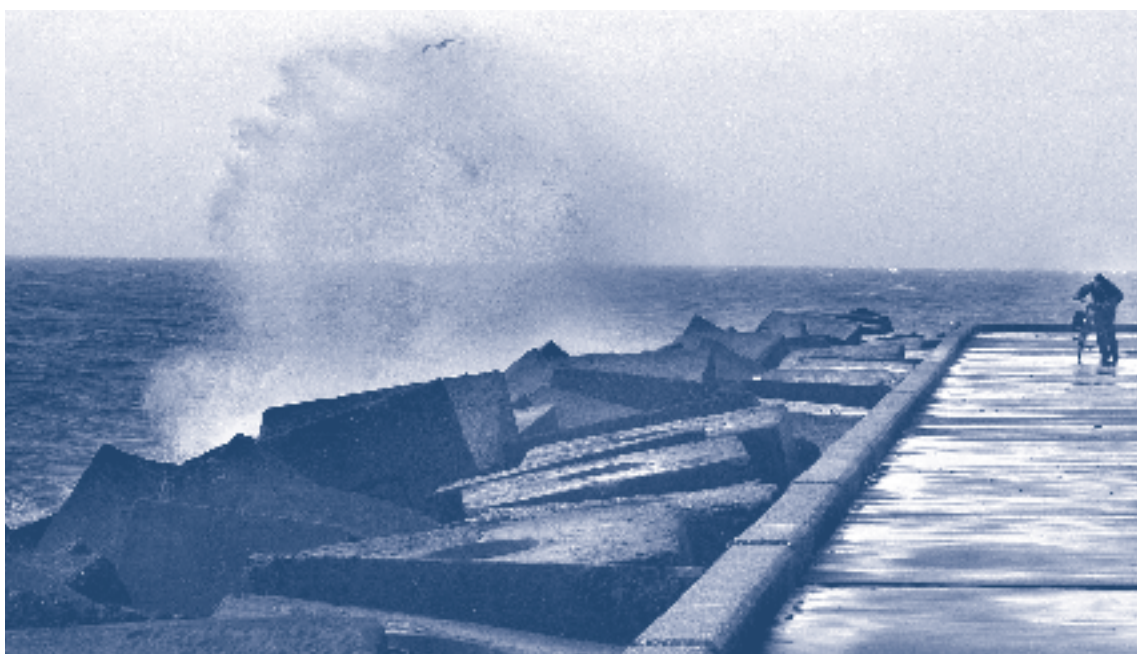


Handhaven met effect

Gids Programmatisch Handhaven voor decentrale overheden



Het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, onderdeel van het Ministerie van Justitie, geeft uitvoering aan het faciliterende programma Handhaven met Effect

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every sale, purchase, and payment must be properly documented to ensure the integrity of the financial statements. This includes keeping receipts, invoices, and bank statements in a secure and organized manner.

Next, the document outlines the process of reconciling the company's books with the bank statements. This involves comparing the company's records of deposits and withdrawals with the actual bank activity. Any discrepancies should be investigated and resolved promptly to avoid errors in the financial reporting.

The document also covers the preparation of the income statement and balance sheet. It provides a step-by-step guide on how to calculate net income, gross profit, and other key financial metrics. It also explains how to determine the company's assets, liabilities, and equity at a specific point in time.

Finally, the document discusses the importance of reviewing the financial statements regularly. It suggests that the company should conduct a thorough review of its financial performance at the end of each quarter and year. This will help management identify areas for improvement and make informed decisions about the company's future operations.

Inhoudsopgave

1.	Ten geleide	5
2.	Stappenplan programmatisch handhaven	7
2.1	Programmatisch handhaven, wat is het?	7
2.2	Handhavingsprogramma, hoe komt het tot stand?	7
3.	Stappenplan handhaving	11
4.	Inventarisatie van de handhavingstaken in de gemeente	13
5.	Voorbeeld productenblad op thema	17
6.	Risico-inventarisatie	19
7.	Methoden	29

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every sale, purchase, and payment must be properly documented to ensure the integrity of the financial statements. This includes recording the date, amount, and nature of each transaction, as well as the names of the parties involved.

Secondly, the document highlights the need for regular reconciliation of accounts. This process involves comparing the company's internal records with the bank statements and other external sources to identify any discrepancies. Regular reconciliation helps to detect errors early and ensures that the books are balanced at all times.

Thirdly, the document stresses the importance of separating personal and business finances. This is achieved by opening a separate bank account for the business and using it exclusively for all business-related transactions. This practice helps to avoid confusion and ensures that the business's financial performance is accurately reflected in its records.

Finally, the document provides guidance on how to handle taxes. It advises that all taxable transactions should be properly recorded and reported to the relevant tax authorities. This includes keeping track of sales tax, income tax, and other applicable taxes. The document also suggests consulting with a tax professional to ensure that the company is fully compliant with all tax laws and regulations.

1. Ten geleide

Deze gids is bedoeld om ondersteuning te bieden bij het opstellen van een handhavingsprogramma. De gids is bestemd voor de regisseurs programmatisch handhaven, dat wil zeggen de ambtenaren die zijn belast met het daadwerkelijk vormgeven van een handhavingsprogramma.

Het materiaal bestaat uit een stappenplan programmatisch handhaven, een inventarisatiemodel handhavingstaken, een risicoanalysemodel (ook wel omgevingsanalyse genoemd) en een aantal standaarden voor methoden van aanpak. Dit materiaal is bedoeld als handleiding bij het maken van een handhavingsprogramma. Het is zeker niet de bedoeling dat dit werkt als een keurslijf. U kunt bij elke werkzaamheid in het kader van het vormgeven van het handhavingsbeleid uw eigen weg volgen. U kunt dit materiaal daarbij als referentie gebruiken. Maar u kunt natuurlijk ook de stappen uit dit programma volgen. Wij wijzen erop dat er ten behoeve van de uitvoering van een risicoanalyse meerdere instrumenten beschikbaar zijn. Zo is er bijvoorbeeld het afwegingsmodel van de Gemeente Moerdijk of het VROM-model voor servicegericht werken bouwregelgeving. Deze instrumenten kunnen zeer wel in de plaats van de hier beschreven risicoanalyse worden gebruikt. De essentie van de diverse risicoanalyse-instrumenten is hetzelfde.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. This includes not only sales and purchases but also any other financial activities that may occur. It is essential to ensure that all entries are properly documented and supported by appropriate evidence.

In addition, the document emphasizes the need for regular reconciliation of accounts. This process involves comparing the company's internal records with the bank statements to identify any discrepancies. By doing so, the company can ensure that its financial statements are accurate and reliable.

Another key aspect of financial management is the timely payment of bills and invoices. Failure to do so can result in late fees, penalties, and damage to the company's credit rating. Therefore, it is crucial to establish a system for tracking and paying all obligations on time.

Finally, the document highlights the importance of maintaining a clear and concise record of all financial transactions. This record should be easily accessible and understandable to all relevant parties. By doing so, the company can ensure that its financial information is transparent and trustworthy.

2. Stappenplan programmatisch handhaven

2.1 Programmatisch handhaven, wat is het?

Goede handhaving verloopt volgens een plan. Het bevoegd gezag maakt dat plan en wel in de vorm van een handhavingsprogramma. Dan zijn het niet de incidenten die bepalen wanneer het gezag achteraf met handhavingsproblemen wordt geconfronteerd, maar dan bepaalt het gezag vooraf het beleid. Door programmatisch handhaven neemt het gezag het heft in eigen handen.

Een handhavingsprogramma voldoet aan de volgende kenmerken:

- Het is cyclisch, wordt voor een periode van bijvoorbeeld vier jaar vastgesteld en jaarlijks geëvalueerd.
- Het is democratisch, want de volksvertegenwoordiging stelt het programma vast.
- Het is integraal en heeft betrekking op alle sectoren waarbinnen het bevoegd gezag met handhavingsactiviteiten wordt geconfronteerd; het is bovendien integraal in de zin dat het alle sectoren onderling verbindt om het desbetreffende beleidsdoel te bereiken.
- Het is transparant in die zin dat het bevat:
 - Visie op het handhaven.
 - Inventarisatie van de omvang van de handhavingstaken en de knelpunten.
 - Prioriteitenstelling.
 - Doelen, zoals nalevingsniveaus, die met handhaving zouden moeten worden bereikt.
 - Methoden om die doelen te bereiken.
 - Kosten van die methoden in termen van mensen en middelen.
- Het maakt ook duidelijk op welke wijze samenhang en samenwerking met partners vorm krijgt.
- Het is informatiegestuurd, in de zin dat handhaven geschiedt op basis van kennis van het handhavingsdomein en de doelgroep.

