

Veilig Recreëren

Eindrapportage

Saxion

Kenniscentrum Leefomgeving/Kenniscentrum Business Development

Chr. Kiffen, W.K.F. Rodenhuis, Th. Thijssen

Oktober 2010

Saxion
Kenniscentrum Leefomgeving
Kenniscentrum Business Development
Postbus 70000
7500KB Enschede
saxion.nl/leefomgeving

Copyright © 2010 by Saxion University of Applied Sciences.

All rights reserved. No part of this article may be reproduced or utilized in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or by any information storage and retrieval system, without permission in writing from the authors.

Inhoud

Voorwoord	6
1. Inleiding	7
2. Onderzoeksopzet	9
2.1 Vraagstelling	10
2.2 Onderzoeksfasering	10
3. Veiligheidsrisico's	12
3.1 Vormen van veiligheidsrisico's	12
3.2 Welke actoren zijn betrokken bij de verblijfsrecreatie	14
3.3 Veiligheidsrisico's die relevant zijn voor de verblijfsrecreatie	15
3.4 Ondernemers en veiligheidsrisico's	18
3.5 Conclusies	20
4. Veiligheidsrisico's vanuit het overheidsperspectief	21
4.1 Welke wet – en regelgeving is van toepassing op de veiligheidsrisico's	21
4.1.1 Ontwikkelingen terugdringen van regelgeving	23
4.1.2 Ontwikkelingen op algemeen lokaal niveau	25
4.1.3 Uitvoering Twentse gemeenten	26
4.2 Wet- en of regelgeving gericht op veiligheidsrisico's	27
4.3 Toezicht door de overheid	27
4.3.1 Handhaven op Niveau	28
4.3.2 Integrale handhaving	29
4.3.3 Klassiek of Systeemtoezicht	29
4.3.4 Uitvoering toezicht en handhaving door Twentse gemeenten	30
4.4 Conclusie overheidsperspectief	31
5. Ondernemers en de uitvoering van regelgeving	33
5.1 Ervaring van 30 ondernemers met uitvoering van maatregelen	33
5.2 Case-studies 3 ondernemers	34
5.3 landelijke enquête	35
5.4 Conclusies	37
6. Conclusies en aanbevelingen	38
6.1 Conclusies	38
6.2 De doelstellingen	40
6.3 Aanbevelingen	41
Samenstelling deelnemers onderzoek	43
Bibliografie	45

Bijlagen: (deze bijlagen bevatten werkstukken en procesverslagen van studenten en zijn niet ter publicatie vrijgegeven)

Bijlage I

Procesverslag veilig recreëren, Kruidenberg, Koerhuis, de Kleine en Schotman, HBS 2009

Bijlage II

Bijlagenboek procesverslag veilig recreëren, Kruidenberg, Koerhuis, de Kleine en Schotman, HBS 2009

Bijlage III

Afstudeerscriptie Robin Meinen BSK 2010

Bijlage IV

De weg naar veilig recreëren, Sanne Schucard en Remco Waanders, HBS 2010

Bijlage V

Vragenlijst gemeente

FIGUUR 1 VEILIGHEIDSCONCEPT	8
FIGUUR 2 ONDERZOEKSMODEL	10
FIGUUR 3 RISICO MATRIX	13
FIGUUR 4 RECRO ALERT	15
FIGUUR 5 CAUSAAL VELDMODEL VEILIG RECREEREN	35
FIGUUR 6 VEILIGHEIDSTHEMA'S	38

TABEL 1 VERBLIJFSRECREATIE	9
TABEL 2 VEILIGHEIDSTHEMA'S.....	17
TABEL 3 VERDELING 30 ONDERNEMERS.....	18
TABEL 4 HOE BEOORDEELT U DE BRANDVEILIGHEID?	18
TABEL 5 HEEFT U EEN RISICO ANALYSE UITGEVOERD EN EEN BEHEERSPLAN OPGESTELD?	19
TABEL 6 LAAT U UW SPEELTOESTELLEN KEUREN?.....	19
TABEL 7 WET - EN REGELGEVING	22
TABEL 8 TOEZICHTSLASTEN, ONTLEEND AAN SIRA CONSULTING (2007)	27
TABEL 9 PRIORITEIT IN HANDHAVING.....	28
TABEL 10 MENING OVER REGELGEVING	33
TABEL 11 HOEVEEL TIJD BESTEED U AAN UITVOERING AAN REGELGEVING?.....	34

Voorwoord

Dit rapport omvat de eindrapportage van het project “Veilig Recreëren”. In dit rapport zijn de belangrijkste resultaten van de verschillende deelonderzoeken samengevat evenals de conclusies die door onderzoekers hieruit zijn getrokken.

Het onderzoek levert een inventarisatie van veiligheidsrisico's van betrokken ondernemingen in de verblijfsrecreatie op. Tevens wordt inzichtelijk gemaakt wat knelpunten zijn in de uitvoering van bestaande veiligheidsregels en –maatregelen.

De doelstelling van het onderzoek in deze fase was te komen tot een selectie en prioritering van veiligheidsissues en mogelijke aanpakken daarvan. Een belangrijke conclusie uit dit onderzoek is dat veiligheidsvraagstukken bij betrokken ondernemingen en gemeenten niet hoog worden geprioriteerd. Behoudens ten aanzien van brand, legionellabesmetting en gevaren rond speeltoestellen, worden risico's relatief laag in geschat. Toch is er naar onze mening winst te behalen in het bijzonder door een andere uitvoeringsorganisatie van het veiligheidsbeleid. In een vervolg op dit onderzoek worden deze oplossingen en aanpakken verder ontwikkeld. Aan het slot van deze rapportage worden conclusies getrokken en aanbevelingen voor deze vervolgaanpak gegeven: een gebiedsgerichte aanpak van veiligheidsproblematiek bij bedrijven en geïntegreerd veiligheidstoezicht daarop op basis van risicoanalyses. In een vervolg op dit onderzoek wordt momenteel in samenwerking met het Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing, de gemeente Rijssen-Holten een gebiedsgerichte aanpak voorbereid.

Het onderzoek is het resultaat van samenwerking tussen de Kamer van Koophandel Oost Nederland, MKB-Oost, RECRON, Regio Twente, Hotel Overleg Twente en Saxion. Het onderzoek werd uitgevoerd door studenten en docenten van de opleiding Facility Management en Integrale Veiligheidskunde. Bij de uitvoering van het onderzoek participeerden 30 Twentse ondernemingen in de verblijfsrecreatie: 10 Hotelondernemingen, 10 Campings en 10 verhuurders van verblijfsaccommodaties (huisjes parken). Daarnaast werkten vijf Twentse gemeenten mee aan dit onderzoek. Tot slot is landelijk onder leden van de RECRON een schriftelijke enquête verspreid.

Dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt door subsidie vanuit RAAK (programma voor Regionale Aandacht en Actie voor Kenniscirculatie). Wij danken allen die zich hebben ingezet bij de uitvoering van het onderzoek en de rapportages.

1. Inleiding

Midden 2008 heeft de Stichting Criminaliteitsbeheersing Twente Saxion verzocht een onderzoek in te stellen ten behoeve van de ontwikkeling van een (landelijk) veiligheidskeurmerk voor de Sector Toerisme en Recreatie. Het economisch belang van de sector toerisme en recreatie is onomstreden. Het onderwerp geniet dan ook volop de aandacht op de agenda's van landelijke, regionale en lokale overheden, belangenorganisaties, recreanten en exploitanten uit deze sector. Voortdurend worden nieuwe initiatieven ontwikkeld om de aantrekkelijkheid van ons land, de toeristische regio's en de recreatieve attracties op peil te houden of te vergroten. Groei en ontwikkelingen in de sector leggen echter in toenemende mate druk op de veiligheid en het welzijn van zowel de exploitant en zijn medewerkers, als van de recreant/bezoeker. Uitgebreide en complexe regelgeving veroorzaken dat de exploitant het overzicht hierin in voorkomende gevallen kwijt raakt. Ongeregeldheden, incidenten of ongevallen leiden tot (im)materiële schade bij de directe en indirecte slachtoffers, evenals imago-schade voor de sector. Als gevolg van het hiervoor geschetste beeld neemt de vraag naar vermindering van regeldruk en naar integrale veiligheidsconcepten in de recreatiesector toe. Niet alleen landelijk, maar ook regionaal. Gemeenten, recreanten/bezoekers en de sector zelf dringen aan op meer eenduidige en praktisch toepasbare veiligheidsregels.

Het ondernemingsperspectief

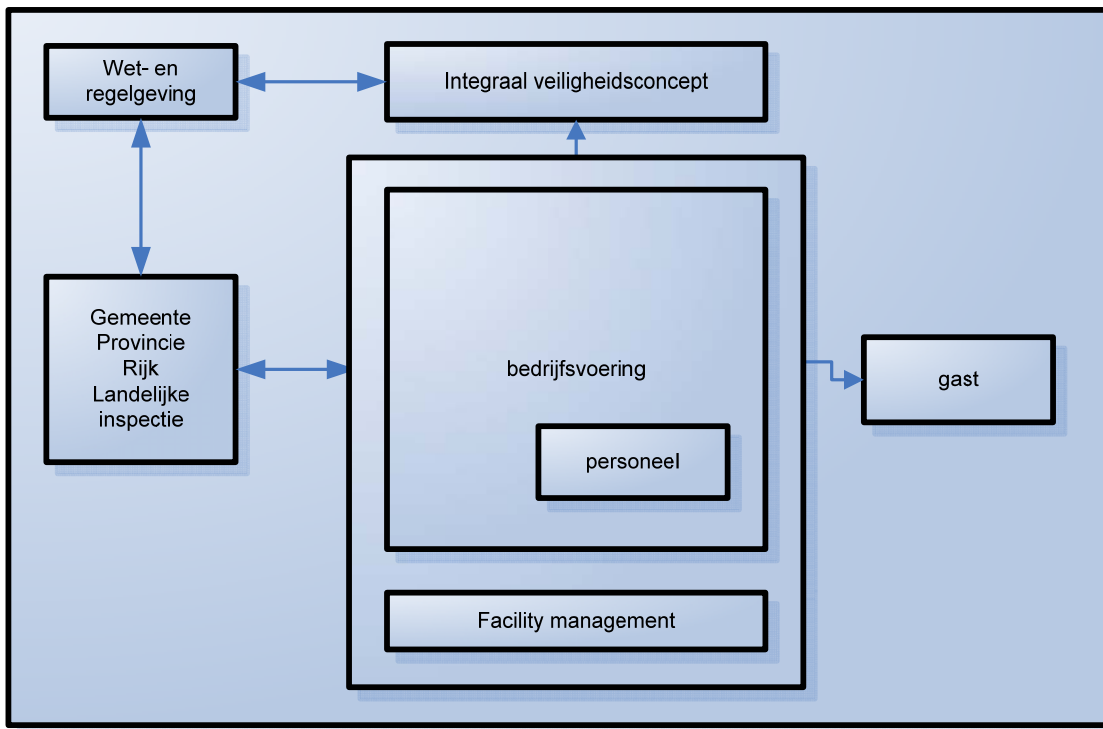
Binnen de onderneming in de verblijfsrecreatiesector is het van belang dat het veiligheidsbewustzijn een plaats heeft in alle fasen van de waardecreatie. Zowel in de primaire als in de ondersteunende activiteiten. Of, anders gezegd, er dient gezocht te worden naar innovatieve veiligheidsconcepten waarbij veiligheid niet langer als een kostenpost voor de organisatie moet worden beschouwd, maar integendeel, juist als een bijdrage aan het proces van waardecreatie. Hier vanuitgaande kunnen een aantal perspectieven worden benoemd van waaruit in dit onderzoek een veiligheidsconcept kan worden ontwikkeld: het gast perspectief, het perspectief van de algemene bedrijfsvoering, het facilitymanagement en het personeel perspectief.

