgroepanalyse 52.1 Methodiek vergunningverlening 52.2 Methodiek Handhaving Milieu 52.2.1 Het bepalen van het risico 52.2.2 Vaststellen feitelijk naleefgedrag 62.3 Methodiek Handhaving bouwen 73 Probleem- en risicoanalyse 83.1 Handhaving milieu 83.2 Handhaving bouw 8 Bijlage 1: resultaten omgevingsmatrix milieu 9

1 INLEIDING Dit document bevat de kaders waarin de problemen, risico's en naleefgedrag zijn vastgelegd voor de toezicht en handhavingstaken.

Het proces van handhaving wordt programmatisch uitgevoerd op basis van de Big-8. Een onderdeel hiervan is het uitvoeren van een risicoanalyse waarin wordt ingeschat wat de effecten op overtredingen van regels zijn en wat de kans is dat de regels worden overtreden. Bij een hoog risico wordt vaker gecontroleerd dan bij een laag risico. Dit geldt omgekeerd evenredig voor naleefgedrag. Een slechte naleving van regels leidt er toe dat er vaker toezicht wordt gehouden dan wanneer de regels goed worden nageleefd. Door het grote aantal activiteiten waarop de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) namens het bevoegd gezag toezicht moet houden, is de beschikbare middelen onvoldoende om overal toezicht uit te oefenen. De analyse helpt bij het rationaliseren van keuzen over inzet van middelen en menskracht bij toezicht en handhaving. Dit leidt er toe dat er jaarlijks een uitvoeringsprogramma wordt opgesteld aan de hand van de resultaten van de risicoanalyse, de strategieën en de evaluatie van het uitvoeringsprogramma van het voorgaand jaar. 1.1 Opgave Onderliggend document bevat de probleemanalyse en risicoanalyse, voor vergunningverlening en toezicht en handhaving. Inhoudelijk gaat het om alle taken van de Wabo. Eén van de redenen voor het opstellen van dit document is om invulling te geven aan de landelijke kwaliteitscriteria 2.1. Het beleidskader kent een looptijd van 4 jaar, van 2015 tot 2019. In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma worden de prestaties en de capaciteitsinzet verder uitgewerkt. 1.2 Beleidskader Het handhavingsbeleidskader gaat over de omgevingsvergunning gerelateerde taken en activiteiten binnen de volgende beleidsvelden: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht Activiteitenbesluit milieubeheer APV Wet bodembescherming Besluit bodemkwaliteit Provinciale verordening Wet ruimtelijke ordening 1.3 Visie handhaving Handhaving van voorschriften, vergunningen of algemene regels is handhaving van een gestelde norm. Voordat die norm tot stand kwam is er op tal van manieren commentaar, inspraak en democratische controle mogelijk geweest. Na alle afwegingen van belangen is de norm vastgelegd in een wet, verordening of besluit en daarmee een publiek contract en zoals dat geldt bij elk contract: afspraak is afspraak en de norm staat niet meer ter discussie. 1.4 Definities Als toezicht en handhaving niet het gewenste effect hebben, kan het bevoegd gezag ook gebruik maken van privaatrechtelijke middelen. Door gebruik te maken van de positie als eigenaar, verpachter of verhuurder. Maar ook door 'overtreders' aansprakelijk te stellen. In dit handhavingsbeleid wordt onderstaande definitie van handhaving en toezicht gehanteerd:

Handhaving Het door toezicht en door toepassen (of dreigen daarmee) van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen bevorderen dat algemeen en individueel geldende rechtsregels en voorschriften worden nageleefd.

Toezicht De werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of de rechtsregels en voorschriften worden nageleefd.