Zeggen dat de bestuurder een handhavingsprogramma moet maken is één, het daadwerkelijk maken van het programma is twee. Voor dat laatste zijn allerlei hulpmiddelen beschikbaar, zoals onder andere een *quick scan* om de handhavingstaken te inventariseren, de 'tafel van elf' om de nalevings- en overtredingsmotieven van bepaalde regels in te kunnen schatten, en een *risicoanalyse* voor de prioriteitenstelling (zie hoofdstuk 6). Deze hulpmiddelen zijn ontwikkeld door het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie. Voor meer informatie kunt u terecht op de websites www.justitie.nl of www.servicecentrumhandhaving.nl.

2.2 Handhavingsprogramma, hoe komt het tot stand?

Een handhavingsprogramma komt in een projectstructuur tot stand. Dit betekent dat het een concrete activiteit is met een helder gedefinieerd eindresultaat, die buiten de gebruikelijke ambtelijke gang van zaken om wordt georganiseerd en ook buiten de normale hiërarchische lijn staat. Voor het welslagen van het project is onontbeerlijk

dat het bevoegde gezag zich aan het project committeert; dat de projectleider, wij noemen hem of haar regisseur programmatisch handhaven, veel gezag heeft in de organisatie en bij derden; en dat ook de organisatie de noodzaak tot het maken van een handhavingsprogramma onderkent. Hierbij speelt communicatie van het begin af aan een belangrijke rol. Om commitment binnen alle gelederen van de organisatie te bereiken, is het van belang iedereen goed op de hoogte te houden van de doelstellingen, het belang en de vorderingen van het project.

Programmatisch handhaven is informatiegestuurd handhaven. In veel organisaties is de benodigde informatie vooral in de vorm van ervaring bij de medewerkers aanwezig. In het algemeen geldt dat deze informatie door expertsessies met die medewerkers beschikbaar kan komen. De uitkomsten van dit soort sessies moeten vervolgens worden gevalideerd door de informatie die eerst in de hoofden van de medewerkers zat, nu systematisch te verzamelen. Een goed informatieverwerkingssysteem is daarbij van groot belang. Ga trouwens niet te star om met het sturen op informatie. Gebruik als motto: **“Meten is weten en doe meer met ongeveer”**.

Wanneer aan deze randvoorwaarden is voldaan kan het handhavingsprogramma in zes tot negen maanden vorm krijgen. De praktijk leert wel dat commitment krijgen voor het nieuwe handhavingsbeleid soms lang kan duren. Neem die tijd, want zonder dat, gaat alle geïnvesteerde energie verloren.

De weg naar een handhavingsprogramma bestaat uit de volgende stappen:

1. Om te beginnen zet de regisseur programmatisch handhaven de projectstructuur op. Hij of zij stelt een projectgroep samen die het feitelijke werk doet en waarvan hij of zij voorzitter is. De projectgroep bestaat bij voorkeur uit een combinatie van handhavers (politieambtenaren of inspecteurs) en afdelingshoofden. Daarnaast stelt de regisseur programmatisch handhaven een klankbordgroep in van leden van het bevoegd gezag (de opdrachtgever), het managementteam en belangrijke externe partners die het proces draagvlak verlenen. Het is van belang om van tevoren heldere afspraken te maken over de aanpak, de verantwoordelijkheden, de communicatie en een (realistische) planning van het project. Het handhavingsprogramma moet worden goedgekeurd door het bestuur en de gemeenteraad. Dit proces eist een gedegen (tijdige) voorbereiding, hiermee moet in de planning rekening worden gehouden. Om het project van het begin af aan op de kaart te zetten is het wenselijk een ‘kick-off-bijeenkomst’ te organiseren, waar onder andere het belang van een handhavingsprogramma en het traject daar naartoe uiteen worden gezet.
2. Het bevoegd gezag ontwikkelt een visie op handhaven. Het spreekt zich in dit verband onder meer uit over de wijze waarop het met handhaven wil omgaan (hoe streng of hoe soepel) en legt dit vast in een stappenplan. Handhaven op Niveau heeft een voorbeeld van een stappenplan beschikbaar; zie hoofdstuk 3.
3. Tegelijkertijd tematiseert en inventariseert de projectgroep de handhavingstaken. Bij thema's denken we aan horeca, verkeer, overlast op straat etc. Het is van groot belang dat binnen thema's vergelijkbare taken vallen. Thematisering is onontbeerlijk in die gevallen waarin het bevoegd gezag een veelheid aan handhavingstaken heeft. Dan ontkomt men niet aan het stellen van prioriteiten. Het bevoegd gezag moet zich niet met allerlei details en uitvoeringskwesties bezighouden maar op beleidsmatig

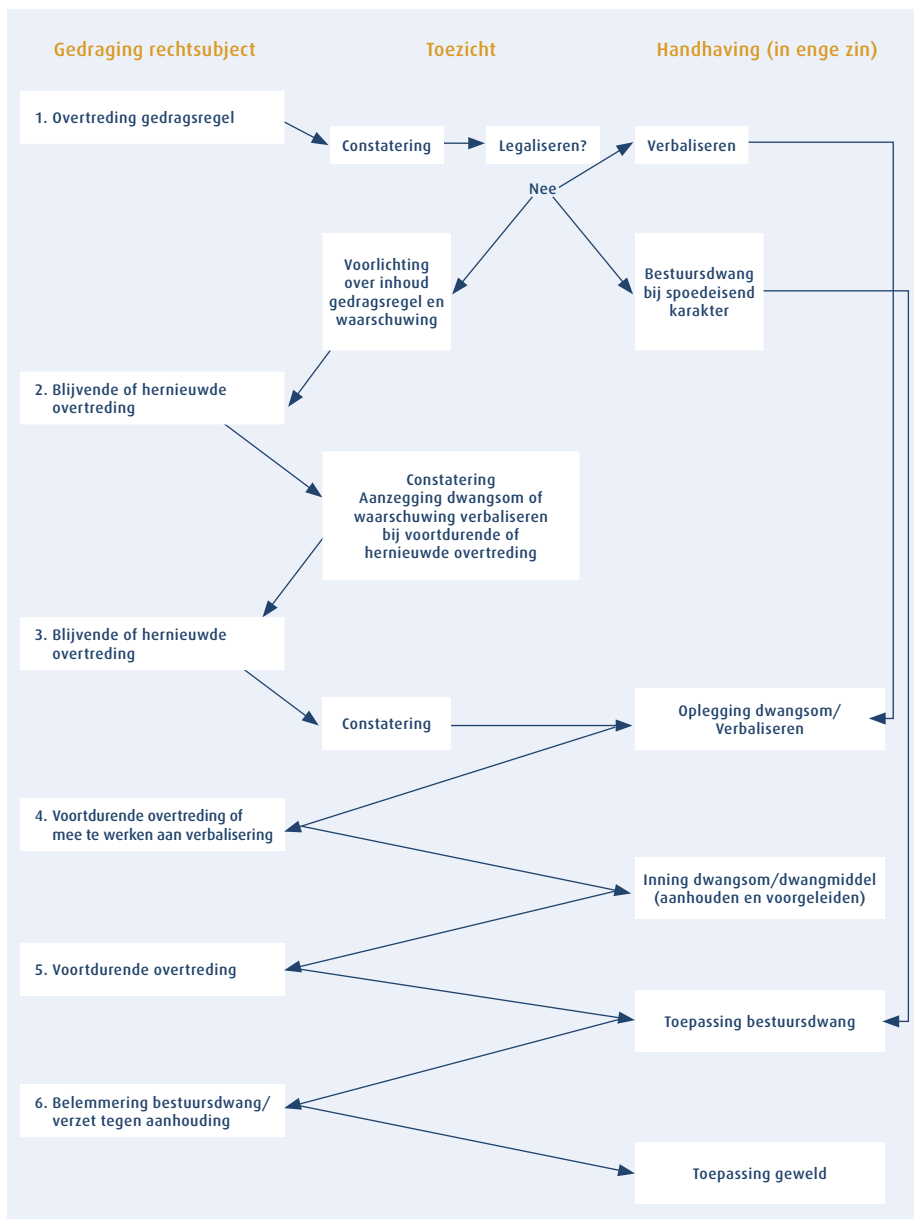
niveau aangeven wat het belangrijk vindt. Het moet daarin wel gevoeld worden door de ambtelijke organisatie. De projectgroep laat de thematisering door de klankbordgroep goedkeuren. Voor de thematisering van de wettelijke handhavingstaken van de gemeente heeft Handhaven op Niveau een inventarisatiemodel gemaakt waarmee de handhavingsorganisatie een geheel op het eigen taakveld toegesneden thematisering kan maken; zie hoofdstuk 4.