Vanuit de onderneming beschouwd is het evenzeer zaak om veiligheidsregelgeving niet louter op te vatten als van buitenaf opgelegd. De vraag is welke verbeteringen in afspraken met veiligheidsorganisaties gemaakt kunnen worden: Welke de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling is, en welke uitvoeringsarrangementen opgesteld zouden kunnen worden. Bij dit laatste valt te denken waarschuwings- en alarmeringssystemen, maar evenzeer aan afspraken met betrekking tot maatregelen die zelfredzaamheid en beheersbaarheid in geval van calamiteiten bevorderen.

Bij de uiteindelijke ontwikkeling van een bruikbaar veiligheidsconcept zal een integrale afweging van de bovenstaande perspectieven worden gemaakt.

In dit onderzoek participeren bij aanvang een vijftal hotelondernemingen, allen lid van het Hotel Overleg Twente. Voorzien is om in de tweede fase van dit project circa dertig Twentse recreatiebedrijven zullen participeren. Daarnaast is in de projectorganisatie voorzien in participatie vanuit RECRON, MKB, KvK-Oost Nederland, Regio Twente, Platform Vereenvoudiging Regelgeving Twente

Het onderstaande figuur is een visuele weergave van de bovengenoemde relaties tussen de onderneming en de overheid als wetgever en toezichthouder. Deze visuele weergave dient als leidraad voor het onderzoek.



Figuur 1 Veiligheidsconcept

2. Onderzoeksofzet

In de inleiding is kort geschetst voor welke uitdaging de verblijfsrecreatie staat. Deze uitdaging, om onder de bestaande regeldruk toch een veilige verblijfsrecreatie voor de gast te bieden, is vertaald naar de volgende **doelstelling van het onderzoek**:

1.

Het door middel van kenniscirculatie en inventariserend onderzoek beschikbaar maken van inzichten in de aard en omvang van de veiligheidsproblematiek in de recreatiesector en gevoelde knelpunten in de handhaving en uitvoering van bestaande veiligheidsregels bij de bedrijfsvoering.

2.

Het gezamenlijk ontwikkelen van innovatieve veiligheidsconcepten ten behoeve van de bedrijfsvoering van recreatiebedrijven.

3.

Het waar mogelijk ontwikkelen van voorstellen ten aanzien van vereenvoudiging van regelgeving en handhaving, waarbij de veiligheidsdoelstelling blijft gehandhaafd, of zelfs wordt verbeterd.

Op basis van bovenstaande doelstellingen moet er inzicht komen in wat de veiligheidsrisico's zijn bij de verblijfsrecreatie. Daarna dient te worden nagegaan aan welke maatregelen vanuit wet- en regelgeving met betrekking tot veiligheid de onderneming dient te voldoen. Aansluitend zal worden gekeken naar de manier waarop ondernemers daadwerkelijk omgaan met regelgeving en risico's.

De centrale begrippen op basis van de doelstellingen zijn het veiligheidsrisico, de verblijfsrecreatie en de in- en uitvoeringsmaatregelen. In onderstaande alinea's worden de drie kernbegrippen uitgewerkt.

Veiligheidsrisico

De Zwart (Zwart de A. , 2005) benoemt drie soorten risico's (het ondernemersrisico, fysieke risico en het aansprakelijkheidsrisico) waarmee een ondernemer te maken kan krijgen. In dit onderzoek zal slechts worden ingezoomd op de fysieke risico's en in beperkte mate zal worden ingegaan op de aansprakelijkheidsrisico's. Het ondernemersrisico, dat wordt gezien als een onzuiver risico, maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek.

Verblijfsrecreatie

Verblijfsrecreatie is een breed begrip dat voor dit onderzoek is ingekaderd. In onderstaand schema is aangegeven wat voor dit onderzoek onder verblijfsrecreatie wordt verstaan.

Tabel 1 Verblijfsrecreatie

	Groot	Middel	Klein
Campings	meer dan 100 staanplaatsen	15-100 plaatsen	minder dan 15 plaatsen
Bungalowparken	meer dan 50 huisjes	25-50 huisjes	minder dan 25 huisjes
Hotels	meer dan 40 kamers	20-40 kamers	minder dan 20 kamers

In- en uitvoering van maatregelen

Er zijn vele maatregelen die een ondernemer kan en/of moet nemen om een risico te beheersen dan wel om deze te voorkomen. Maatregelen kunnen voortkomen uit wet- en regelgeving, maar kunnen ook voortkomen uit de specifieke branche of vereniging waarbij de ondernemer wellicht is

aangesloten. In het kader van dit onderzoek wordt gekeken naar de maatregelen die voortkomen uit wet- en regelgeving vanuit de overheid

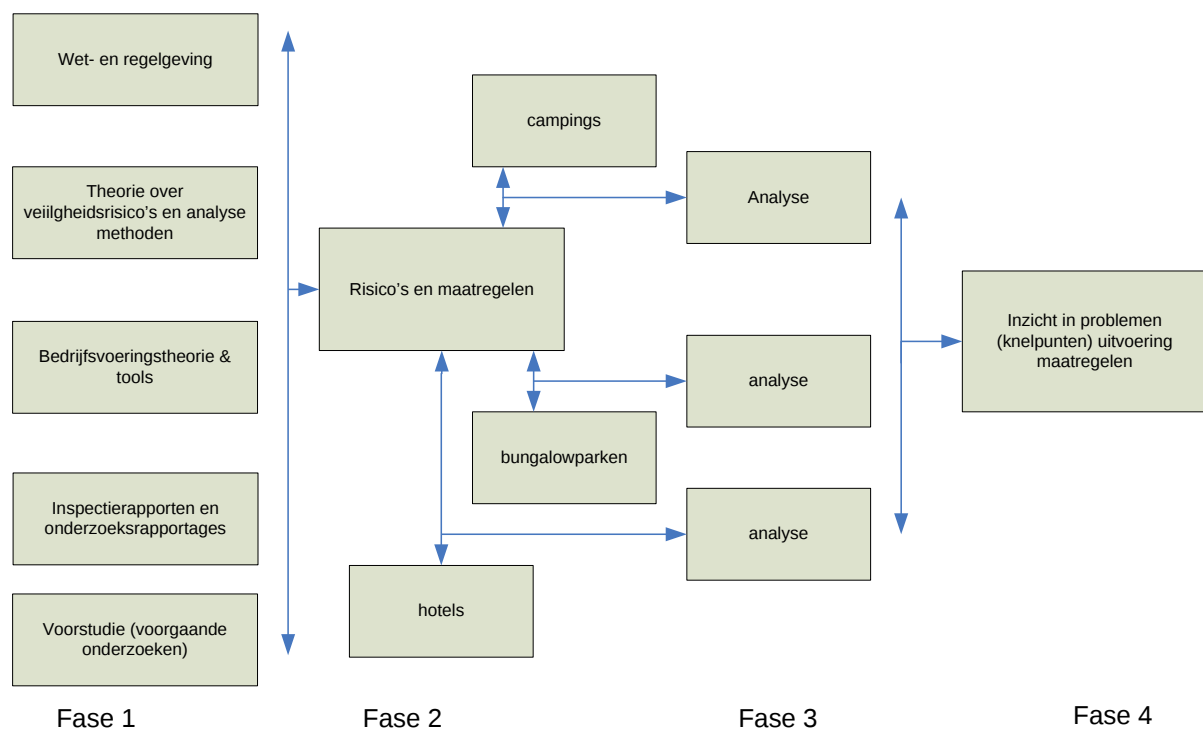
2.1 Vraagstelling

Om aan de doelstellingen tegemoet te komen zijn een zestal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze onderzoeksvragen vormen de leidraad voor de verdere invulling van dit onderzoek.

1. Welke vormen van veiligheidsrisico's zijn van relevant voor de verblijfsrecreatie?
2. Welke vormen van onveiligheid komen voor in de verblijfsrecreatie en in welke mate?
3. Welke maatregelen zijn verplicht vanuit wet- en regelgeving om de relevante risico's te beheersen?
4. Welke maatregelen heeft de ondernemer genomen om de wet te kunnen naleven?
5. Welke factoren beïnvloeden het naleefgedrag bij het nemen van maatregelen?
6. Welk beleid kan tot betere naleving leiden?

2.2 Onderzoeksfasering

De uitvoering van het onderzoek, kan schematisch als volgt worden weergegeven.



Figuur 2 Onderzoeksfasering

Fase 1 (literatuurstudie)

De eerste stap, door middel van literatuurstudie, is het bepalen welke veiligheidsrisico's bestaan. Tevens zal een beschrijving worden gegeven van de verblijfsrecreatie (als onderzoeksobject). Op basis van wat zijn risico's en de beschrijving van een onderneming in de verblijfsrecreatie kunnen meer specifieke risico's worden benoemd. Aan de hand van specifieke risico's kunnen maatregelen

worden beschreven zoals die in wet- en regelgeving zijn opgenomen. Het resultaat van de eerste fase is een overzicht van risico's en de daarbij behorende maatregelen opgelegd van uit de overheid. Deze eerste fase van het onderzoek richt zich voornamelijk op de *onderzoeksvragen 1 en 3*.

Fase 2 (veldonderzoek)

Het resultaat van de eerste fase dient als input voor het veldonderzoek. Dit veldonderzoek zal plaatsvinden doormiddel van interviews die bij 30 Twentse ondernemers en 5 gemeenten zullen worden gehouden. Het doel van het veldonderzoek is om het resultaat van de eerste fase voor te leggen aan de ondernemers. Vragen die kunnen worden gesteld hebben betrekking op o.a. herkenning van de risico's en welke maatregelen heeft de ondernemer genomen, waarom heeft hij wel of niet bepaalde maatregelen genomen enz. Om te kunnen beoordelen in welke mate de resultaten van de 30 interviews een betrouwbaar beeld weergeven, is er gekozen om een landelijke enquête te houden onder 1250 aantal RECRON leden. De *onderzoeksvragen 2 en 3* zullen in deze fase kunnen worden beantwoord.

Fase 3 (analyse)

De tweede fase heeft een groot aantal gegevens opgeleverd. Per genoemd risico domein (de 1^{ste} fase) zullen de gegevens uit het veldonderzoek moeten worden geanalyseerd. In deze analyse fase zal antwoord worden gegeven op *onderzoeksvraag 4, 5 en 6*.

Fase 4 (conclusies en aanbevelingen)

In deze fase worden de mogelijke problemen bij de uitvoering van maatregelen die vanuit overheidswege worden opgelegd beschreven. Daarnaast zal op basis van de conclusies mogelijke oplossingsrichtingen worden beschreven. Deze oplossingen kunnen dienen als input voor verder onderzoek.

3. Veiligheidsrisico's

In dit hoofdstuk worden op basis van literatuurstudie eerst de begrippen “veiligheidsrisico” en “verblijfsrecreatie” nader afgebakend, om vervolgens vast te kunnen stellen welke risico's relevant zijn voor de verblijfsrecreatie. Door middel van interviews bij de ondernemers vervolgens nagegaan of, naar mening van de deelnemende ondernemers, deze risico's ook door hen worden onderkend. De onderzoeksvragen 1 en 2 zullen hiermee worden beantwoord.

3.1 Vormen van veiligheidsrisico's

Risico's zijn dynamisch, ze komen, veranderen, verdwijnen en kunnen verschillende betekenissen hebben voor mensen en bedrijven. Om met het begrip risico te kunnen werken moet eerst inzicht worden gegeven in de definitie van het begrip risico zelf. In de algemene literatuur over risico's worden verschillende definities gehanteerd. Zo definieert Claves een risico als “de mogelijkheid dat in een gegeven periode en situatie een positieve verwachting niet in vervulling gaat” (Claes, 2008). In deze definitie komen twee elementen naar voren, (i) er is sprake van een onzekerheid en (II) het moet een negatief effect hebben. Dit negatieve effect kan een bedreiging vormen voor de mens en/of de eigendommen van mens of bedrijf.

Drennan en McConnel (Drennan & McConnell, 2007) geven aan dat risico's in het dagelijks leven kan worden benaderd vanuit drie verschillende perspectieven (i) risico als een waarschijnlijkheid, (ii) risico als een bedreiging en (iii) risico als een kans. In het kader van risico management gaat het erom dat de kans op succes zo groot mogelijk is en de kans op falen zo laag mogelijk. Op basis hiervan komen zij tot de volgende definitie van risico, de kans dat een gebeurtenis gevolgen heeft voor de doelstellingen, vaak vertaalt naar een gebeurtenis of samenspel van situaties die (positieve of negatieve) gevolgen hebben voor de doelstelling.