2 METHODIEK RISICO- EN DOELGROEPANALYSE We beschikken niet over de middelen om voortdurend overal toezicht te houden. Dat is ook niet gewenst. De primaire verantwoordelijkheid voor de naleving ligt bij de normadressaat. Het overheidstoezicht is niet bedoeld om die verantwoordelijkheid over te nemen maar om na te gaan hoe de normadressaat met die verantwoordelijkheid omgaat. Als de hoeveelheid toezicht (in uren) wordt afgezet tegen de duur van de activiteiten waarop de wetten van toepassing zijn dan moeten we constateren dat het toezicht vaak een bescheiden steekproef vormt. 2.1 Methodiek vergunningverlening Voor alle besluiten omtrent omgevingsvergunningen dient een analyse van de complexiteit en aard van de te verwachten (bouw)vergunningen te worden uitgevoerd ten einde een gefundeerde inschatting te kunnen maken voor benodigde capaciteit (kwaliteit en kwantiteit). De methodiek voor het berekenen van de te verwachte vergunningsaanvragen en meldingen is opgenomen in hoofdstuk drie van de vergunningenstrategie. 2.2 Methodiek Handhaving Milieu Deze paragraaf beschrijft de methode waarmee het bevoegd gezag de beschikbare toezichtmiddelen op basis van risico's verdeelt over de milieu gerelateerde wetten binnen het omgevingsrecht. Hoe groter het risico en de kans op niet naleven van de regelgeving, hoe meer toezichtmiddelen wordt toebedeeld.

Met risico wordt de kans bedoeld dat zich een bepaald effect voordoet. Daarbij gaat het effect van die overtreding maal de kans dat een effect zich voordoet. In formulevorm:

Risico = Effect van overtreding X Kans dat het effect zich voordoet

De Omgevingswet en de daaraan gerelateerde wet en regelgeving beogen een bepaald belang te beschermen. Om het beoogde beschermingsniveau te realiseren moeten die regels wel worden nageleefd. In de praktijk blijkt dit echter niet altijd het geval te zijn. Vanuit het toezicht weten we in welke mate een

wet wordt nageleefd en wat de ernst is van de overtredingen. Van deze gegevens wordt gebruik gemaakt zodat de in te zetten capaciteit optimaal wordt afgestemd teneinde goed naleefgedrag te bewerkstelligen. Om de toezichtmiddelen risicogericht te verdelen over de diverse wetten worden achtereenvolgens de volgende stappen doorlopen: (1) het bepalen van het effect van een overtreding, (2) het vaststellen van de kans dat het effect zich voordoet, (3) vaststellen feitelijk naleefgedrag (4) opstellen nalevings-schatting.

2.2.1 Het bepalen van het risico ledere wet bevat vele regels. Dit betekent ook dat er binnen een wet veel verschillende overtredingen kunnen plaatsvinden. Het overtreden van verschillende regels leidt tot verschillende effecten. Zo is het een dag te laat indienen van een rapportage minder ernstig dan het illegaal lozen. Maar ook het overtreden van een en dezelfde regel kan leiden tot verschillende effecten. Zo is het foutief opslaan ernstiger als het gaat om 100 liter giftige stof dan wanneer het gaat om 10 liter van dezelfde stof. Kortom de effecten van overtreding van een wet lopen nogal uiteen omdat er vele soorten overtredingen begaan kunnen worden. Om toch een effect te kunnen vaststellen en dat ook nog eens op een voor alle wetten vergelijkbare manier te doen wordt in deze methode bij het bepalen van het effect steeds uitgegaan van de ernstigste maar nog wel realistische overtreding die in de praktijk wordt aangetroffen. Het effect van de overtreding wordt uitgedrukt in een getal. Hoe groter dit getal hoe groter het effect. Dit effect wordt per gedraging bepaald door een panel van experts, dat wil zeggen mensen die kennis hebben van de wet en van de toezichtspraktijk. Effect inschatten aan de hand van thema's. Risico's worden berekend aan de hand van het effect van een overtreding. Het bevoegd gezag schat in wat het overtreden van de wet en regelgeving heeft op de fysieke leefomgeving. Medewerkers hebben per branche en milieucategorie bepaald wat het effect is op de fysieke leefomgeving op basis van de volgende thema's: (1) Veiligheid (2) Geluid (3) Lucht (4) Bodem (5) Energie (6) Water (7) Duurzaamheid (8) Financieel / juridisch (9) Natuur en landschap (10) Gezondheid (11) Imago (12) Afval.