4. De projectgroep inventariseert de taken en thema's vervolgens op concreet niveau. Bijvoorbeeld: hoeveel milieu-inrichtingen zijn er, hoeveel horeca-inrichtingen zijn er, hoeveel grootschalige evenementen komen er jaarlijks voor, zijn er gebieden waar problemen zich concentreren etc. Bij elk thema inventariseert de projectgroep tevens de knelpunten en de kennis omtrent het nalevingsniveau c.q. de overtredingskans. Voor de inventarisatie van de concrete taken en bijbehorende knelpunten heeft Handhaven op Niveau productbladen gemaakt die de regisseur programmatisch handhaven door de verschillende afdelings(hoofden) kan laten invullen; zie hoofdstuk 5.
5. De afdelingen vullen de eerste negen onderdelen in. Het komt er dus op neer dat de projectgroep eerst de thema's benoemt, deze vervolgens op productbladen beschrijft en die productbladen door de afdelingen laat invullen. In de praktijk zal de regisseur programmatisch handhaven vaak bij de verschillende afdelingen moeten aankloppen om te vragen of de productbladen al zijn ingevuld en/of om nadere gegevens te halen.
5. Na de inventarisatie volgt prioritering van de thema's. Risico's bepalen in hoeverre een beleidsthema prioriteit heeft. Voor prioritering op grond van risico's is een aantal modellen beschikbaar. Zo is er de risico-inventarisatie van het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie; dit model bespreken wij in hoofdstuk 6. Ook het Moerdijks Afwegingsmodel (elders op deze cd) is geschikt. Het gaat er niet zozeer om welk model men gebruikt, als men het maar consequent doet en overeenstemming bereikt over de uitkomsten. De projectgroep maakt de risicoanalyse in een expertsessie. Het is ook mogelijk het bestuur zelf een risico-inventarisatie te laten invullen. Men kan er zelfs voor kiezen meerdere partijen, bijvoorbeeld de gemeenteraad, het bestuur en de burgers een risico-inventarisatie te laten doen. Het komt er in alle gevallen op aan een goede 'facilitator' voor de sessies te hebben, die de discussie leidt en conclusies trekt.
6. De projectgroep legt de resultaten van de risicoanalyse voor aan de klankbordgroep en aan het bestuur. Wanneer er meer dan één risicoanalyse heeft plaatsgevonden, zal een extra sessie nodig zijn om overeenstemming te bereiken. Wanneer klankbordgroep en bestuur instemmen met de uitkomst, is onmiddellijk duidelijk welk knelpunt bij voorrang moet worden aangepakt. Immers, bij de inventarisatie van de taken op thema zijn tegelijkertijd de knelpunten geïnventariseerd. Uit de aard van het knelpunt vloeit doorgaans ook de wijze van aanpak voort. Wij wijzen erop dat voor een aantal thema's best practices beschikbaar zijn, dat u mogelijkwijs kunt gebruiken voor de aanpak van knelpunten. Deze zijn te verkrijgen via www.servicecentrumhandhaving.nl.
7. De projectgroep kan nu de maatregelen op de productbladen invullen. In hoofdstuk 7 staat een aantal standaardmethoden van aanpak beschreven. De vertaling naar inzet van mensen en middelen is de volgende stap. De praktijk leert dat het niet goed mogelijk is voor iedere taak bruikbare kengetallen en productienormen te maken. De beste manier waarop een organisatie aan die cijfers kan komen, is eerst schatten en dan tijdschrijven.

8. De projectgroep kan nu het handhavingsprogramma schrijven. Daarin staan achtereenvolgens beschreven de gevolgde werkwijze; de visie op het handhaven, inclusief stappenplan; de thema's en prioritering; (de inventarisatie van) de knelpunten en methoden van aanpak; en ten slotte de vertaling van de methoden naar inzet van mensen en middelen.
9. Ten slotte legt de projectgroep het concept handhavingsprogramma ter goedkeuring voor aan het bestuur dat dit, afhankelijk van de omstandigheden, weer ter goedkeuring voorlegt aan een volksvertegenwoordigend orgaan (de gemeenteraad).

3. Stappenplan handhaving

Algemeen stappenplan handhaving



Van bovenstaand stappenplan kan bij bijzondere beleidsthema's worden afgeweken mits dit uitdrukkelijk is bepaald. N.B. Niet alle wettelijke vereisten voor toepassing van genoemd optreden staan in het schema opgenomen.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. This includes not only sales and purchases but also expenses and income. Proper record-keeping is essential for determining the correct amount of tax owed and for identifying potential deductions.

One key area of focus is the treatment of depreciation. Depreciation allows businesses to recover the cost of their capital assets over their useful life. However, the rules for calculating depreciation can be complex, and it is important to consult with a tax professional to ensure that the correct method is used.

Another important consideration is the timing of income and expenses. The timing can significantly impact the amount of tax paid in a given year. For example, deferring income to a later year or accelerating expenses to the current year can result in a lower tax liability.

The document also addresses the treatment of interest and dividends. Interest income is generally taxable, but there are certain exceptions. Dividends, on the other hand, are treated differently depending on whether they are qualified or non-qualified.

Finally, the document discusses the importance of staying up-to-date on changes in tax law. Tax laws are constantly evolving, and it is crucial for taxpayers to understand the implications of these changes on their own situation.

4. Inventarisatie van de handhavingstaken in de gemeente

Handhavingstaken in de gemeente

Algemeen

Het bestuur is verantwoordelijk voor de handhaving van ordeningswetgeving. Maar niet alle regels zijn op dezelfde intensieve manier te handhaven. Dit betekent kiezen: hoe gaan we handhaven; wat gaan we handhaven; wat doen we eerst en wat doen we later. Het inventarisatiemodel 'Handhavingstaken in de gemeente' biedt ondersteuning bij de beantwoording van die vragen. Daarbij past de kanttekening dat veel zorg en aandacht is besteed aan de inventarisatie van de handhavingstaken. Desalniettemin kunnen wij niet de compleetheid van de inventarisatie garanderen. Dat heeft te maken met de wijze van beschrijving van taken, met verschillen in lokale regelgeving, met veranderingen in wetgeving en wellicht ook met onbekendheid met sommige regels.

Voor wie is het inventarisatiemodel bestemd?

Het inventarisatiemodel 'Handhavingstaken in de gemeente' is bestemd voor de ambtelijke regisseur programmatisch handhaven. Dit is de beleidsadviseur van het gemeentebestuur die is belast met het vormgeven van het handhavingsbeleid en het opstellen van het handhavingsprogramma.

Doel van de inventarisatie

Beleid voeren bestaat vooral uit het maken van keuzen. Het gemeentebestuur maakt die keuzen en het is uw taak het bestuur daarbij voor te lichten. Voordat u aan het bestuur de vragen "wat gaan we handhaven" en "wat doen we eerst en wat doen we later" kunt voorleggen, moet u eerst weten wat de omvang van de handhavingstaak is. Waaruit gaat het gemeentebestuur kiezen?

Wijze van inventarisatie

Vanuit de wettelijke taken inventariseert u de concrete taken. Hoeveel bouwvergunningen geeft de gemeente af; hoeveel bedrijven moet de gemeente jaarlijks controleren; hoeveel evenementen vinden er plaats en hoe omvangrijk zijn die.

Toezicht/controle/nasporen en handhaving

Handhavers duiden met handhaving vaak heel verschillende activiteiten aan. Wij kiezen hier voor een beperkte betekenis. Handhaving is het toepassen van een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctie. Het onderzoek dat daaraan voorafgaat en kan bestaan in administratief toezicht of controle en waarnemingen ter plaatse.

Thematisering handhavingstaken

Wij raden u aan met het oog op de prioritering door het bestuur de handhavingstaken in thema's te bundelen. Om te beginnen bestuurt het bestuur natuurlijk op hoofdlijnen. En het is ook belangrijk om uw eigen taak overzichtelijk te houden. In het inventarisatie-

model handhavingstaken staan vele honderden handhavingstaken (die u bovendien naar believen kunt uitbreiden en/of verfijnen). U kunt natuurlijk elke taak afzonderlijk prioriteren, maar het is efficiënter om taken die veel op elkaar lijken te bundelen en als cluster te prioriteren. Om voor uw eigen gemeente de thema's goed te kunnen bepalen, is het belangrijk meer te weten over de wijze van prioritering. Daarover schrijven wij uitgebreid in hoofdstuk 6.