Ook de Zwart hanteert een nagenoeg dezelfde definitie van risico. De elementen uit de definitie zijn de kans dat zich iets voordoet en de mogelijke gevolgen daarvan voor mensen, middelen en bedrijven (Zwart de A. , 2005). De algemene formule die wordt gehanteerd luidt dan ook, *risico = kans x effect (of schade)*. Door de kans en het effect te kwantificeren kan een risicomatrix worden opgesteld. Deze matrix ook wel Prouty-benadering genoemd bestaat uit negen velden en toont aan welke risico's als onacceptabel worden beschouwd. Een onacceptabel risico kan worden gezien als risico met een grote kans met een groot gevolg waartegen de ondernemer maatregelen moet treffen. In onderstaand schema is een voorbeeld opgenomen van een dergelijke risicomatrix, waarbij de het rood gekleurde aangeeft dat het handelt om een groot risico, het oranje gekleurde voor een middelgroot risico en het wit gekleurde voor een laag risico. Een laag risico kan worden beschouwd als een acceptabel risico waar de ondernemer geen specifieke maatregelen voor hoeft te treffen.



Figuur 3 Risico matrix

De algemene beschrijvingen van het begrip risico tonen grote overeenkomsten, het gaat om een kans met een bepaald effect, het niet bereiken van doelstellingen, maar zal nog verder moeten worden ingeperkt. Risico's kunnen niet alleen kwantitatief onderscheiden, maar ook naar soort risico. De Zwart onderscheidt 3 soorten risico's (Zwart de A. , 2005):

- het *ondernemersrisico* of speculatief risico, ook wel het onzuivere risico genoemd. Een campinghouder die te weinig gasten krijgt en daardoor verlies leidt kan worden beschouwd als het ondernemers/speculatief risico.
- Het *zuivere* risico. Het gaat hierbij om de kans op een verlies (anders dan ondernemersrisico) als gevolg van een gebeurtenis. Door het nemen van maatregelen kan dit risico worden vermeden of verkleind. Door het gebruik van brandvertragende middelen verkleint de hoteleigenaar de kans van een brand op een kamer.
- Het *aansprakelijkheidsrisico* eveneens een zuiver risico. Hierbij gaat om schade aan derden die zijn verbonden aan een product, werkwijze of dienst.

De nadruk in dit onderzoek ligt op de zuivere risico's en in beperkte mate het aansprakelijkheidsrisico. Het ondernemersrisico wordt verder buiten beschouwing gelaten omdat dit risico wordt beschouwd als een doelbewust streven naar een positief bedrijfsresultaat.

Als wordt gekeken naar de oorzaken van risico's, dan kan een globale indeling worden gemaakt:

1. Het bewuste of onbewust menselijk gedrag. Voorbeelden van bewust gedrag zijn, brandstichting, diefstal, veroorzaken van explosie. Voorbeelden van onbewust gedrag zijn haast, onwetendheid, onverschilligheid en onbekwaamheid.
2. Technische oorzaak. Bij technische oorzaken kan worden gedacht aan uitval van elektriciteit, uitval water, vrijkomen van gevaarlijke stoffen.
3. Natuurlijke oorzaak. Bij natuurlijke oorzaken kan worden gedacht aan overstroming, blikseminslag, extreme droogte enz.

Op basis van bovenstaande kunnen drie hoofdgebieden worden onderscheiden waarop een inbreuk met een negatief effect mogelijk is, namelijk (i) *personen*, (ii) *materie* en (iii) *informatie*. Risico's kunnen naast de al genoemde drie soorten dus betrekking hebben op de drie hoofdgebieden.

Veiligheid in de onderneming wordt vergroot door het nemen van maatregelen die gericht zijn op het voorkomen van een risicovolle situatie, of door het beheersbaar maken van de gevolgen van een gebeurtenis die tot mogelijke schade voor de onderneming en/of haar omgeving leidt. Het begrip veiligheid kent twee onderliggende begrippen, *safety* en *security*. Bij "safety" gaat het om de

veiligheid van personen, waarbij een inbreuk meestal wordt gezien als het onbewust handelen van mensen. Bedreigingen komen meestal voort uit fysieke risico's, daarbij kan worden gedacht aan brand, vrij komen van gas met explosie tot gevolg. Bij "security" handelt het om de beveiliging veiligheid van materiële en informatie eigendommen tegen bewust menselijk handelen. Hierbij valt te denken aan diefstal, brandstichting enz. Deze vormen van bewuste inbreuk liggen veelal in het domein van de criminologie en het strafrecht.

Een andere indeling van veiligheidsrisico's die wordt gehanteerd is die van sociale en fysieke veiligheid (Stol, 2006). Sociale veiligheid wordt gezien als de mate waarin mensen zich beschermd voelen en zijn tegen persoonlijk leed door criminaliteit, overtredingen en overlast door anderen. Het vaststellen van de mate van het veilig voelen kan objectief worden bepaald door o.a. tellen van het aantal diefstallen, het aantal geweldsmisdrijven enz. en subjectief worden bepaald door te vragen hoe veilig mensen zich voelen. Fysieke veiligheid wordt gezien als de mate waarin mensen zijn en zich voelen beschermd tegen persoonlijk leed door ongevallen en onheil van niet-menselijke oorsprong. Het ontsnappen van een gaswolk die wordt ontstoken en leidt tot een grote explosie met alle schade van dien valt onder de noemer fysieke veiligheid.

Deze oorzaken kunnen zowel "intern", dat wil zeggen in het bedrijf zelf zijn gelegen, als "extern" zijn gelegen en daarmee dus buiten het bedrijf liggen. Dit onderscheidt is van belang omdat het nemen van risicomaatregelen afhankelijk is van de bron van het risico. Een camping die in zeer bosrijke omgeving is gelegen en wordt bedreigd door een bosbrand van buiten de camping had deze bosbrand niet kunnen voorkomen door het nemen van bronmaatregelen. Immers de oorzaak is extern gelegen. Wel zal de eigenaar effectmaatregelen kunnen treffen, waardoor de gevolgen minder ernstig zullen zijn.

Samengevat kan een risico worden beschouwd als een inbreuk op mensen en middelen waarbij ongewenste effecten optreden. Het gaat hierbij om security, safety, sociale en fysieke veiligheid. Om te kunnen bepalen welke risico's nu specifiek gelden voor de verblijfsrecreatie zal eerst het begrip verblijfsrecreatie worden uitgewerkt.

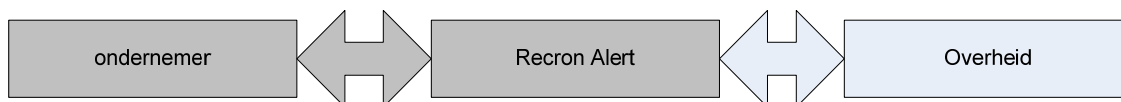
3.2 Welke actoren zijn betrokken bij de verblijfsrecreatie

Er zijn een drietal grote actoren die een rol hebben bij de verblijfsrecreatie. De belangrijkste actor binnen de verblijfsrecreatie zijn de ondernemers. De ruime omschrijving van de ondernemer geeft echter weinig houvast bij het inperken van relevante risico's. Naast de individuele ondernemingen zijn er een aantal branche organisaties, waarvan de Recron als grootste organisatie kan worden beschouwd voor de verblijfsrecreatie. Daarnaast heeft ook de overheid als derde actor een duidelijke relatie met de verblijfsrecreatie.

In het kader van dit onderzoek worden de volgende typen ondernemingen beschouwd als verblijfsrecreatie: campings, bungalowparken en hotels. Alle overige vormen van verblijfsrecreatie vallen buiten het onderzoeksdomein.

Binnen Nederland zijn verschillende brancheorganisaties actief die de verblijfsrecreatie vertegenwoordigen. De RECRON voor o.a. de kampeerbedrijven en bungalowparken en de Koninklijke Horeca Nederland zijn de grootste branche organisaties die actief zijn voor de verblijfsrecreatie. Daarnaast bestaan er enkele kleinere branches zoals de VEKABO die zich meer richt op de kleiner (boeren)kampeerbedrijven, regionale overlegorganen zoals het Hotel Overleg Twente (HOT).

De RECRON heeft als brancheorganisatie het instrument “Recron Alert” ontwikkelt waarmee zij haar leden ondersteunt op het gebied van wetten en regelingen die van toepassing zijn. Het instrument is ontwikkeld met de gedachte om alle wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende verplichtingen digitaal te ontsluiten. In een centrale database kan een ondernemer aangeven wat voor hem van toepassing is en de betreffende administratie bijhouden. De overheid als toezichthouder kan vervolgens in deze database zien of een ondernemer ook dat doet wat hij moet doen. Vervolgens kan de toezichthouder besluiten om niet meer op controle te gaan. Het alert zou op deze wijze twee keer winst betekenen, (i) de ondernemer weet wat hij moet doen en slaat zijn gegevens op in de database en (ii) de overheid hoeft minder vaak op fysieke controle wat uiteraard bijdraagt aan de vermindering van de toezichtlasten. Grafisch kan deze doelstelling van het alert als volgt worden weergegeven:



Figuur 4 Recron Alert

Op dit moment werkt het systeem echter nog niet volledig volgens de doelstellingen. De ondernemers kunnen wel gebruik maken van het systeem, maar de overheid heeft zich op dit moment nog niet aangesloten. In samenwerking met de Voedsel en Warenautoriteit heeft de RECRON zich o.a. ten doel gesteld dat Recron Alert als kwaliteitssysteem sterk wordt gepromoot in het kader van mogelijke vermindering van toezichtlasten voor ondernemers en inspecties.

De Koninklijke Horeca Nederland, de branche organisatie voor o.a. de hotels, biedt op haar site ondernemers diverse checklisten en handleidingen aan die de ondernemer behulpzaam kunnen zijn bij het voldoen aan de wettelijke verplichtingen. De informatie wordt, zover bekend, echter niet aangeboden in de vorm zoals de RECRON dat doet voor haar leden.

Naast bovengenoemde actoren is de overheid een belangrijke actor binnen de verblijfsrecreatie. In dit onderzoek zullen voornamelijk de rijksoverheid en lokale overheid worden belicht vanuit hun bevoegdheid tot het opstellen van wetgeving en het uitoefenen van toezicht en handhaving.

3.3 Veiligheidsrisico's die relevant zijn voor de verblijfsrecreatie

Om te komen tot lijst van risico's die relevant zijn voor de verblijfsrecreatie zijn diverse bronnen, zoals inspectierapporten en handleidingen uitgegeven door de overheid of branche organisatie, geraadpleegd.

De RECRON heeft als brancheorganisatie voor de recreatieondernemer (o.a. kampeerbedrijven) een handleiding Actieplan Veilig Ondernemen(d)! waarin een aantal “veiligheidsthema’s” met de daarbij behorende wet en – regelgeving uitgegeven. De thema’s kunnen worden beschouwd als een mogelijk fysiek risico waarvoor de overheid maatregelen heeft voorgeschreven. De thema’s zijn:

- Attractie en speeltoestellen
- Propaan, gasflessen en gevaarlijke stoffen
- Legionella preventie
- Brandveiligheid
- Voedselveiligheid
- Calamiteitenplan

Een risico bij speeltoestellen is dat spelende kinderen ernstig bekneld kunnen raken. Uit een onderzoek (VROM-inspectie & Warenautoriteit, Veiligheid en Gezondheid op recreatieterreinen, 2006) gehouden onder 25 campings blijkt dat 25% van de onderzochte speeltoestellen niet voldeden aan de veiligheidseisen en dat 12 % geen logboek kon tonen of kon aantonen dat het logboek is bijgehouden. Mogelijke oorzaken van het niet voldoen aan regelgeving is het onvoldoende hebben van de specifieke kennis en achterstallig onderhoud.