Bepaling van het effect van de overtreding. Het effect wordt benoemd op 12 thema's. De experts bepalen gezamenlijk voor ieder aspect welk effect zich voordoet bij de ernstigste overtreding. Die loopt uiteen van verwaarloosbaar effect (1 punt) tot een catastrofaal effect (6 punten). Per gedraging worden tot slot de op ieder aspect verkregen punten opgeteld. De zo verkregen effectscore geeft uitdrukking aan het effect dat zich kan voordoen bij de ernstigste overtreding van de desbetreffende gedraging. Kans dat het effect zich voordoet. De vorige paragraaf beschrijft op welke wijze het effect wordt bepaald van de overtreding. Echter in de praktijk treed niet altijd een effect op wanneer er een overtreding wordt begaan.

Ter illustratie Wanneer een oliedrum niet boven een lekbak wordt geplaatst leidt dit niet per definitie tot een bodemverontreiniging. Dit is wel het geval wanneer de drum lek is en gevuld.

Dit gegeven mag niet worden genegeerd want hierdoor zou bijvoorbeeld wet X die hoog scoort op het maximale effect meer toezichtmiddelen krijgen dan een wet Y die daarop lager scoort, ook al blijkt uit de toezichtspraktijk dat bij wet X nauwelijks ernstige overtredingen nauwelijks voorkomen en bij wet Y juist vaak. Om hiermee rekening te houden wordt ingeschat wat de kans is dat een effect optreedt.

2.2.2 Vaststellen feitelijk naleefgedrag Om inzicht te verkrijgen in het feitelijk naleefgedrag volstaat het om vast te stellen hoe vaak een wet wordt overtreden. Dit inzicht wordt verkregen door het aantal controles waarin een overtreding wordt aangetroffen te delen door het totaal aantal controles. Het gaat hierbij echter alleen om de zogenaamde 'eerste' controles (dit zijn die controles waarmee een proces van toezicht en handhaving start). Dat wil dus zeggen dat alle controles die nodig zijn om vast te stellen of eerder geconstateerde overtredingen ongedaan zijn gemaakt of controles naar aanleiding van incidenten niet meetellen. Weergegeven als een formule:

Feitelijk naleefgedrag van de wet = $\frac{\sum \text{eerste controles met overtreding}}{\sum \text{eerste controles}}$ x 100%

Kanttekening Hoe kleiner het aantal controles hoe onnauwkeuriger het getal voor het feitelijk naleefgedrag. Het toeval op het al dan niet aantreffen van een overtreding gaat namelijk een steeds grotere rol spelen. Bij toeval kan iedere uitkomst zich voordoen zonder dat dit nog een relatie heeft met de daadwerkelijke naleefgedrag. In de methode wordt als ondergrens van 40% aangehouden. Is minder dan 40% van de doelgroep gecontroleerd dan wordt feitelijk naleefgedrag op 50% gesteld. Hierdoor wordt de onnauwkeurigheid in die situatie maximaal beperkt. Ook bij die doelgroepen waarover geen gegevens voor handen zijn wordt het feitelijk naleefgedrag op 50% vastgesteld. Wanneer gekeken wordt naar de individuele normadressaat is deze kanttekening niet van toepassing.

2.3 Methodiek Handhaving bouwen Het bevoegd gezag hanteert een 100% controle dit betekent dat op de aanvragen waarop positief wordt beschikt wordt toegezien. De mate waarin wordt afgeweken in de vergunning of melding wordt geregistreerd in het geautomatiseerd systeem (Suite 4 Omgevingsdiensten). Deze gegevens worden gebruikt bij de jaarlijkse evaluatie en dienen als input voor de jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma's.

3 PROBLEEM- EN RISICOANALYSE

3.1 Handhaving milieu De uitvoering van de regulerende taken – toezicht en handhaving – is gebaseerd op een risicogerichte aanpak. Dit betekent dat we ontoelaatbare en ongewenste situaties proberen te voorkomen die een risico vormen voor fysieke leefomgeving. Hoe de risico's gedefinieerd worden is uitgewerkt in hoofdstuk 2. De risico's zijn ingeschat middels de Omgevingsmatrix. In bijlage 1 zijn de resultaten van milieu kort samengevat. De resultaten van de omgevingsmatrix die in bijlage 1 zijn weergegeven hebben een gelijke wegingsfactor. Dit betekent dat de effecten op de omgeving (zie paragraaf Effect inschatten aan de hand van thema's) even zwaar zijn gewogen. Voor de verdeling van branche risico en naleefgedrag naar de vijf groep risico en naleefgedrag prioriteitverdeling, zoals deze is opgenomen in de frequentiematrix, wordt de volgende formule gebruikt. prioriteit = (Hoogste score – laagste score) / 5