Prioritering handhavingstaken

Bij prioritering kijkt u naar de risico's van regelovertreding. Anders gezegd, het gaat om het belang dat een bepaalde regel beschermt in relatie tot de kans op overtreding van die regel. Regels die hetzelfde kerngedrag behelzen en die qua beschermd belang en qua kans op regelovertreding vergelijkbaar zijn kunt u clusteren. Wij kunnen natuurlijk niet op voorhand inschatten hoe groot de kans op regelovertreding in uw gemeente is. Wij wijzen er nogmaals op dat u thema's geheel naar de eigen situatie kunt toesnijden. Hieronder vindt u een standaard thematisering die een brede dekking biedt van de gemeentelijke taken, vergelijkbare taken bundelt en in potentie verschillende taken onderscheidt. Daaronder staat een lijst met allerlei mogelijke thema's.

Standaardthema's Toezicht en Handhaving

- Afval/lozingen
- Bestaande bouw
- Bestemmingsplan
- Bijstand (incl. huursubsidie en overige uitkeringen)
- Bouwstoffenbesluit
- Brandveiligheid gebouwen
- Brandveiligheid horeca
- Evenementen
- Financiën (OZB, precario)
- Illegale bedrijvigheid
- Kabels en leidingen
- Milieuvergunningen/-meldingen
- Openbare orde algemeen (Coffeeshops; prostitutie/seksinrichtingen; overlast op straat; hangplekken; graffiti; vandalisme, markten etc.)
- Openbare orde horeca (overlast op straat en vergunningen)
- Openbare orde vergunningen
- Opslag ondergrondse tanks
- Parkeerbelasting
- Vergunningen/meldingen BWT
- Vergunningsvrije en illegale bouw
- Vervoer gevaarlijke stoffen

Toelichting Vergunningsvrij bouwen

Met de invoering van het nieuwe Bouwbesluit zijn meer (ver)bouw(ings)activiteiten vergunningsvrij geworden. Er bestaat een mogelijkheid dat niet-gekwalificeerd personeel juist deze activiteiten uitvoert, dat de kennis van de nieuwe regels bij de doelgroep nog onvoldoende is en de kans op regelovertreding hier voorsnog groter is dan bij de andere thema's die betrekking hebben op bouw- en woningtoezicht. Juist daarom kan het verstandig zijn dit in een apart thema onder te brengen.

Toelichting milieuvergunningen en -meldingen

Milieuvergunningen en -meldingen worden in vier categorieën onderverdeeld. Categorie 1 betreft de eenvoudigste, categorie 4 de gecompliceerde bedrijven. In theorie is het

mogelijk toezicht en handhaving per categorie in een apart thema onder te brengen. Daar staat tegenover dat er veel veranderingen optreden in de bedrijfsvoering. Een categorie 1 bedrijf kan door verandering in bedrijfsvoering een categorie-3- of -4-bedrijf worden. In zoverre is toezicht op alle bedrijven belangrijk.

Toelichting brandveiligheid horeca en brandveiligheid gebouwen

Bij brandveiligheid (gebruiksvergunning) gaat het om de bruikbaarheid van voorzieningen zoals nooduitgangen, noodverlichting, brandblusmiddelen en alarminstallaties. Maar men kan betogen dat vooral de hoeveelheid aanwezige bezoekers het risico bepaalt. De kans op overtreding van die regel kan bij horeca anders liggen dan bij gebouwen in het algemeen. Vandaar dat wij die taak over twee thema's verdelen. U kunt de brandveiligheid horeca ook beperken tot de zogenoemde drukke horeca: cafés, disco's etc.

Openbare orde bij horeca

Een horeca-inrichting moet behalve over een gebruiksvergunning over vele andere vergunningen beschikken. Die vergunningen zijn bedoeld om de leefbaarheid in de omgeving van de inrichting te beschermen. Belangrijk zijn geluid en terrassen. Het belang van deze voorschriften kunt u wellicht anders inschatten dan het belang van de brandveiligheid (dat is overigens geen gegeven!). Daarom zetten wij de handhaving van de openbare orde rond de horeca in een apart thema. Hierbij geldt overigens ook dat het risico van openbare orde problemen rond de uitgaansgelegenheden groter kan zijn dan in het algemeen.

Overzicht mogelijke handhavingsthema's

- Afval/lozingen
- Afval
- Belastingen (OZB)
- Bestaande bouw
- Bestemmingsplan
- Bijstand (incl. huursubsidie en overige uitkeringen)
- Bouw- en woningtoezicht
- Bouwstoffenbesluit
- Brandveiligheid gebouwen
- Brandveiligheid horeca
- Evenementen
- Financiën (OZB, precario)
- Gebruik openbare ruimte
- Gebruiksvergunning/brandveiligheid
- Geluidsoverlast
- Geweld
- Hard- en softdrugs
- Honden
- Horeca
- Hot spots (plekken waar veel handhavingproblemen samenkomen)
- Illegaal gebruik woningen en overige panden
- Illegale bedrijvigheid
- Kabels en leidingen
- Kamerbewoning
- Kinderdagverblijven/peuterspeelzaal
- Kwaliteit woningen
- Leerplicht
- Markten
- Milieutoezicht
- Milieuvergunningen/-meldingen
- Monumenten en archeologie
- Openbare orde algemeen (Coffeeshops; prostitutie/seksinrichtingen; overlast op straat; hangplekken; graffiti; vandalisme, markten etc.)
- Openbare orde horeca (overlast op straat en vergunningen)
- Openbare orde vergunningen
- Opslag ondergrondse tanks
- Overlast jeugd/vandalisme
- Parkeerbelasting
- Parkeeroverlast

- Prostitutie/buitenseks
- Reclame/winkeluitstallingen
- Slopen zonder vergunning
- Stroperij
- Venten
- Vergunningen/meldingen BWT
- Vergunningsvrije en illegale bouw
- Verkeersveiligheid
- Vervoer gevaarlijke stoffen
- Vreemdelingen
- Woning/woonomgevingsklachten
- Zwerfafval (w.o. wrakken op de weg)

5. Voorbeeld productenblad op thema

De projectgroep vult het eerste item in; de afdelingen vullen de items 2-10 in; de items 11 en 12 worden weer ingevuld door de projectgroep, na prioritering van de thema's. Wordt gebruikt in samenhang met indeling handhavingstaken (zie hoofdstuk 4) en de riscomatrix (zie hoofdstuk 6).