Opslag van propaan, gasflessen en andere gevaarlijke stoffen

In het eerder aangehaalde onderzoek (VROM-inspectie & Warenautoriteit, Veiligheid en Gezondheid op recreatieterreinen, 2006) van de VROM-inspectie is ook gekeken naar opslag van gasflessen. Het risico bij opslag van gasflessen is het ontsnappen van gas dat vervolgens kan worden ontstoken met mogelijk een explosieve verbranding. Uit het onderzoek van de VROM blijkt dat 16 campings de opslag van gasflessen niet conform de richtlijnen hebben opgeslagen. In meerdere gevallen liggen er brandbare materialen opgeslagen nabij of in het depot zelf. Opvallend is dat bij de opslag van propaan in tanks de regels wel redelijk worden nageleefd. Slechts in een geval is geconstateerd dat de minimale afstanden niet worden nageleefd.

Legionella

In het rapport “Een veilig verblijfsgewenst” waarin de VROM-inspectie diverse aandachtsgebieden beoordeelt bij groepsaccommodaties blijkt dat een legionellabesmetting een zeer ernstig risico kan vormen waarbij het niet is uit te sluiten dat een besmet persoon komt te overlijden als gevolg van de besmetting. Meer in het algemeen kan worden aangegeven dat vooral bij de kleinere campings en hotels de ondernemers te weinig ondernemen om legionella besmetting te voorkomen. Zo blijkt uit een onderzoek van VROM dat van de 25 onderzocht (VROM-inspectie & Warenautoriteit, Veiligheid en Gezondheid op recreatieterreinen, 2006)campings 17 campings geen verplichte watermonsters nemen. Het zorgwekkende hierbij is dat veel van deze ondernemingen onvoldoende op de hoogte waren van deze verplichting. Het beeld wordt door VROM daarom verontrustend genoemd omdat legionella preventie gericht is op de bescherming van de volksgezondheid.

Brandveiligheid

Uit diverse rapporten van de VROM-inspectie kunnen risico's worden gedefinieerd. In het rapport onderzoek naleving brandveiligheidsregelgeving *100 kleine hotels* geeft inspectie aan “ brandveiligheid is een belangrijk onderwerp omdat het niet naleven van de regelgeving dodelijke gevolgen kan hebben. In het hotels is het risico groter omdat de hotelgasten niet bekend zijn met het gebouw en er slapen” (VROM-inspectie, Onderzoek naleving brandveiligheidsregelgevin 100 kleine hotels, 2009). Een essentieel onderdeel om te voorkomen dat het risico van slachtoffers zich voordoet is dat vluchtwegen in orde zijn. Bij 16 hotels bleek dit echter niet het geval te zijn.

Uit het onderzoek blijkt dat hoteleigenaren soms onvoldoende besef hebben van het mogelijke risico dat bij een brand in het hotel slachtoffers kunnen vallen. Is het risico besef wel aanwezig dan vormen kosten soms een barrière om maatregelen uit te voeren.

Uit een ander onderzoek (VROM-inspectie & Warenautoriteit, Veiligheid en Gezondheid op recreatieterreinen, 2006)dat is uitgevoerd onder 25 *campings* blijkt eveneens dat maatregelen te voorkoming of beheersing van risico's onvoldoende worden nageleefd. Bij vijftien van de vijfentwintig campings werden overtredingen geconstateerd. Een aandachtspunt dat naar voren is gekomen is dat er geen eenduidige norm is voor het aanhouden van afstanden tussen caravans terwijl het risico van aan straling van andere caravans een serieus risico kan vormen.

Voedselveiligheid

Belangrijke risico's met voedsel zijn de infecties en vergiftigingen door besmetting en groei van ziekmakende micro-organismen. Mensen die in aanraking komen met of besmette waren nuttigen kunnen ernstig ziek worden. Debeheersing van deze risico's kent daarom een hoge prioriteit. Jaarlijks hebben ongeveer 2.000.000 mensen acute darmklachten waarvan 40-50% wordt veroorzaakt door besmet voedsel. Naast de besmetting van voedsel door organismen kan voedsel "besmet" raken door chemische of fysieke behandeling, bijvoorbeeld ijzerdeeltjes die achter blijven na bewerking.

Calamiteitenplan

Een calamiteitenplan is niet direct gericht op het voorkomen van risico's, maar wel op het beheersen van een risico. Zo blijkt o.a. uit diverse onderzoeken naar fatale branden dat bij bedrijven die een goed werkend calamiteitenplan en –organisatie hebben de overlevingskans van mensen bij brand significant toenemen. Ook draagt het hebben van een goed werkend calamiteitenplan bij aan het voorkomen van verdere escalatie van een calamiteit.

Omgeving

Veel campings en bungalowparken in Twente liggen in bosrijke gebieden. Uit een onderzoek dat is uitgevoerd door A. van Gulik (Gulik van, 2008) blijkt dat de kans op een onbeheersbare natuurbrand op de Veluwe 5% per jaar bedraagt en 98% in droge periodes in gebieden waar gevoelige vegetatie groeit, weinig proactief en preventie maatregelen zijn genomen en waar beperkte repressieve mogelijkheden zijn. Bij ondernemingen die in gevoelige omgevingen zijn gelegen en weinig of geen maatregelen hebben getroffen kan de impact van een natuurbrand groot zijn.

Overige risico's

Bovenstaande risico's liggen veelal op het terrein van safety en minder op het gebied van security. Als wordt gekeken naar security dan liggen risico's daar meer in het verlengde van criminaliteit (diefstal, vernielingen enz.) brandstichting en persoonlijke bedreigingen.

Samengevat in tabel 3.1 zijn de volgende risico's van toepassing op campings, bungalowparken en hotels, waarmee onderzoeksvraag 1 (*Welke vormen van veiligheidsrisico's zijn van relevant voor de verblijfsrecreatie?*) is beantwoord.

Tabel 2 Veiligheidsthema's

Veiligheidsthema's
1. Speeltoestellen
2. Bacteriële besmetting van water en voedsel
3. Brandveiligheid en Explosie
4. Opslag gevaarlijke stoffen
5. Voedselveiligheid
6. Criminaliteit
7. Zwembaden
8. Verkeersveiligheid
9. Fysiek geweld
10. Calamiteitenplan
11. Ligging in bosrijk gebied

3.4 Ondernemers en veiligheidsrisico's

In de voorgaande paragraaf zijn de relevante veiligheidsrisico's voor de verblijfsrecreatie in beeld gebracht. Om te kunnen bepalen hoe en in welke mate ondernemers deze veiligheidsrisico's ook als zodanig zien en ervaren zijn bij 30 Twentse ondernemers interviews gehouden. Deze 30 ondernemers in Twente zijn verdeeld naar grote en aard van de onderneming. In onderstaande tabel is aangegeven hoe de 30 ondernemers zijn verdeeld.

Tabel 3 Verdeling 30 ondernemers

	Groot	Middel	Klein
Campings	meer dan 100 staanplaatsen	15-100 plaatsen	minder dan 15 plaatsen
Bungalowparken	meer dan 50 huisjes	25-50 huisjes	minder dan 25 huisjes
Hotels	meer dan 40 kamers	20-40 kamers	minder dan 20 kamers

Tijdens de interviews is gevraagd naar de diverse veiligheidsthema's die een rol spelen bij deze bedrijven. Zo is er o.a. gevraagd naar de mate van brandveiligheid, hoe ondernemers omgaan met legionella preventie, maar ook naar de ervaring met de hoeveelheid verplichtingen vanuit de wet- en regelgeving. Per thema zal een overzicht worden gegeven van de resultaten.

Brand

Verschillende ondernemers schatten het risico op brand hoog in. Als wordt gevraagd of het bedrijf brandveilig is dan geven veel ondernemers aan dat ze het gevoel hebben dat het brandveilig is, maar echt weten doen ze het niet. De gedachte die heerst is, er is nog niet iets gebeurd dus het zal wel veilig zijn. Bij de campings geeft echter de helft aan dat ze het bedrijf brandveilig vinden. Deze kampeerbedrijven hanteren uit brandveiligheidsoverwegingen wel vaak een minimale afstand tussen de caravans. Brandveiligheid is niet alleen het nemen van technische maatregelen, maar ook organisatorische maatregelen, zoals het hebben van een goed beoefend ontruimingsplan. Slechts vijf van de dertig bedrijven hebben aangegeven regelmatig een ontruimingsoefening te hebben gehouden. De bedrijven die geen ontruimingsoefeningen houden geven aan dat dit lastig is te organiseren en dat ze gasten er niet mee lastig willen vallen.

Tabel 4 Hoe beoordeelt u de brandveiligheid?

	Campings	Bungalowparken	Hotels
Goed	5	10	8
Kan beter	-	-	1
Weinig kennis	1	-	-
Niet bekend	4	-	1

Legionella

Het merendeel van de ondernemers schatten het risico op besmetting van legionella laag in. Toch voeren bijna alle ondernemers de verplichte maatregelen (risicoanalyse, beheersplan, monsternamen) uit. Verder blijkt er enige onduidelijkheid te bestaan over de frequentie van monsternamen. Deze onduidelijkheid komt o.a. voort uit het inhuren van een specialistisch bedrijf dat monsternamen uitvoert, aldus een van de ondernemers. Als de ondernemers naar hun mening wordt gevraagd over wat zij vinden van al deze verplichtingen, dan wordt bijna unaniem aangegeven dat de regelgeving gezien het risico te ver is doorgeschoten. En bestaat er onduidelijkheid over het aantal controles dat per jaar moet worden gehouden.

Tabel 5 Heeft u een risico analyse uitgevoerd en een beheersplan opgesteld?

	Campings	Bungalowparken	Hotels
Risicoanalyse			
Ja	8	9	10
Nee	2	1	-
Beheersplan			
Ja	6	8	10
Nee (niet bekend)	4	2	-

Speeltoestellen

De ondernemers die speeltoestellen in bezit hebben, laten deze niet allemaal keuren. Van de ondernemers (8 bungalowparken, 10 kampeerbedrijven en 1 hotel) die wel hun toestellen laten keuren, heeft het merendeel dit uitbesteed aan derden. De verplichte logboeken worden bij deze ondernemers dan ook beter bijgehouden.

Tabel 6 Laat u uw speeltoestellen keuren?

	Campings	Bungalowparken	Hotels
Ja	3	6	2
Nee	5	4	

Verkeersveiligheid

Verkeersveiligheid is niet voor alle ondernemingen een thema. Bij de ondernemingen waar verkeersveiligheid wel een rol speelt geeft 90% van de bungalowparken en 70% van de kampeerbedrijven aan dat zij een maximale snelheid van 7 tot 8 km/u hanteren. Als wordt gevraagd naar het voorkomen van verkeersongevallen, dan geven de ondernemers aan dat deze zich op hun bedrijf niet hebben voorgedaan.

Zwembaden

Bij zwembaden is het risico op verdrinking aanwezig, dit risico wordt door de ondernemers niet groot geacht. Een van de redenen voor deze gedachte gang is dat geen van de 30 ondernemers een zwembad heeft dat dieper is dan 140 cm. Bij zwembaden dieper dan 140 cm is, vanuit verdrinkingsrisico toezicht vereist. Enkele ondernemers hebben wel camera's opgehangen. Als wordt gevraagd of zwembaden worden afgeschermd met hekwerk om te voorkomen dat kinderen zonder toezicht het zwembad in kunnen dan geven de ondernemers aan dat dit volgens hen niet verplicht is. De ondernemers zijn primair van mening dat de ouders zelf verantwoordelijk zijn voor toezicht op zwemmende kinderen.

Agressie/ criminaliteit

Agressie en andere vormen van criminaliteit worden door de ondernemers niet gezien als een groot risico. De doelgroepen waarop de meeste ondernemers zich richten zijn niet de jongeren, maar de jonge gezinnen en ouderen. Daarnaast wordt door een enkele ondernemer aangegeven dat zij in een omgeving zitten waar criminaliteit in ieder geval laag is.