De resultaten van de omgevingsmatrix zijn in een tabel weergegeven, hieronder zijn de kolommen kort toegelicht: Branche: het risico is per branche milieucategorie weergegeven. Door de milieucategorie en branche te onderscheiden wordt per branche een onderverdeling gemaakt tussen vergunningsvrije-, meldingsplichtige- en vergunningsplichtige- inrichtingen. Totaal effect De ingeschatte effecten op de verschillende thema's (zie paragraaf Effect inschatten aan de hand van thema's) worden bij elkaar opgeteld. De Som is weergegeven in het totaal effect Totaal kans Per effect is ingeschat wat de kans is dat het effect optreed. De Som is weergegeven in het totaal effect Risico De vermenigvuldiging van de kans maal het effect. Zie ook paragraaf 2.2 Feitelijk naleefgedrag. Het naleefgedrag van een inrichting, zie ook paragraaf 2.2.23.2 Handhaving bouw De resultaten van de inschatting van de aanvragen zijn voor de partners waarvoor de ODRA de taken uitvoert uitgewerkt in de uitvoeringsprogramma's.

BIJLAGE 1: RESULTATEN OMGEVINGSMATRIX MILIEU

Bijlage 4 Overzicht wettelijke eisen en kwaliteitscriteria

Kader Artikel / criteria Omschrijving Probleem- en risicoanalyse Bor 7.2.2 Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een probleemanalyse. 7.2.3 Meetbare indicatoren voor alle doelstellingen, inclusief afspraken over monitoring van deze indicatoren afspraken die het bestuursorgaan heeft gemaakt met de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving, over de samenwerking bij en de afstemming van de werkzaamheden. 7.2.5 Het handhavingsbeleid geeft tevens inzicht in de afspraken die het bestuursorgaan heeft gemaakt met de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving, over de samenwerking bij en de afstemming van de werkzaamheden. 7.7.1 onder c Het bestuursorgaan rapporteert periodiek over de uitvoering van de afspraken als bedoeld in artikel 7.2.5. Mor 10.3.1 Analyse geeft inzicht in de gevolgen van overtredingen en de kansen dat overtredingen plaatsvinden. 4.1 onder c Meetbare indicatoren voor alle doelstellingen, inclusief afspraken over monitoring van deze indicatoren. 1.1 onder d Een rapportage van de eigen indicatoren bij de binnen de organisatie geformuleerde doelstellingen en/of prioriteiten. 1.1 onder e Een rapportage van de afspraken die in het kader van de bestuursovereenkomsten zijn gemaakt. VTH 2 Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een probleemanalyse. Kwaliteitscriteria 4 Prioriteiten en meetbare doelstellingen. 2.1 5 Vastleggen van benodigde capaciteit. 6 Vastleggen van benodigde middelen. Kader Artikel / criteria Omschrijving Strategieën Bor 7.2.4 Het handhavingsbeleid geeft inzicht in de strategie die gehanteerd wordt m.b.t.: a. De wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend; b. De rapportage van de bevindingen van degenen die het toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan die bevindingen wordt gegeven; c. De wijze waarop bestuurlijke sancties en termijnen worden gehanteerd en afstemming met strafrechtelijke handhaving met aandacht voor de aard van de geconstateerde overtredingen; d. De wijze waarop wordt omgegaan met overtredingen die zijn begaan in naam van dat bestuursorgaan of van andere bestuursorganen. Mor 10.3.2 Nalevingsbevordering door voorlichting (preventiestrategie). 10.3.3 Strategie waarin beschreven de wijze waarop controle wordt voorbereid en uitgevoerd, frequentie, administratieve controle. VTH 7 Nalevingstrategie Kwaliteitscriteria 8 Toezichtstrategie 2.1 9 Sanctiestrategie 10 Gedoogstrategie