1. Ordering	<p>Hoofdfunctie: {Kies uit begrotingshoofdstuk, bijvoorbeeld openbare orde en veiligheid.}</p> <p>Vakgebied: {vul in op grond van eigen organisatie; bijv. sector wijkbeheer/AJZ/politie.}</p> <p>Werkterrein: {Vul in op grond van eigen organisatie; bijvoorbeeld dienst parkeerbeheer; dienst OOV; etc.}</p>																																											
2. Globale taakomschrijving	Geef de kernbepalingen uit de taak weer.																																											
3. Aard en omvang beschermd belang/potentieel negatief effect (zie voor een toelichting hoofdstuk 6)	<p>Kies uit (meer antwoorden mogelijk en scoring op schaal 1 t/m 5. Indien niet van toepassing: score 0):</p> <p><input type="checkbox"/> Fysieke veiligheid</p> <p><input type="checkbox"/> Kwaliteit leefomgeving</p> <p><input type="checkbox"/> Financieel-economisch</p> <p><input type="checkbox"/> Natuur</p> <p><input type="checkbox"/> Volksgezondheid</p>																																											
4. Omvang taak	<p>Aantal vergunningsaanvragen per jaar: _____</p> <p>Aantal vergunnings/meldingsplichtige inrichtingen: _____</p> <p>Omvang toezichtsgebied: _____</p>																																											
5. Toezicht en handhavingsmodaliteiten	<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="443 945 699 993">Typering</th> <th data-bbox="699 945 795 993">Mogelijk</th> <th data-bbox="795 945 886 993">Wie</th> <th data-bbox="886 945 1048 993">Toegepast ja/nee</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="443 993 699 1019">Administratieve controle</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td data-bbox="443 1019 699 1046">Overige bureaucontrole</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td data-bbox="443 1046 699 1072">Waarneming Ter Plaatse (WTP)</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td data-bbox="443 1072 699 1098">Verbalisering</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td data-bbox="443 1098 699 1125">Bestuursdwang/som</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td data-bbox="443 1125 699 1151">Convenant</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td data-bbox="443 1151 699 1178">Waarborgsom</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td data-bbox="443 1178 699 1204">Communicatie</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td data-bbox="443 1204 699 1240">Overige</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Typering	Mogelijk	Wie	Toegepast ja/nee	Administratieve controle				Overige bureaucontrole				Waarneming Ter Plaatse (WTP)				Verbalisering				Bestuursdwang/som				Convenant				Waarborgsom				Communicatie				Overige						
Typering	Mogelijk	Wie	Toegepast ja/nee																																									
Administratieve controle																																												
Overige bureaucontrole																																												
Waarneming Ter Plaatse (WTP)																																												
Verbalisering																																												
Bestuursdwang/som																																												
Convenant																																												
Waarborgsom																																												
Communicatie																																												
Overige																																												
6. Geschiedenis/ overtredingskans	<p>Aantal controles afgelopen vijf jaar c.q. mate van toezicht: _____</p> <p>Aantal aangetroffen overtredingen: _____</p> <p>Aantal handhavingsactiviteiten: _____</p> <p>Schatting omvang illegale activiteiten: _____</p>																																											
7. Vastgesteld handhavingsbeleid	Nee/Ja, zie nota _____																																											
8. Partner																																												
9. Beschikbare capaciteit																																												
10. Knelpunten	<p>Organisatorisch: {Bijvoorbeeld: wijkbeheer heeft geen handhavers in dienst; politie geeft geen prioriteit; jarenlang stilziggend gedogen etc.}</p> <p>Maatschappelijk: {Bijvoorbeeld: geen draagvlak bij bevolking; veel administratieve lasten etc.}</p>																																											

De projectgroep gebruikt bovenstaande gegevens bij de invulling van de risicomatrix en na prioritering vult de projectgroep weer de items 11 en 12 in.

11. Ambitie/handhavings-inspanning	Typering	Ja/nee	Wie	Ambitie
	Administratieve controle			
	Overige bureaucontrole			
	WTP			
	Verbalisering			
	Bestuursdwang/som			
	Overige maatregelen (denk ook aan aanpassing regelgeving)			
12. Benodigde minimale capaciteit en gewenste capaciteit				

6. Risico-inventarisatie

Inleiding

De hier beschreven risicomatrix is een instrument voor een bestuursorgaan (bijvoorbeeld van een gemeente) met handhavingstaken. Het bestuursorgaan kan de matrix (laten) gebruiken bij het stellen van prioriteiten bij de uitvoering van die handhavingstaken. De risicomatrix past in het beleidsconcept programmatisch handhaven. Dit houdt kort gezegd in dat een bestuursorgaan handhavingsbeleid zou moeten voeren. De eerste twee stappen van dat beleid zijn een inventarisatie van de concrete handhavingstaken en een prioritering binnen die taken met behulp van handhavingsthema's. De risicomatrix is een hulpmiddel bij het stellen van prioriteiten.

Zowel matrix als concept zijn ontwikkeld door het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie in opdracht van de Stuurgroep Handhaven op Niveau. De matrix blijft in ontwikkeling. Telkens breken nieuwe inzichten door die tot nieuwe varianten leiden. Wij bespreken in dit document niet alle mogelijke varianten; bovendien maken wij keuzen die wij hier niet ter discussie stellen. Wij kiezen in dit document voor beschrijving.

1. Wat de matrix wel en niet doet

Een waarschuwing vooraf. Hoewel de risicomatrix met cijfers werkt is de uitkomst niet objectief maar subjectief. Het is het gevolg van een keuze. De matrix helpt bij het rationaliseren van die keuze. Bovendien hebben wij niet getracht de matrix zo te maken dat het systeem steeds rekening houdt met alle wensen. Als wij dat zouden doen, dan zouden wij in de valkuil van de mathematische exactheid vallen. De matrix is zoals gezegd niet exact. De matrix vertelt u evenmin wat u moet handhaven en hoe u moet optreden. U dient de uitkomst van de matrix dan ook steeds aan uw eigen opvattingen te toetsen; niet is gezegd dat een lage prioriteit ook betekent dat het bestuursorgaan aan het desbetreffende beleidsveld niets hoeft te doen. Dat hangt helemaal af van de aard van het beleidsveld.

2. Beleidsvelden/handhavingsthema's

U vindt verderop in deze beschrijving een voorbeeld van een risicomatrix. In de verticale kolom treft u beleidsvelden of handhavingsthema's aan. Die thema's bevatten de handhavingstaken en kunt u geheel naar eigen believen samenstellen. In hoofdstuk 4 hierboven treft u een standaardindeling aan. U kunt ook kiezen voor gebiedsgerichte handhavingsthema's, zolang daarin de handhavingstaken weer terug komen. De ervaring leert dat u pragmatisch met de keuze voor de beleidsvelden of thema's kunt omgaan. Het is wel verstandig duidelijk voor ogen te houden wat u onder de verschillende thema's verstaat. Houdt u constructieve brandveiligheidseisen buiten het thema bouwvergunning of niet; valt onder het thema horeca wel of niet de gebruiksvergunning etc.

3. Handhaven

Het bestuursorgaan handhaaft tot de burgers gerichte gedragsregels. Als de burgers zich overeenkomstig die gedragsregels gaan gedragen zou het beleidsdoel moeten worden bereikt; dat is althans de gedachte. Bijvoorbeeld: beleidsdoel is minder verkeersdoden; middel is beperking maximumsnelheid (gedragsvoorschrift); handhavingsactiviteit is controle en bekeuring van overschrijding van de maximumsnelheid. Wij vatten handhaven hier beperkt op en gaan verder niet in op vragen over de relatie tussen handhaving en naleving en tussen naleving en bereiken beleidsdoel. Daar valt veel op af te dingen, maar daarop gaan wij hier niet in.

4. Proces

Beleid voeren op het terrein van de handhaving is nodig omdat het bestuur niet alle handhavingstaken volledig kan (laten) uitvoeren. Beleid voeren betekent kiezen wat het bestuur wel en niet doet en/of wat het eerst doet en wat later. Om die keuze te kunnen maken laat het bestuur eerst inventariseren welke handhavingstaken er zijn en welke evenementen (bijv. een openlucht dance-festijn), objecten (bijv. LPG-stations) en concrete gedragingen (bijv. parkeren) om handhaving vragen. Daarna stelt het bestuur prioriteiten (ziek ook hoofdstuk 2).

Het bestuur stelt een ambtelijke projectgroep in die het handhavingsprogramma in concept opstelt. Deze doet een voorstel tot prioritering aan het bestuur. Daarbij kan de projectgroep gebruik maken van onderstaande risicomatrix. Wel is het handig voorafgaand aan het invullen van de matrix met het bestuur te bespreken welke risicocriteria het bestuur het belangrijkste vindt.

5. Risico

Er zijn verschillende manieren om het verschijnsel risico te benaderen. Wij gebruiken slechts een invalshoek: risico is negatief effect maal de kans dat het effect zich zal voordoen; $r = ne \times k$. Er zijn vele manieren om onderstaande matrix te gebruiken. Wij lichten er voor de duidelijkheid en werkbaarheid slechts één toe. Deze keuze is niet arbitrair maar toch wel precies dat: een keuze. U kunt altijd anders beslissen. Dat geldt in het bijzonder voor de beleidsvelden/handhavingsthema's. Die kunt u naar eigen believen samenstellen en ordenen. Wees er wel op bedacht dat als meer dan een persoon de matrix invult, allen op dezelfde manier scoren.

Wij onderscheiden zes soorten negatief effect dat de overheid met gedragsvoorschriften tracht te voorkomen:

1. fysieke veiligheid (fys): letsel, al dan niet dodelijk;
2. kwaliteit (kwa): teruggang van de kwaliteit van het sociaal maatschappelijk leven, in het bijzonder wat betreft het gevoel van veiligheid;
3. financieel-economische schade (finec);
4. verlies van of schade aan natuurschoon (nat);
5. schade aan de (volks)gezondheid (gez);
6. schade aan het bestuurlijke imago/stemmenverlies/bestuurlijk belang (ima).