Opvang van personeel dat in aanraking is geweest met agressie of criminelen is slechts door 1 ondernemer georganiseerd. Het merendeel van de ondernemers geeft aan dat ze geen opvang hebben georganiseerd, omdat ze geen of bijna geen personeel in dienst hebben. De hotels vormen hierop een uitzondering, zij geven aan dat ze wel opvang hebben georganiseerd via de eigen directie of door inhuur van een professioneel bureau.

Opslag gasflessen/tanks

Opslag van gasflessen of grotere tanks is aan voorwaarden verbonden. Aan de ondernemers is gevraagd of zij aan deze voorwaarden voldoen. 7 van de 10 bungalowparken en 2 van de 10 kampeerbedrijven heeft aangegeven dat dit volgens hen goed is geregeld. Voor hotels is deze regelgeving niet van toepassing.

Arbeidsongevallen (ARBO)/ GASTEN

Op de vraag of zich arbeidsongevallen hebben voorgedaan, geven ondernemers aan dat er maar zeer weinig arbeidsongevallen zijn geweest. Een van de instrumenten vanuit de ARBO-wetgeving is dat bedrijven verplicht zijn om een RI&E op te stellen. Als ondernemers wordt gevraagd of zij een RI&E hebben opgesteld dan geven 8 van de 10 bungalowparken, 7 van de 10 campings en 7 van de 10 hotels aan een RI&E te hebben. Het hebben van een actuele RI&E zou moeten leiden tot het verbeteren van de veiligheid en dan blijkt dat 6 van de 10 bungalowparken, 3 van de 10 campings en 4 van de 10 hotels te kijken naar mogelijke verbeteringen betreffende arbeidsveiligheid.

Calamiteiten

Het hebben van een goed calamiteitenplan kan geen incident voorkomen, maar draagt wel bij aan de beheersing van een incident. Een van de voorwaarden is dat hulpdiensten eenvoudig toegang moeten hebben tot gebouwen en terreinen. Bijna alle ondernemers geven aan dat hulpdiensten beschikken over sleutels of pasjes waarmee zij het gebouw in kunnen of het terrein op kunnen. Of er ook richtlijnen zijn opgesteld over hoe te handelen tijdens een incident geven 5 van de 10 bungalowparken en 9 van de 10 hotels aan richtlijnen te hebben opgesteld. Geen van de kampeerbedrijven heeft aangegeven, dat zij richtlijnen hebben over hoe te handelen in geval van een incident.

3.5 Conclusies

Centraal in dit hoofdstuk staan de onderzoeksvragen 1 en 2. De antwoorden op deze vragen zijn gebaseerd op literatuurstudie en empirisch onderzoek. Dit empirisch onderzoek is uitgevoerd bij 30 Twentse ondernemers gelijk verdeeld over de drie categorieën kampeerbedrijf, bungalowpark en hotel. Per onderzoeksvraag zal het antwoord worden weergegeven.

1. Welke vormen van veiligheidsrisico's zijn relevant voor de verblijfsrecreatie?

Op basis van literatuurstudie zijn elf veiligheidsrisico's gedefinieerd die relevant zijn voor de verblijfsrecreatie. Deze elf veiligheidsrisico's zijn in tabel 3.1 (relevantie veiligheidsrisico's) weergegeven.

2. welke vormen van onveiligheid komen voor in de verblijfsrecreatie en in welke mate?

Op basis van de 30 interviews blijkt dat de ondernemers brand, legionella besmetting en speeltoestellen de belangrijkste risico's vinden binnen hun bedrijf. De overige acht thema's van onveiligheid als opslag van gasflessen, zwembadwater en –toezicht, voedselveiligheid, enz. worden als minder onveilig ervaren. De redenen waarom deze acht thema's niet of nauwelijks worden gezien als een veiligheidsrisico kon op basis de interviews niet worden vastgesteld.

4. Veiligheidsrisico's vanuit het overheidsperspectief

Om risico's te voorkomen of te beheersen zijn door de overheid vele wetten en regelingen opgesteld waarin verplichtingen voor de ondernemer zijn opgenomen. Al deze verplichtingen samen leiden tot een lastendruk bij de ondernemer. Niet alleen de uitvoering van concrete veiligheidsmaatregelen leidt tot lastendruk voor de ondernemer, maar ook het toezicht dat door de overheid wordt uitgeoefend.

De overheid heeft als doel gesteld een reductie van 25% op de lasten te realiseren, middels schrappen of vereenvoudigen van regelgeving of effectievere vormen toezicht te ontwikkelen. In dit hoofdstuk zal eerst een beeld worden geschetst van de wet- en regelgeving die nu van toepassing is en welke ontwikkelingen er op dit gebied zijn. Ook wordt daarbij gekeken naar de lokale (Twentse) ontwikkelingen op dit gebied. Naast wet- en regelgeving wordt er gekeken naar de ontwikkelingen binnen het domein toezicht en handhaving op zowel rijks- als lokaal niveau.

4.1 Welke wet – en regelgeving is van toepassing op de veiligheidsrisico's.

In deze paragraaf wordt de belangrijkste veiligheidsregelgeving voor de onderneming benoemd. Of alle geïnventariseerde wet- en regelgeving daadwerkelijk van toepassing is op een specifieke onderneming is afhankelijk van de aard en inrichting van die onderneming.

Alvorens aan te geven welke wet – en regelgeving van bestaat, wordt eerst ingegaan op de ontwikkelingen met betrekking tot wet- en regelgeving. In de afgelopen periode is er veel veranderd op het gebied regelgeving mede ingegeven door de doelstelling van het Kabinet om de administratieve lastendruk met 25% te verminderen.

Om een onderneming te kunnen starten moet aan vele voorwaarden worden voldaan. In een onlangs verschenen artikel in het Binnenlandsbestuur wordt gesproken over 40 vergunningen voor een sapje (Moerdijk, 2009). Deze voorwaarden zijn terug te vinden in de diverse wet- en regelgeving en hebben verschillende doelen. Zo zal in het kader van goede ruimtelijke ordening de gemeente aangeven welke locaties geschikt zijn voor welk type bedrijf. Als een bedrijf zich op een bepaalde locatie wil vestigen zal dus ook eerst een toets plaats moeten vinden of het bestemmingsplan het bedrijf toelaat en aan welke verdere regels het is gehouden. Om een gebouw te mogen bouwen zal een bouwvergunning moeten worden aangevraagd, een milieu melding moeten worden gemaakt bij opslag van bepaalde stoffen, een gebruiksvergunning worden aangevraagd etc. Dit zijn slechts enkele vergunningen van de velen. In onderstaande tabel zijn alle wetten en besluiten opgenomen die van toepassing zijn op het thema veiligheid. In tabel 7 wordt een overzicht gegeven.

Wet	AMvB	verordening	Bevoegd gezag	Vergunning/ melding	Betreft
Woningwet	bouwbesluit	Bouwverordening	Gemeente	Bouwvergunning	Veilig bouwen,
	Gebruiksbesluit (10-2008)		gemeente	Gebruiks- vergunning	Brandveilig gebruik
				Gebruiks- vergunning/ melding	Brandveilig gebruik
Wet ruimtelijke ordening	Besluit ruimtelijke ordening		gemeente	Toetsing of wijziging	Mogelijk ruimtelijke beperkingen, infrastructuur omgeving
Brandweerwet		Brandbeveiligings- verordening	gemeente	Vergunning (melding)	Brandveilig gebruik inrichting Toetsing bluswater
Wet Milieubeheer	Activiteitenbesluit		Gemeente	Vergunning of melding	Voorkomen en beperken van gevaar, schade, hinder voor het milieu en de omgeving
Waterwet	Waterleidingbesluit		VROM-inspectie	Inspectie	Voorkomen van besmet water (legionella)
Warenwet	Besluit veiligheid attractie- en speeltoestellen		Voedsel en Warenautoriteit	Inspectie	Voorkomen van onveilige speeltoestellen
Warenwet			Voedsel en warenautoriteit	Inspectie	Voorkomen van besmet voedsel
Wet hygiëne en veiligheid bad- en zwemaangelegen- heden	Besluit hygiëne en veiligheid bad- en zwemaangelegen- heden	Kwaliteit zwembadwater	Provincie (informeert gemeente)	Melding	Veiligheid zwemwater en inrichting.
Gemeentewet		verordening verblijfsrecreatie	Gemeente	Vergunning	Veiligheid van de aanwezigen
		APV - Exploitatie vergunning - kennisgevi- ng exploitatie nachtverb- lijf	Gemeente	Vergunning of melding	Reguleren van bedrijven
Arbeidsomstandig- hedenwet		Veiligheidssitu- aties op het terrein en in de keuken	Arbeidsinspec- tie	Bescherming van het personeel	

Tabel 7 Wet - en regelgeving

Ondernemers ondervinden veel hinder en ervaren een enorme administratieve last van de vele voorwaarden waaraan zij moeten voldoen. Uit een eerder gehouden interview is o.a. gebleken dat een hotelondernemer zich steeds weer genooddaakt voelt om kosten te maken omdat een regel is veranderd of een nieuwe regel is bedacht. Het Kabinet heeft zich daarom ten doel gesteld om de administratieve last te verminderen. Samen met de ondernemers wil het kabinet werken aan het verminderen van de regeldruk. Om dit te kunnen bereiken is er een ruim programma opgezet, waaraan diverse overheden meewerken.

4.1.1 Ontwikkelingen terugdringen van regelgeving

Op Rijksniveau, maar ook bij lagere overheden, lopen verschillende trajecten om overbodige regelgeving te schrappen of te vereenvoudigen. Uit een onderzoek van de Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL) blijkt dat de regeldruk het sterkst kan dalen door het aantal verplichte documenten te verminderen. In deze paragraaf worden de belangrijkste ontwikkelingen kort beschreven.

Wet op de openluchtrecreatie

De wet op de openluchtrecreatie (WOR) is vanaf 01 november 1995 van kracht en vervangt de Kampeerwet. Deze WOR heeft als doelstelling de gemeente een raamwerk te bieden, waarbij ze zelf een nadere invulling kunnen geven aan hun kampeerbeleid. De gemeente heeft op basis van deze wet de mogelijkheid om vergunningen en ontheffingen te verlenen, of het geven vrijstellingen. Het uitgangspunt is dan ook dat het houden van een kampeerterrein verboden is zonder gemeentelijke toestemming.

In 2002 is een evaluatieonderzoek (Post & Oostdijk, 2002) gehouden naar de WOR in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Doelstelling van dit onderzoek was om te beoordelen in hoeverre de WOR in gemeentelijk beleid heeft doorgewerkt. Het onderzoek is uitgevoerd bij een groot aantal gemeenten. Algemeen blijkt dat gemeenten weinig uitvoering hebben gegeven aan de WOR, doordat taken veelal worden meegenomen in andere beleidsvelden als, ruimtelijke ordening, economisch beleid etc. Door het ontbreken van een goede basis voor vergunningverlening worden deze veelal zonder veel problemen verleend. Toezicht en handhaving vinden veelal onvoldoende plaats, omdat gemeenten oude vergunningen niet hebben omgezet naar nieuwe vergunningen op basis van de WOR.

Per 01 januari 2008 is de WOR ingetrokken. Het evaluatieonderzoek dat is gehouden is o.a. de basis voor het intrekken van de WOR. Enkele argumenten van de minister zijn:

- De meeste gemeenten dachten niet eerder na over een nieuwe invulling van het kampeerbeleid. Vaak worden taken op het gebied van uitvoering en handhaving meegenomen op andere gebieden. Door in dit wetsvoorstel het aparte stelsel van vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen op het gebied van kamperen af te schaffen kan bij de praktijk worden aangesloten.
- Op de vraag, leidt deze intrekking van de WOR niet tot kopieer gedrag van de gemeente in een gemeentelijke verordening, luidt het antwoord van de minister, "ik onderken de mogelijkheid, maar zou het een ongewenste ontwikkeling vinden". Het kampeerbeleid kan ingebed worden in het ruimtelijke beleid.

Gemeenten krijgen in de handreiking van de VNG het advies de intrekking van de WOR aan te grijpen om (nieuw) kampeerbeleid te ontwikkelen. Hierbij moet uiteraard rekening worden gehouden met de belangen van ondernemers en belanghebbenden. Hoewel de inhoud van het beleid afhankelijk is van lokale en regionale omstandigheden en politiek bestuurlijke voorkeuren worden diverse onderwerpen genoemd die naar mening van de VNG deel zouden moeten uitmaken van dit beleid.

De vraag is of gemeenten inderdaad een beleid of een verordening hebben opgesteld met bovengenoemde aandachtspunten. De Twentse gemeenten hebben met het intrekken van de wet openluchtrecreatie samen met de regio Twente een beleidnotitie opgesteld met daarbij een model verordening. Deze beleidsnotitie is vervolgens door de Regio Raad aangenomen. De gemeenten staat het vrij om al dan niet deze verordening over te nemen en door haar eigen gemeenteraad vast te stellen. Uit een studie die is verricht door twee studenten is gebleken dat veel gemeenten in Twente er voor hebben gekozen om het beleid en de verordening over te nemen. In tegenstelling tot de mening van de minister is de Regio samen met gemeenten van mening dat terugdringen van regel geen hoofddoel is. De redenen om te komen tot een modelverordening is om efficiency en uniformiteit van begrippen te bewerkstelligen binnen Twente. Op deze wijze wordt het voor ondernemers makkelijker en eenvoudiger gemaakt.

Wet Milieubeheer

De wet milieubeheer is in 1993 van kracht geworden. Deze wet kan als een raamwet worden beschouwd waarin algemene regels zijn opgenomen ter bescherming van het milieu en –beheer. De meer specifieke regelgeving is vastgelegd in diverse algemene maatregelen van bestuur. Afhankelijk van de activiteit van een ondernemer is hij verplicht een vergunning aan te vragen bij het bevoegd gezag of zijn activiteit te melden.

In het kader van terugdringen van de regeldruk heeft het ministerie van VROM het programma modernisering opgezet. Met dit programma wil het ministerie kijken naar vereenvoudiging, samenvoeging of schrappen van regelingen en vergunningen. Zo is ook gekeken naar de milieuwetgeving. In het kader van samenvoegen van regelingen is er voor gekozen om alle bestaande 12 besluiten om te vormen naar een activiteitenbesluit. Het resultaat van deze samenvoeging is dat er minder bedrijven vergunningplichtig zijn geworden. VROM heeft aangegeven dat door deze vereenvoudiging en samenvoeging 100.000 bedrijven profiteren. Van deze 100.000 is ruim 1/3 niet meer vergunningplichtig en voor 2/3 vervalt zelfs de meldingsplicht. De gevolgen hiervan voor de recreatiebranche is dat veel ondernemers geen melding meer hoeven te doen en slechts in een enkel geval zal nog sprake zijn van een meldingsplicht. In totaal wordt een administratieve lasten besparing van € 224 miljoen gerealiseerd. Het ACTAL onderstreept de mogelijke reductie, maar geeft wel een waarschuwing af. Gemeentelijke overheden kunnen, aldus de ACTAL, gebruik maken van hun beleidsvrijheid en daarmee het schrappen van regels op Rijksniveau te niet doen, monitoring op deze beleidsvrijheid is dus van belang.

Gebruiksbesluit

Brandveiligheid wordt door verschillende wetten en regelingen geregeld. Via de bouwverordening kunnen gemeenten in redelijke mate van autonomie bepalen welke eisen zij stellen aan brandveiligheid. Als gevolg deze autonomie is het mogelijk dat een aannemer voor eenzelfde gebouw in verschillende gemeente aan andere voorwaarden moet voldoen. In het programma modernisering van VROM is ook deze problematiek opgepakt en heeft geleid tot een nieuw besluit. Doelstelling van dit besluit is om landelijke uniformiteit te bewerkstelligen en de administratieve lasten te verminderen. Deze lastenvermindering wordt bereikt door het systeem van vergunning- en meldingsplicht in te voeren. Met het invoeren van dit systeem zal naar verwachting 80% minder gebruiksvergunningen hoeven te worden aangevraagd. De exacte vermindering in geld uitgedrukt is moeilijk aan te geven, omdat gemeenten autonoom zijn in het heffen van leges. Daarnaast wordt het mogelijk om vergunning digitaal aan te vragen, wat de snelheid moet bevorderen van het afhandelen van de vergunningaanvraag.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

De Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (wabo) brengt een aantal vergunningstelsels (o.a. bouw, milieu en gebruik) onder een algemene wet. Ook hier is de doelstelling het verminderen van de regeldruk en de administratieve lasten. Het verminderen van de regeldruk bestaat eruit dat volstaan kan worden met een integrale vergunning voor zowel bouw, milieu als gebruik. Het daadwerkelijke effect van deze vermindering zal pas zichtbaar worden als de wabo op 01-07-2010 in werking treedt. Dan zal pas een grote slag gemaakt worden aldus het werkprogramma vermindering regeldruk 2009 VNG.

Een neveneffect van deze wet is dat gemeenten het gehele vergunningverleningproces efficiënter moeten inrichten om te kunnen voldoen aan de wettelijke termijn. Gemeenten richten niet alleen opnieuw het proces in, maar reorganiseren ook vaak de gehele organisatie rondom vergunningverlening en toezicht/handhaving. Het te verwachten voordeel hiervan is dat bedrijven minder lang op een vergunning hoeven te wachten en dat toezicht wordt gecoördineerd.

4.1.2 Ontwikkelingen op algemeen lokaal niveau

Om de regeldruk te verminderen heeft het Kabinet een aantal doelstellingen opgesteld. Deze doelstellingen worden niet alleen op rijksniveau uitgewerkt, maar ook op gemeentelijk niveau. De VNG als belangenbehartiger van alle gemeenten heeft hiervoor een aantal plannen gelanceerd. Een van die plannen is het werkplan “project vereenvoudiging vergunningen”. De doelstelling die daarin worden genoemd zijn:

- vermindering van de vergunningen
 - waar mogelijk afschaffen van de vergunning
 - waar mogelijk verlaging van de kosten voor vergunningen
- verbetering van het vergunningverleningproces door:
 - het serviceniveau van de overheid te verbeteren
 - de toepassing van ICT te vergroten
 - snelle en tijdige beslissingen te bevorderen
 - de ondernemer centraal te stellen

Er wordt echter wel aangegeven dat doelen realistisch moeten zijn, omdat vergunningverlening wordt gezien als het belangrijkste instrument om risico's voor het publiek te verminderen. En er dient echter wel een onderscheid te worden gemaakt tussen autonome uitvoering en uitvoering in medebewind.

Uit bovenstaande doelstellingen blijkt dat de vereenvoudiging niet alleen kan worden bereikt door het verminderen of afschaffen van vergunningen, maar ook door verbetering van het vergunningverleningproces. Uit een eerder gehouden onderzoek blijkt dat door een verbetering van het vergunningverleningproces de ondernemer minder tijd hoeft te besteden aan alle verplichtingen die gelden voor een vergunningaanvraag. Er geldt immers dat hoe eerder een ondernemer over zijn vergunningen kan beschikken, des te sneller hij kan starten en dus zijn investering kan terugverdienen.

4.1.3 Uitvoering Twentse gemeenten

Op basis van bovenstaande inzichten zijn een aantal vragen gesteld aan een vijftal Twentse gemeenten. De gestelde vragen hebben betrekking op hoe gemeenten uitvoering geven aan vergunningverleningsproces, in hoeverre zij gebruik maken van hun autonome bevoegdheid om regels op te stellen en welke verwachtingen zij hebben met betrekking tot regelgeving.

Uit de interviews komt naar voren dat de Twentse gemeenten in zijn algemeenheid werken met een front- en backoffice. De rol van het front-office kan echter nog wel eens verschillen. In enkele gemeenten nemen ze slechts de vergunning in ontvangst en bij andere gemeenten worden eenvoudige handelingen verricht waardoor een vergunning direct kan worden meegegeven. Als een ondernemer meerdere of complexe vergunningen aanvraagt dan wordt vaak een case-manager of vergunningenmanager aangewezen. Deze manager heeft dan als belangrijkste taak de processen te stroomlijnen en de tijd bewaken. Andere voordelen die worden genoemd zijn dat er efficiënter gewerkt kan worden, de kwaliteit van de dienstverlening wordt beter en de aanvrager van een vergunning krijgt snel een beeld of zijn aanvraag de eindstreep gaat halen.

Als wordt gekeken naar het proces van vergunningverlening hanteren een aantal gemeenten het principe van een vooroverleg. In dit vooroverleg worden de wensen van de aanvrager besproken en geeft de gemeente aan welke eisen worden gesteld. Dit meedenken bespaart veel tijd en irritatie in het verdere vergunningverleningsproces. In een gemeente is aangegeven dat het de filosofie van het bestuur is om mee te bewegen met de aanvrager waardoor “nee” zeggen lastig wordt.

Gemeenten geven aan dat zij via de APV een groot aantal zaken regelen. Wel worden in een aantal gemeenten acties ondernomen om de regels in de APV te vereenvoudigen of te schrappen. Andere opvallende zaken zijn dat in enkele gemeenten specifiek beleid is vastgesteld ten aanzien het aantal loze meldingen die worden veroorzaakt door brandmeldinstallaties. Dit probleem doet zich echter hoofdzakelijk voor bij de hotels. Als wordt gekeken naar de kampeerverordening dan heeft bijna elke gemeente deze verordening vastgesteld. Een reden hiervoor is dat de gemeente nogal veel campings binnen haar grenzen heeft en iets in de hand wil hebben. In een enkel geval is als reden aangegeven dat de buurgemeenten de verordening ook hebben vastgesteld. Als de gemeente aangeeft dat ze deze verordening niet hebben, dan wordt aangegeven dat er genoeg andere instrumenten zijn om het kamperen te reguleren.

De verwachtingen met betrekking tot de wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn niet erg hoog gespannen. De ondernemer mag nog steeds zelf bepalen of hij in een keer of gefaseerd de vergunning aanvraagt. Een enkele gemeente geeft aan dat er nog wel het een en ander moet worden aangepast om straks binnen de wettelijke termijn de vergunning te kunnen verlenen. De lasten zullen niet echt minder worden is de inschatting van de gemeenten. De gemeenten reageren hier echter met andere argumenten op. Een gemeente geeft aan dat het voor de grotere bedrijven die professionele mensen hiervoor in dienst hebben de wabo een voordeel kan hebben. De kleinere ondernemer heeft absoluut geen baat bij de wabo. Een ander argument dat is gegeven luidt dat er niet veel zal veranderen, omdat voor deze specifieke branche (verblijfsrecreatie) kan worden volstaan met meldingen. Per saldo zal er dus niet veel veranderen. Als er dan toch wat zou moeten veranderen geeft een gemeente aan dat moet dat worden gezocht in de hoek van brandveiligheid.

4.2 Wet- en of regelgeving gericht op veiligheidsrisico's

Uit voorgeschreven maatregelen kunnen een tweetal verplichtingen voortvloeien. Nijssen (Nijssen, 2003) maakt hiervoor een onderscheid tussen enerzijds de inhoudelijke verplichtingen en anderzijds de informatieverplichtingen.

Als er wordt gesproken over inhoudelijke verplichtingen dan wordt daarmee bedoeld de verplichting tot het doen of nalaten van een handeling. Informatieverplichtingen daarentegen gaat over het verschaffen van informatie over de betreffende handeling. Informatieverplichtingen en de daarmee gemoeide kosten kunnen alleen voortkomen uit wettelijke verplichtingen. Deze afbakening tussen enerzijds inhoudelijke en anderzijds informatieverplichtingen is essentieel omdat bij het terugdringen van de administratieve lasten slechts die lasten worden meegenomen die voortkomen uit wettelijke verplichtingen.