Bijvoorbeeld geweld op straat: dit scoort bij fysiek, bij kwaliteit, bij financieel-economisch en bij imago. Bij fysiek moeten bijvoorbeeld de pijn en het letsel als negatief effect worden gescoord dat de overheid door voorkoming van geweld op straat probeert tegen te gaan; bij kwaliteit de onrustgevoelens die het teweegbrengt; en bij financieel-economisch de kosten van genezing en/of productiviteitsuitval. De kosten van een medische behandeling moeten dus niet tevens worden gescoord bij fysiek. Bij imago tenslotte scoort het imagooverlies voor de bestuurder door het bestaan van het verschijnsel.

Er is geen apart effect “beschadiging/vernieling van zaken” opgenomen. Vernieling scoort (in elk geval) in kwaliteit en in finec. Als u wilt, kunt u een aparte categorie vernielingen of nog andere categorieën opnemen. Wij denken echter dat de genoemde zes alle mogelijke negatieve effecten omvatten. Houd het aantal categorieën negatieve effecten hoe dan ook beperkt.

6. Invullen van de tabel: negatief effect en kans

In de tabel scoort u in de kolom “negatieve effect” de gemiddelde door u verwachte ernst van de gevolgen van overtreding van gedragsregels die voor het desbetreffende beleidsveld gelden. In algemene woorden gesteld gaat het om het belang dat het gedragsvoorschrift beschermt en in welke mate het die bescherming biedt. Het is handig om bij het invullen van de matrix steeds een concrete vraag voor ogen te houden. Hieronder sommen wij zes vragen op. Let op, als de vragen zoals deze hieronder staan u niet bevallen, formuleer dan vragen die u wel bevallen. Als u zonder het formuleren van vragen beter met de matrix kunt werken, formuleer dan geen vraag.

- Fysieke veiligheid: In welke mate draagt voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren bij aan de fysieke veiligheid/zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de fysieke veiligheid te beschermen?
- Kwaliteit sociale leefomgeving: In welke mate draagt voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren bij aan de kwaliteit van de sociale leefomgeving/zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de kwaliteit van de sociale leefomgeving te beschermen?
- Financieel-economisch: Hoe groot is de financieel-economisch schade voor de gemeenschap/voor de gemeente als alle subjecten de tot hen gerichte gedragsvoorschriften overtreden?
- Natuur: In welke mate draagt voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren bij aan bescherming van het natuurschoon/zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om het natuurschoon te beschermen?
- Volksgezondheid: In welke mate draagt voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren bij aan de bescherming van de volksgezondheid/zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de volksgezondheid te beschermen?
- Imago: Hoe groot is de politiek-bestuurlijke afbreuk als de voorschriften uit dit thema onvoldoende worden nageleefd?

De ‘kans’ scoort u op grond van de verwachte overtredingskans van die regels. U kunt daarbij uitgaan van de huidige handhavingsinspanning, of van geen handhavingsinspanning. In het laatste geval beredeneert u of en in welke mate andere mechanismen

dan handhaving tot naleving leiden. Wij noemen dat spontane naleving. Er zijn vijf categorieën van spontane naleving. Deze categorieën ontleen wij aan de Tafel van Elf, zie www.IT11.nl. Bij beoordeling van deze aspecten gaat het om de mate waarin de doelgroep deze percipieert.

1. Kennis van regels	Hoe meer regels, hoe ingewikkelder en onduidelijker, hoe kleiner de kans op spontane naleving.
2. Kosten/baten	Hoge kosten, weinig baten, kleinere kans op spontane naleving; lage kosten, veel baten, grotere kans op spontane naleving.
3. Mate van acceptatie bij de doelgroep	Hoge acceptatie leidt tot een grotere kans op spontane naleving, lage acceptatie leidt tot een kleinere kans op spontane naleving.
4. Gezagsgetrouwheid doelgroep	Hoe meer vertrouwen in het gezag, hoe groter de kans op spontane naleving; hoe minder vertrouwen, hoe kleiner de kans op spontane naleving.
5. 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.

Schalen

U kunt bij het invullen van de tabel verschillende schalen gebruiken. Wij adviseren een vijfpuntsschaal.

0 = n.v.t.	3 = gemiddeld
1 = heel klein	4 = groot
2 = klein	5 = heel groot

Voorbeeld algemene risicomatrix in vijfpuntsschaal:

Beleidsveld	Fys	Kwa	Finec	Nat	Gez	Im	Gem	Kans	Risico	In woorden
Zwerfafval	1	3	4	2	2	3	2,5	4	10	Gemiddeld

Redenering:

“Het gedragsvoorschrift moet ertoe leiden dat afval niet rondzwerft. Het gevaar of beter het negatieve effect van overtreding van de desbetreffende regels brengt de fysieke integriteit maar marginaal in gevaar; mensen krijgen doorgaans geen pijn of letsel van zwerfvuil al kan men zich snijden aan glas of blik. De voorschriften beschermen de kwaliteit van de sociale leefomgeving gemiddeld. Mensen storen zich er wel aan, maar vinden het nu ook weer geen halszaak. Per slot van rekening zijn het dezelfde mensen die de regels overtreden. De financieel-economische schade is groot bij massale overtreding (hier ligt een rechtstreeks verband met de kans op overtreding), want het opruimen van zwerfafval kost veel extra geld (ook in termen van menskracht om dat soort

afval op te ruimen). Het negatieve effect op de natuur is klein. Als het afval niet wordt opgeruimd blijft het zichtbaar en verstoort het afval het natuurschoon. Ook hiervoor geldt dat mensen zich storen aan de verstoring van het landschapschoon maar dat het nu ook weer niet een halszaak is. Bovendien tast het de biodiversiteit maar zeer beperkt aan. Dat zou anders zijn als het afval zou bestaan uit chemische stoffen, maar dat is niet het geval (scoort in een ander beleidsveld). Een vergelijkbare redenering geldt voor het negatief effect op het bestuurlijke imago. De kans dat mensen de regels overtreden die moeten voorkomen dat er buiten een inrichting wordt gestort en zwerfafval ontstaat is groot. Dit alles leidt tot een gemiddeld risico.”

Bovenstaande is een opvatting, gebaseerd op een expertoordeel, die bovendien in het geheel niet voor uw handhavingsgebied behoeft op te gaan. In een recreatiegebied of op het strand bijvoorbeeld lopen mensen op blote voeten en is het belang om geen glas of blik te laten rondzwerfen groter dan op straat waar iedereen (normaal gesproken) op schoenen loopt. Wij raden aan de matrix door verschillende mensen te laten invullen. Daardoor kan een intersubjectiviteit ontstaan die meer weegt dan de opvatting van een enkeling. Over de belangen die de regels beschermen kunt u trouwens lezen in de wetsgeschiedenis, in de jurisprudentie en in de (juridische) literatuur. Bovendien raden wij aan bij de inventarisatie van de handhavingstaken tevens zoveel mogelijk gegevens over naleefgedrag te verzamelen bij de handhavers in uw jurisdictie (zie ook hierboven bij hoofdstuk 2.2.4 en hoofdstuk 5). Op die manier vindt er althans enige kwantificering plaats.

7. Welke verdeling?

Cijfers zijn gemakkelijk op te tellen en te vermenigvuldigen. Bovendien laten cijfers veel differentiatie toe en is het dus gemakkelijker een rangorde vast te stellen. Een vijfpuntschaal verdient wat dat betreft de voorkeur.

Maar cijfers hebben het nadeel dat zij een exactheid suggereren die de hier gehanteerde werkwijze niet biedt. Bovendien schrikken veel mensen van de abstractheid van cijfers. Wat communicatie over de uitkomsten betreft genieten kwalificaties (klein/gemiddeld/groot) de voorkeur. Het retorisch optimum is drie.

In bovenstaand voorbeeld maken wij geen onderscheid in belang tussen de verschillende categorieën van negatief effect. Deze zijn onderling echter wel af te wegen door aan de ene categorie (bijv. fysiek) meer en aan de andere categorie minder (bijv. finec) waarde te hechten.

8. Kwalificering cijfers: hoe groot is groot?

Kwalificaties kunnen relatief zijn of absoluut.

Relatief: gegeven de hoeveelheid afval die huishoudens dagelijks produceren is minder dan 2% zwerfafval acceptabel (heel klein) maar 10% volstrekt onacceptabel (heel groot). Dus als een gemeente 100 ton huishoudelijk afval verwerkt, betekent in dezelfde periode 5 ton zwerfafval een gemiddeld risico op overtreding.

Absoluut: na een markt- of zaterdag ligt het plein bezaait met lege zakjes, patatbakjes en meer. De dag van vandaag is de beste voorspeller voor de dag van morgen, dus de kans op regelovertreding is groot.

Beide kwalificaties zijn subjectief (ook de eerste, want waarom is 2% acceptabel?), maar de eerste is in tegenstelling tot de tweede in onderlinge verhouding geobjectiveerd.

Bij de potentieel negatieve effecten is nadere benoeming van de cijfers mogelijk, hoewel het ook hier om een subjectieve invulling gaat. U kunt de benoeming geheel naar eigen situatie en voorkeur nader invullen. Hieronder staat een *mogelijke* nadere benoeming van de cijfers.

Fysiek	Kwaliteit	Finec	Natuur	Volksgezondheid	Imago
o, origineel effect	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem
1=pijn of letsel bij een individu	1=nauwelijks toename onveiligheidsgevoelens	1=€ 1- 1.000,-	1=enige verstoring van het aanzien	1=gering gevaar voor de gezondheid	1=nauwelijks bestuurlijk belang/aantasting imago
2=pijn of letsel bij meer individuen	2=enige toename onveiligheidsgevoelens	2=€ 1.000,- - 10.000,-	2=aanzienlijke aantasting van het aanzien	2=gevaar voor de volksgezondheid	2=klein bestuurlijk belang/aantasting imago
3=zwaar letsel bij een enkeling of gering letsel bij velen	3=gemiddelde toename onveiligheidsgevoelens	3=€ 10.000,- - 100.000,-	3=aantasting leefomgeving van enige duur	3=groot gevaar voor de volksgezondheid e/o enige ziektegevallen	3=gemiddeld bestuurlijk belang/aantasting imago
4=dood van een enkeling of ernstig letsel bij velen	4=grote toename onveiligheidsgevoelens	4=€ 100.000,- - 1.000.000,-	4=aantasting leefomgeving van lange duur	4=veel ziektegevallen e/o een enkel sterfgeval	4=groot bestuurlijk belang/aantasting imago
5=meer doden	5=zeer grote toename onveiligheidsgevoelens	5=€ 1.000.000,-	5=vernietiging leefomgeving	5=meer sterfgevallen	5=zeer groot bestuurlijk belang/aantasting imago

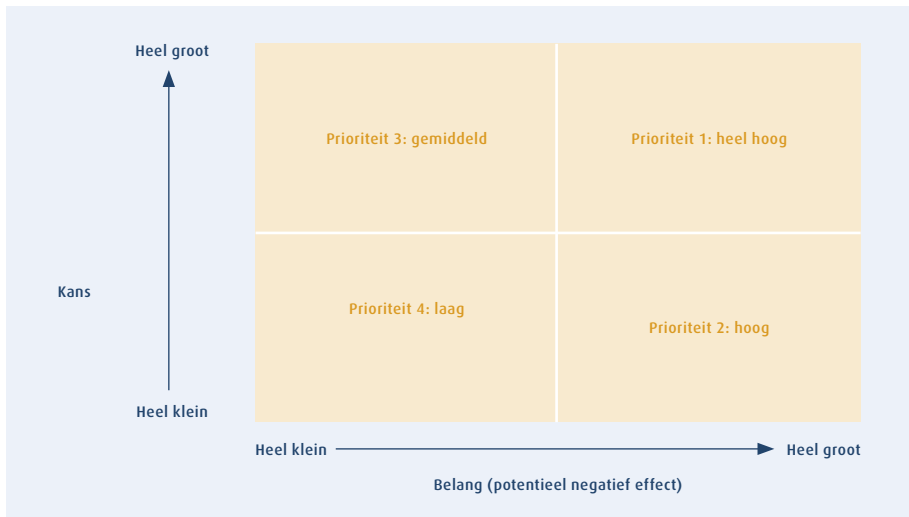
9. Prioritering

De omvang van het risico uitgedrukt in een cijfer zegt nog niet alles over de prioritering van het beleidsthema. Het is mogelijk dat er beleidsthema's zijn waar de beschermde belangen oftewel mogelijk negatieve effecten bij regelovertreding groot zijn (4 of 5 scoren), terwijl de kans op overtreding klein is (2 of minder). Deze thema's scoren hooguit met een gemiddeld risico. Maar voor de handhaving kunnen deze hoge prioriteit hebben, juist omdat de belangen die op spel staan groot zijn.

De thema's kunnen derhalve worden geprioriteerd, behalve op grond van de risico's, ook op grond van het beschermde belang enerzijds en de kans anderzijds. Wij kunnen vier verschillende clusters onderscheiden:

- Prioriteit 1: heel hoog (groot belang/grote overtredingskans).
- Prioriteit 2: hoog (groot belang/kleine overtredingskans).
- Prioriteit 3: gemiddeld (klein belang/grote overtredingskans).
- Prioriteit 4: laag (klein belang/kleine overtredingskans).

Schematisch weergegeven ziet de mogelijke prioriteitstelling er als volgt uit:



Nu is het mogelijk de risicomatrix in te vullen. Let op dat de invulling van de thema's betrekkelijk willekeurig is geschied. U kunt deze geheel aanpassen aan uw eigen wensen en voorkeuren. De weging in onderstaand voorbeeld betreft een lokale situatie. In uw geval kunnen de cijfers heel anders uitvallen.

Thema	fys	kwa	finec	nat	gez	im	gem	kans	risico	prioriteit
Verkeer	5	4	4	4	4	3	4	5	20	Heel hoog
Milieuvergunning (w.o. risicovolle bedrijven)	5	5	5	4	4	4	4,5	4	18	Heel hoog
Vandalisme	2	5	3	2	1	4	2,8	5	14,2	Gemiddeld
Bouw- en woningtoezicht	4	3	4	3	3	2	3,2	4	12,7	Heel hoog
Geweld op straat	4	5	3	0	2	4	3	4	12	Heel hoog
Kamerbewoning	5	3	4	0	1	5	3	4	12	Heel hoog
Illegale tewerkstelling	1	3	4	0	1	5	2,3	5	11,7	Gemiddeld
Brandveiligheid gebouwen	5	5	5	0	3	5	3,8	3	11,5	Hoog
Coffeeshops	3	5	3	0	1	4	2,7	4	10,7	Gemiddeld
Gebruiksvergunning	5	5	4	0	2	4	3,3	3	10	Hoog
Afval/zwerfvuil	1	3	4	2	2	3	2,5	4	10	Gemiddeld
Parkeren, belastingen	1	2	5	1	1	2	2	5	10	Gemiddeld
Prostitutie	3	4	2	1	2	3	2,5	4	10	Gemiddeld
Kinderdagverblijven c.a.	5	5	3	0	1	5	3,2	3	9,5	Hoog
Horeca	2	4	2	0	1	4	2,2	4	8,7	Gemiddeld
Bestemmingsplan	0	2	4	0	1	2	1,5	5	7,5	Gemiddeld
Industrieel afval	3	2	4	3	3	2	2,8	2	5,7	Laag
Reclame	1	2	4	1	0	1	1,5	3	4,5	Laag
Hondenbelasting	1	2	3	1	1	1	1,5	3	4,5	Laag
Bijstand	0	3	5	0	1	4	2,2	2	4,3	Laag
OZB	1	2	5	0	0	4	2	2	4	Laag
Marktzaken	1	1	4	0	0	2	1,3	2	2,7	Laag
Leerplicht	1	2	1	0	1	1	1	2	2	Laag

N.B. Nadat u de waardering met de cijfers hebt afgerond, moet u altijd kijken of de uitkomsten overeenkomen met uw eigen en bestuurlijke voorkeuren. Uiteindelijk maken bestuur en volksvertegenwoordiging de keuze. Wanneer een beleidsveld een onverwacht hoge of lage prioriteit krijgt, kunt u de waarden nog eens langslopen en deze desnoods veranderen zodat de uitkomst meer met de eigen inschatting van het risico overeenkomt. U kunt natuurlijk ook uw mening bijstellen.

10. Weging van de negatieve effecten

Een al eerder geopperde mogelijkheid is aan bepaalde negatieve effecten meer gewicht toe te kennen dan aan andere. In onderstaande matrix is dit gebeurd door de negatieve effecten fysiek en sociale kwaliteit te verdubbelen. Tot grote verschuivingen in de uitkomst leidt dit niet. Alleen het beleidsveld Coffeeshop stijgt van een gemiddelde prioriteit naar een hele hoge prioriteit; in het algemeen komen de risico's wat verder uit elkaar te liggen.