De meest voorkomende informatieverplichting is het bijhouden van logboeken voor allerlei uiteenlopende verplichtingen. Voorbeelden waarvoor logboeken moeten worden bijgehouden zijn, de brandmeldinstallatie, legionella preventie, speeltoestellen en de HACCP. Om vast te kunnen stellen of producten nog naar behoren dan wel nog voldoen aan het destijds goedgekeurde programma van eisen moeten bedrijven 1 keer per jaar deze producten laten certificeren. Vaak bestaat dit certificeren uit een keuring door een erkend bedrijf. Deze certificering wordt gezien als een vorm van informatieverplichting. Ook de uren die een ondernemer besteedt aan het kunnen voldoen van de informatieverplichting worden beschouwd als Informatienalevingskosten. Een onderzoek (Sira Consulting, 2007) dat in opdracht van het Kabinet is uitgevoerd naar de hoogte van de administratieve toezichtlasten binnen de kampeerterreinen en bungalowparken laat een volgende uitkomst zien;

Tabel 8 Toezichtlasten, ontleend aan Sira Consulting (2007)

	Lokale inspecties	Rijksinspecties	Totaal
Aantal inspecties	19	25	44
Hoogte lasten	€ 2.231.300	€ 595.750	€ 2.827.050
Percentage van totale lasten	79%	21%	100%

4.3 Toezicht door de overheid

Wetten, regels, verordeningen, beleidsregels etc. zijn door de overheid in het leven geroepen om de maatschappij te reguleren, om rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te bieden. Het voorschrijven van allerlei regels heeft alleen effect als ook toezicht plaatsvindt op deze regels. Bij eventueel normoverschrijdend gedrag zal de overheid dan ook moeten optreden. "Maatschappelijke cohesie is ondenkbaar zonder normconform gedrag" aldus het kabinetsstandpunt.

Het toezicht heeft in het verleden onder druk gestaan, waardoor de overheid zich genoodzaakt voelde om een commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (commissie Michiels) in te stellen. De commissie Michiels heeft de volgende vragen meegekregen, (i) is er een handhavingstekort en (ii) welke factoren staan in de weg aan een adequaat toezicht. Op 18 april 2000 heeft het kabinet haar standpunt bepaald ten aanzien van de resultaten van de commissie Michiels.

In deze paragraaf zal kort worden ingegaan op de resultaten en wat deze kunnen betekenen voor het onderzoek naar de veiligheidsbeleving veilig recreëren. Om te kunnen bepalen in welke mate de gemeente haar taak uitoefent is het van belang om eerst een eenduidig beeld te hebben van handhaving, op welke wijze kan handhaving efficiënt worden ingericht en welke problemen kunnen een rol spelen bij het houden van toezicht.

4.3.1 Handhaven op Niveau

De commissie Michiels heeft onderzoek gedaan naar het niveau van de handhaving in Nederland. Handhaving is volgens Michiels (Michiels & Muller, 2006), “elke handeling die er op gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of een overtreding te beëindigen”. Deze ruime omschrijving biedt niet alleen ruimte tot de strafoplegging, maar biedt ook ruimte voor al die handelingen die gericht zijn op het voorkomen van norm overschrijdend gedrag. In het onderzoek van de commissie Michiels zijn verschillende aspecten naar voren gekomen waarop het kabinet formeel heeft gereageerd. In grote lijnen onderschrijft het kabinet de bevindingen van de commissie Michiels. Het kabinet stelt dat “wettelijke normen worden nageleefd wanneer er sprake is van handhaafbare regels, van voldoende draagvlak voor de regels, van faciliteren van het gewenste, beoogde of verplichte gedrag, van fysieke maatregelen om ongewenste of verboden gedrag te voorkomen, enz¹.” Om deze doelstelling te bereiken heeft het kabinet o.a. het actieprogramma “pragmatisch handhaven” opgezet.

Het programma pragmatisch handhaven moet leiden tot een model voor planmatig werken waarbij risico analyse centraal staat. Gedurende de uitwerking van het programma is gebleken dat er vanuit de gemeente ook sterke behoefte was aan effectief handhaven. Vragen die daarbij aan de orde zijn gekomen, zijn o.a. wat zijn de prioriteiten en welk nalevingniveau moet worden nagestreefd. Naast de vorming van een handhavingsbeleid is het maken van een risicoanalyse van groot belang. Immers de risicoanalyse kan bepalend zijn voor de inspanningen die door de gemeenten worden gepleegd.

Een risico kan worden beschouwd als een negatief effect maal de kans dat het effect zich zal voordoen (Michiels & Muller, 2006). Deze formule hanteert in tegenstelling tot de risico = kans maal effect de benadering, de kans dat een overtreding van een bepaald voorschrift zich voordoet. Op basis van deze formule is een matrix opgezet waaruit de prioriteiten kunnen worden afgeleid.

Tabel 9 Prioriteit in handhaving

Kans / Negatief effect	Klein	Groot
Groot	Prioriteit 3 gemiddeld	Prioriteit 1 heel hoog
Klein	Prioriteit 4 laag	Prioriteit 2 hoog

Prioriteit 1 kent een zeer hoog risico, waarbij repressief optreden van groot belang is. Kenmerkend voor deze risico's zijn dat ze een groot negatief effect kunnen hebben op mens en omgeving, maar dat de overtreder zich niet genoodzaakt voelt om mee te werken.

Prioriteit 2 kent een hoog risico, waarbij repressief optreden van belang kan zijn. Kenmerkend voor deze risico's zijn dat ze een negatief effect kunnen hebben, maar niet direct levensbedreigend zijn. Binnen deze groep van overtreders kunnen twee groepen worden onderscheiden (i) groep die welwillend zijn en (ii) de groep die niet wil.

Voor de prioriteiten 1 en 2 geldt dat actief wordt gezocht naar overtredingen en legale activiteiten worden in kaart gebracht door waarnemingen en ter plaatse en bureaucontrole. De

¹ Kabinetstandpunt Handhaven op Niveau, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26800VI, nr 67

inspectiefrequentie is veelal één keer per jaar op locatie. De daadwerkelijke handhaving kenmerkt zich vaak door een direct en actief optreden.

Prioriteit 3 kent een gemiddeld risico, waarbij repressief optreden niet direct noodzakelijk is. De gemiddelde risico's kenmerken zich veelal tot lichte overtredingen die geen directe bedreiging hoeven te vormen voor de omgeving. Ook deze prioriteit is gericht op het opsporen van overtredingen, echter de inspectiefrequentie is hier lager dan prioriteit 1 en 2. Handhaving kenmerkt zich veelal alleen tot die gevallen die een groot veiligheidsrisico vormen.

Prioriteit 4 kent een laag negatief effect. Alleen op basis van klachten wordt repressief opgetreden. De risico's kenmerken zich dan ook door geen tot nauwelijks bedreiging voor de omgeving. Als deze prioriteit van toepassing is dan vindt slechts toezicht plaats op basis van klachten. De inspectiefrequentie is laag en vindt veelal alleen plaats op basis van klachten.

Op basis van het programmatisch handhaven kunnen gemeenten dus een bijdrage leveren aan het verminderen van de regeldruk, zo blijkt uit een factsheet van de VNG². Immers door goed vooraf na te denken over wat de gemeente bereiken wil en door het inzetten van toezichtcapaciteit op basis van een risicoanalyse, kan worden voorkomen dat ondernemers onnodig worden gecontroleerd. Om de beperkte toezichtcapaciteit effectief in te kunnen zetten worden door middel van regelgeving aan ondernemers meer informatieverplichtingen opgelegd. De veronderstelling is dat het toezichthouden op de informatieverplichting minder tijd vergt dan het toezichthouden op de inhoudelijke verplichtingen.

4.3.2 Integrale handhaving

Er zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar effectiviteit van integrale handhaving. In een onderzoek dat is uitgevoerd door Bekkers (Bekkers & e.a., 2002) is gekeken naar verschillende vormen van integrale handhaving die op gemeentelijk niveau onderscheiden kunnen worden. Zo is o.a. geconstateerd dat er vele wetten van toepassing zijn op openbare inrichtingen en dat dus ook verschillende instantie belast zijn met de uitvoering van deze wet- en regelgeving. Het geheel maakt het niet overzichtelijker voor de ondernemer. Vervolgens is gekeken naar hoe gemeenten uitvoering geven aan haar handhavingstaak. Een van de criteria waarna is gekeken, is welke organisatie vorm een bijdrage levert aan een vermindering van de administratieve lasten voor de ondernemer. Uit het onderzoek blijkt dat de administratieve lasten kunnen dalen als handhaving wordt gecoördineerd. Deze coördinatie kan worden bereikt door middel van het opzetten van projectmatige handhavingsteams tot een volledige afdeling integrale handhaving. In alle gevallen is de vermindering echter gering, aldus de onderzoekers. De mogelijke verklaring hiervan kan worden gezocht in de omvang de administratieve lasten.

In het rapport "Lokale regelgeving voor openbare inrichtingen" (2003) worden administratieve lasten gedefinieerd als een optelsom van, administratieve lasten die voortvloeien uit de informatie verplichting (berekent als variabelen van tijd, tarief en frequentie) de nalevingskosten en de kosten voor de bedrijfsvoering. Als de handhaving wordt gecoördineerd, waardoor uitsluitend het aantal bezoeken afneemt, dan zullen de totale lasten voor de ondernemer slechts in geringe mate dalen. Immers de frequentie van bezoeken vormt slechts een onderdeel van de totale lasten. Het verminderen van de lasten zal dus slechts een beperkende werking hebben op de mogelijk ervaren regeldruk.

4.3.3 Klassiek of Systeemtoezicht

In de voorgaande paragrafen is kort ingegaan op de mogelijke organisatievormen van toezicht en handhaving en hoe deze vormen eventueel kunnen bijdragen aan vermindering van de lastendruk voor ondernemers. Van belang is bovendien de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het

² <http://www.minderregelsmeerservice.nl/smartsite.dws?id=84380> (07-04-2009 11:00 uur)

toezicht. Er kunnen grofweg twee vormen van uitvoering worden onderscheiden, (1) de klassieke vorm van toezicht en (2) het systeemtoezicht. Klassiek toezicht kenmerkt zich door het verzamelen van gegevens en waarnemingen door de toezichthouder zelf bij een bedrijf. Deze vorm richt zich dus op de controle of aan de wettelijke eisen is voldaan. Het lerend effect van de ondernemer heeft een single loop karakter, hierdoor is het lerend vermogen beperkt. Systeemtoezicht gaat uit van compliance en dat de ondernemer zelf systematisch werkt en naleving beoordeelt. In het rapport “Vernieuwing toezicht” (Next step management, 2009) wordt systeemgericht toezicht omschreven als het toezicht op systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving van wettelijke eisen en niet op de feitelijke naleving zelf.

Deze vorm van toezicht grijpt in op de structurele oorzaken van naleving en kan daarom een verbetering van de naleving bewerkstelligen. Het te verwachten voordeel van systeemgericht toezicht is dat toezicht efficiënter en effectiever wordt, waardoor uiteindelijk minder fysiek toezicht op locatie noodzakelijk is. Dit vertaalt zich naar minder administratieve lasten voor ondernemers. Deze nieuwe vorm van toezicht wordt op dit moment voornamelijk toegepast door Rijksinspecties. Er zijn onderzoeken geweest naar mogelijke samenwerking met lokale overheden, maar dit heeft aldus de Voedsel en Warenautoriteit te weinig opgeleverd. Lokale overheden houden nog vast aan hun eigen systematiek van toezicht.

4.3.4 Uitvoering toezicht en handhaving door Twentse gemeenten

Om een beeld te krijgen van de manier waarop Twentse gemeenten toezicht en handhaving hebben georganiseerd, is op basis van bovenstaande inzichten een aantal specifieke vragen over toezicht en handhaving gesteld. De vragen hadden o.a. betrekking op hoe de gemeente het toezicht heeft georganiseerd, of er wordt gewerkt volgens een risicoprofiel, is er een handhavingstrategie en – programma waarmee wordt gewerkt.

De wijze waarop toezicht is georganiseerd, verschilt per gemeente. Enkele gemeenten hebben een specifieke afdeling (of team) toezicht of handhaving waarin meerdere disciplines zijn ondergebracht. Wat daarbij echter, is dat de brandweer (specifiek het brandveilig gebruik) meestal geen onderdeel uitmaakt van de afdeling toezicht. Een vorm van samenwerking tussen alle disciplines is er vaak wel. Deze samenwerking leidt er niet altijd toe dat er gezamenlijk toezicht wordt uitgeoefend. De brandweer gaat over het algemeen alleen op controle.