Matrix met Fysiek en Kwaliteit dubbel gewogen.

beleidsveld	fys	kwa	finec	nat	gez	im	gem	kans	risico	prioriteit
Verkeer	5	4	4	4	4	3	4,1	5	20,6	Heel hoog
Milieuvergunning (w.o. risicovolle bedrijven)	5	5	5	4	4	4	4,6	4	18,5	Heel hoog
Vandalisme	2	5	3	2	1	4	3	5	15	Gemiddeld
Geweld op straat	4	5	3	0	2	4	3,4	4	13,5	Heel hoog
Kamerbewoning	5	3	4	0	1	5	3,3	4	13	Heel hoog
Brandveiligheid gebouwen	5	5	5	0	3	5	4,1	3	12,4	Hoog
Coffeeshops	3	5	3	0	1	4	3	4	12	Heel hoog
Bouw- en woningtoezicht	4	2	4	3	3	2	3	4	12	Gemiddeld
Illegale tewerkstelling	1	3	4	0	1	5	2,3	5	11,3	Gemiddeld
Gebruiksvergunning	5	5	4	0	2	4	3,8	3	11,3	Hoog
Prostitutie	3	4	2	1	2	3	2,8	4	11	Gemiddeld
Kinderdagverblijven c.a.	5	5	3	0	1	5	3,6	3	10,9	Hoog
Horeca	2	4	2	0	1	4	2,4	4	9,5	Gemiddeld
Afval/zwerfvuil	1	3	4	2	2	3	2,4	4	9,5	Gemiddeld
Parkeren, belastingen	1	2	5	1	1	2	1,9	5	9,4	Gemiddeld
Bestemmingsplan	0	2	4	0	1	2	1,4	5	6,9	Gemiddeld
industrieel afval	3	2	4	3	3	2	2,8	2	5,5	Laag
Reclame	1	2	4	1	0	1	1,5	3	4,5	Laag
Hondenbelasting	1	2	3	1	1	1	1,5	3	4,5	Laag
Bijstand	0	3	5	0	1	4	2	2	4	Laag
OZB	1	2	5	0	0	4	1,9	2	3,8	Laag
Marktzaken	1	1	4	0	0	2	1,3	2	2,5	Laag
Leerplicht	1	2	1	0	1	1	1,1	2	2,3	Laag

Wij zijn overigens terughoudend met de weging van de verschillende categorieën. We dreigen dan al snel in de valkuil van de mathematische exactheid te trappen.

11. Ambitieniveau

De prioriteitenmatrix biedt ook de mogelijkheid om ambities vast te stellen. Daarbij kunt u onderscheid maken tussen de handhavingsinspanning en de naleving. Voor de goede orde: wij gaan bij het vaststellen van de risico's uit van de kans op overtreding zonder invloed van de handhaving. U kunt de ambities dan niet in termen van vermindering van risico aanduiden. U kunt de ambities wel aanduiden in termen van handhavingsinspanning bij een beleidsveld dat risicovol is en in termen van naleving. De mate van naleving van een gedragsregel is te schatten met behulp van de Tafel van Elf (zie www.itri.nl) of met een monitoronderzoek. Een monitoronderzoek is een echter een ingewikkeld en kostbaar onderzoek. Een indicatie van de mate van naleving kunt u verkrijgen uit waarnemingen ter plaatse. U kunt de ambitie dan formuleren in termen van aantallen/percentages aangetroffen overtredingen bij controles. Dat is overigens weer risicovol uit een ander optiek: wie een laag percentage aangetroffen overtredingen bij controles moet halen kan allicht in de verleiding komen wat minder goed te kijken.

12. Tot slot

Wij herhalen nog enkele belangrijke punten.

- Deze risicoanalyse is een instrument voor het beleidsmatig vaststellen van prioriteiten.
- De matrix helpt u bij het rationaliseren van uw keuze, maar blijft subjectief. Het doet niks meer of minder dan vaststellen van een rangorde binnen de onderscheiden beleidsvelden/handhavingsthema's.
- U kunt de matrix naar believen aanpassen. Dat geldt in het bijzonder de beleidsvelden/handhavingsthema's. Wij adviseren overigens de risicocriteria niet aan te passen, evenmin als de weging met de factor 1 t/m 5.
- Blijf uitkomsten van de matrix steeds kritisch beschouwen.

7. Methoden

Handhaving prioriteiten

Hieronder vindt u een voorbeeld van handhavingsstrategieën

Prioriteit	Methode
Hoog	<p>Toezicht: Actief zoeken naar en nasporen van elke indicatie van illegale activiteiten; in kaart brengen en houden van legale activiteiten, door waarneming ter plaatse en bureaucontrole.</p> <p>Handhaving:</p> <ul style="list-style-type: none">■ Elke bekend geworden overtreding wordt volgens stappenplan gehandhaafd.■ Activiteiten die kunnen worden gelegaliseerd maar zonder vergunning werden uitgevoerd, worden geverbaliseerd door de gemeentelijke bijzondere opsporingsambtenaren (boa) voor zover het gemeentelijk vastgestelde regels betreft. Van soortgelijke activiteiten die een regelovertreding inhouden waarvoor de gemeentelijke boa's niet bevoegd zijn, wordt bij de politie aangifte gedaan. Aldus is verzekerd dat op elke regelovertreding een sanctie staat.■ Een eenmaal verbeurde dwangsom wordt altijd geïnd, ook al beëindigt het subject tussen verbeuring en inning van de dwangsom de illegale situatie.
Gemiddeld	<p>Toezicht: Actief zoeken naar en nasporen van illegale activiteiten, in kaart brengen en houden van legale activiteiten, door waarneming ter plaatse en bureaucontrole.</p> <p>Handhaving:</p> <ul style="list-style-type: none">■ Handhaving in projectvorm en steekproefsgewijs volgens stappenplan, met dien verstande dat de situaties met grote veiligheidsrisico's prioriteit krijgen.■ Een eenmaal verbeurde dwangsom wordt altijd geïnd, ook al beëindigt het subject tussen verbeuring en inning van de dwangsom de illegale situatie.
Laag	<p>Toezicht: Registreren klachten waaruit een rechtstreeks vermoeden van regelovertreding blijkt.</p> <p>Handhaving:</p> <ul style="list-style-type: none">■ Handhaving in projectvorm en steekproefsgewijs volgens stappenplan. Omvang van de steekproef hangt af van de beschikbare capaciteit.■ Een verbeurde dwangsom wordt alleen geïnd als op het moment van inning nog geen einde is gemaakt aan de illegale situatie.

Gedogen c.q. legalisering bestaande illegale situaties

Prioriteit	Duur bekendheid gemeenten met illegale situatie	Kenbaarheid via gemeente bij subject	Aanpak
Hoog	Langer dan een jaar	N.v.t.	Indien mogelijk alleen legaliseren, zonder oplegging sanctie. Is legalisering niet mogelijk, dan handhaven volgens hoofdstuk 3 met inachtneming redelijke termijnen.
Hoog	Korter dan een jaar	Nee	Indien mogelijk alleen legaliseren, zonder oplegging sanctie. Is legalisering niet mogelijk, dan handhaven volgens hoofdstuk 3 met inachtneming redelijke termijnen.
Hoog	Korter dan een jaar	Ja	Aanpak volgens hoofdstuk 3.
Gemiddeld	Langer dan vijf jaar	Nee	Afzien van handhaving en indien mogelijk legaliseren; anders gedoogbeschikking afgeven.
Gemiddeld	Langer dan vijf jaar	Ja	Handhaven volgens hoofdstuk 3 met inachtneming redelijke termijnen.
Gemiddeld	Korter dan vijf jaar	N.v.t.	Handhaven volgens hoofdstuk 3 met inachtneming redelijke termijnen.
Laag	Langer dan een jaar	N.v.t.	Afzien van handhaving.
Laag	Korter dan een jaar	N.v.t.	Handhaven volgens hoofdstuk 3.

Bronvermelding

De ‘Tafel van Elf’; een veelzijdig instrument, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, Ministerie van Justitie, 2006.

Inventarisatie handhavingstaken voor gemeentelijke overheden, Contain Organisatie Advies B.V. in opdracht van het Ministerie van Justitie, januari 2003

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met
het programmabureau Handhaven met Effect:

Ministerie van Justitie

Handhaven met Effect

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

T (070) 370 77 82

E err@minjus.nl

I www.justitie.nl/rechtshandhaving

december 2006