Als er wordt gekeken naar de partijen die betrokken zijn bij het toezicht, dan blijken dat alle partijen van bouw, milieu en brandweer, te zijn. Alleen leidt dit niet tot het gezamenlijk bezoeken van ondernemers. Van echt integraal toezicht is dan ook geen sprake. Incidenteel en afhankelijk van de situatie gaan disciplines wel gezamenlijk op pad.

Het merendeel van de toezichthouders gaat dus zelfstandig op pad, maar licht wel de andere partij in op het moment dat er mogelijk iets afwijkends wordt geconstateerd. Een gemeente geeft aan dat de ervaring met het gezamenlijk op pad gaan niet altijd succesvol is, omdat er soms verschillende aandachtspunten zijn voor de diensten die betrokken zijn bij de controle. We concluderen dat van echt integraal werken kan nog niet worden gesproken, aldus een van de gemeenten.

Veel gemeenten hebben iets van een risicoprofiel voor bedrijven. Een van de gemeenten heeft aangegeven dat bij het opstellen van het risicoprofiel ook het naleefgedrag van de ondernemer is meegenomen. Opvallend is dat alle vijf brandweerdiensten wel aangaven een risicoprofiel te hebben. Veelal wordt hierbij verwezen naar het preventie activiteitenplan waar frequenties van controles zijn afgestemd op de gebruiksfuncties. In zijn algemeenheid blijkt dat gemeenten de verblijfsrecreatie beschouwen als een sector met een laag risicoprofiel. Dit resulteert erin dat het aantal inspectiebezoeken ook laag is. Een enkele gemeente komt alleen bij de camping op “bezoek” als er wordt geklaagd vanuit de omgeving. Een andere gemeente geeft aan dat hotels, in tegenstelling tot campings, wel vaker worden gecontroleerd. Deze controlefrequentie is dan gebaseerd op het

landelijke preventie activiteitenplan van de brandweer, waarin hotels een hoger risicoprofiel hebben dan campings en bungalowparken. De thema's die worden gecontroleerd hebben betrekking op opslag van propaantanks en brandveiligheid. Voor hotels geldt specifiek dat ook nog het logboek van de brandmeldingsinstallatie wordt gecontroleerd, aldus een van de gemeenten. Gezien de werkwijze is het niet te verwachten dat de gemeenten systeemgericht toezicht toepassen.

Bijna elke gemeente heeft wel een handhavingstrategie waarin is aangegeven wanneer wordt overgegaan tot daadwerkelijke handhaving. Veelal krijgen ondernemers eerst een waarschuwing voordat wordt overgegaan tot bestuursdwang. Geen enkele gemeente geeft echter aan te weten of ooit bestuursdwang voor deze branche is toegepast. Als mogelijke verklaring hiervoor wordt gegeven dat het risicoprofiel laag is, waardoor toezichthouders er ook niet veel komen. Een gemeente geeft zelfs aan dat er slechts toezicht wordt gehouden, maar dat er geen sprake is van handhaving.

Aan de betrokken gemeenten is gevraagd naar de ervaring op de naleving van regelgeving door deze bedrijven. Twee gemeenten gaven aan dat zij onvoldoende beeld hebben bij het naleefgedrag. De andere drie gemeenten hebben aangegeven dat ze geen bijzonderheden zijn tegenkomen in het naleefgedrag. Naast het hebben van een handhavingstrategie geven gemeenten aan over het algemeen ook te beschikken over een handhavingsprogramma. Een enkele gemeente geeft aan dat er geen programma meer is, aangezien de prioriteit ligt bij het herinrichten van de organisatie. Uit de interviews is gebleken dat de basis van het programma merendeel is gebaseerd op de capaciteit van de afdeling of team. Capaciteit van de afdeling vormt op deze wijze een beperkende factor voor de toezichtfrequentie. In een gemeente is sprake van een forse krimp van het aantal toezichthouders. Dit in tegenstelling tot enkele andere gemeenten die aangeven dat de capaciteit is uitgebreid.

4.4 Conclusie overheidsperspectief

De onderzoeksvraag 3 die in dit hoofdstuk is beantwoord luidde: *Welke maatregelen zijn verplicht vanuit de wet- en regelgeving om de relevante risico's te beheersen?* Op basis van literatuuronderzoek enerzijds en empirisch onderzoek anderzijds is het antwoord geformuleerd.

1. Welke wet- en regelgeving is van toepassing?

Er zijn vele wetten en regelingen van toepassing op de geïnterpreteerde risico's. Elk risico kent een aantal wetten dat op een of meerdere activiteiten betrekking heeft. In tabel 4.1 wet en regelgeving is een totaal overzicht van de wet en regelgeving weergegeven. In het kader van deregulering heeft de overheid stappen gezet om de aard van het stelsel te veranderen van vergunningen naar meldingen. Voor de verblijfsrecreatie betekent dit minder vergunningen, meer meldingen.

2. Welke maatregelen zijn verplicht voor de relevante veiligheidsrisico's?

De verplichte maatregelen uit wet- en regelgeving kunnen worden verdeeld naar (i) inhoudelijke verplichtingen en (ii) informatie verplichtingen. In het kader van deregulering en het terugdringen van de administratieve lastendruk worden voornamelijk de maatregelen die leiden tot informatieverplichtingen in ogenschouw genomen. Bij deze informatieverplichtingen kan worden gedacht aan het bijhouden van logboeken, monsterlijsten, up-to-date houden van certificaten, maar ook de tijd die een ondernemer moet besteden aan de begeleiding van toezichthouders.

3. Welke stappen onderneemt de overheid zelf in het verminderen van de regeldruk (administratieve lasten)?

In de afgelopen periode heeft een sterke deregulering plaatsgevonden van regelgeving. Waar voorheen ondernemers verplicht waren om een vergunning aan te vragen kan nu worden volstaan met een melding dan wel de ondernemer hoeft helemaal niets meer te ondernemen richting de overheid. Voorbeelden van deregulering zijn, (i) de invoering van het gebruiksbesluit waardoor meer uniformiteit is ontstaan en er voor veel minder situaties een vergunning moet worden aangevraagd, (ii) met de invoering van het activiteitenbesluit (milieu) zijn vele specifieke amvb's ingetrokken en is

voor een grote categorie bedrijven de vergunning- of meldingsplicht verdwenen en (iii) is de wet openbare luchtrecreatie ingetrokken.

De ingezette deregulering kan door lokale autonomie deels worden teruggedraaid door de beleidsvrijheid die bestaat. De wet of regeling is dan weliswaar door de rijksoverheid ingetrokken, maar lokale overheden hebben de mogelijkheid om middels een eigen verordening of beleidsregel opnieuw voorwaarden op te stellen. Een voorbeeld hiervan betreft de intrekking van de wet openluchtrecreatie. Gemeenten in Twente hebben in gezamenlijkheid er voor gekozen om een nieuwe kampeerverordening in het leven te roepen, waardoor het vergunningstelsel is blijven bestaan.

Er zijn echter ook op lokaal niveau positieve geluiden waar te nemen. Gemeenten hebben bijna allemaal een project dat zich richt op het terugdringen van overbodige lokale regelgeving. Een voorbeeld hiervan is de opschoonactie van de algemeen plaatselijke verordening.

4. Hoe voeren lokale overheden hun taken uit met betrekking tot vergunningverlening en toezicht.

Uit literatuuronderzoek is gebleken dat integrale handhaving de meest efficiënte vorm van handhaving is. Deze efficiëntie werkt tweeledig, de gemeente kunnen de beperkte capaciteit beter inzetten en ondernemers ondervinden minder toezichtslakst. Om op deze wijze te kunnen werken is een goed en afgewogen risicobeleid noodzakelijk.

Bijna alle geïnterviewde gemeenten in Twente geven aan dat er ontwikkelingen gaande zijn, waarbij alle toezichthouders in een grote afdeling worden samengebracht. Deze ontwikkeling zou kunnen worden opgevat als de eerste stap richting integrale handhaving. Dit samengaan zegt echter nog niets over de werkwijze. Uit de interviews is gebleken dat elke discipline nog zelfstandig op controle gaat, waarbij ze bij opvallende zaken wel de andere discipline informeren. Van echte integrale handhaving zoals in de literatuur is beschreven is dan ook nog geen sprake.

Het hebben van een goed risicobeleid is een van de voorwaarden voor integrale handhaving. Het merendeel van de geïnterviewde Twentse gemeenten heeft echter geen goed en afgewogen risicobeleid of werkt er niet meer mee. De gemeente Enschede heeft wel een goed en afgewogen risicobeleid en werkt er ook als zodanig mee. Op basis van ervaringen en eigen inschattingen wordt bepaald, of en hoe vaak, een bedrijf wordt gecontroleerd. Voor deze branche wordt aangegeven dat de risico's erg laag zijn en dat er daarom niet tot nauwelijks wordt gecontroleerd. Gemeenten geven aan voor deze branche te werken met een soort "piep systeem", zolang er niet wordt geklaagd door derden, is er geen reden om te controleren. Uitzondering hierop is de brandweer, zij werken met een landelijk actieplan waarop is aangegeven hoe vaak een object moet worden gecontroleerd. De afweging van het aantal controles kan worden gezien als een vorm van risicobeleid.

Aanvullend valt op dat er een discrepantie is tussen enerzijds de bevindingen van de Rijksinspecties en anderzijds de bevindingen uit de interviews die bij diverse gemeenten zijn gehouden. In hoofdstuk 3 zijn een aantal inspectierapporten bestudeerd en daaruit blijkt dat de naleving op o.a. brandveiligheid, legionella en speeltoestellen te wensen overlaat en in sommige gevallen zelfs verontrustend te noemen is. Veelal, zoals blijkt uit inspectierapporten, ligt de oorzaak hiervan in het onvoldoende of het niet hebben van (specifieke) kennis. Op basis van deze rapporten zou kunnen worden geconcludeerd dat er dus sprake is van een groot kennisprobleem bij deze doelgroep. Uit de interviews die zijn gehouden bij de gemeenten is dit beeld van de inspectie niet bevestigd. De verklaring hiervoor is wellicht dat (1) gemeenten deze doelgroep beschouwen als een sector met een laag risicoprofiel, waardoor er weinig tot geen toezicht is en (2) alleen daadwerkelijke handhaving wordt geregistreerd, waardoor er onvoldoende beeld is van de algemene naleving. Een andere

mogelijke verklaring kan zijn dat Rijksinspectie zeer strikt controleren en dat gemeentelijke toezichthouders meer oplossen in de communicatieve sfeer en daardoor dus niet registreren.

5. Ondernemers en de uitvoering van regelgeving

In hoofdstuk 3 is ingegaan op de relevante risico's en hoe ondernemers deze risico's ervaren. Een van de conclusies is dat ondernemers zich nauwelijks bewust zijn van risico's of deze niet zien.

Vervolgens is in hoofdstuk 4 stil gestaan bij de wetten en regelingen die van toepassing zijn op de relevante risico's en op welke wijze de overheid hier uitvoering aan geeft. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop ondernemers uitvoering geven aan de verplichte maatregelen en hoe zij deze maatregelen ervaren. Om een antwoord hierop te kunnen geven zijn naast de 30 geïnterviewde ondernemers een drietal diepte-interviews gehouden. De onderzoeksvragen 4 en 5 zullen dan zijn beantwoord.

5.1 Ervaring van 30 ondernemers met uitvoering van maatregelen

De 30 Twentse ondernemers is, naast hun ervaring met veiligheidsrisico's, ook gevraagd naar hun mening over regeldruk en toezicht.

Regeldruk

Naast de vragen gericht op de verschillende veiligheidsthema's is aan de ondernemers gevraagd hoe zij aankijken tegen deze regelgeving. Op de vraag hoe ervaart u de regeldruk dan geeft 100% van de middelgrote bungalowparken en 100% van de grote kampeerbedrijven aan dat ze de regeldruk als hoog ervaren. De overige bedrijven hebben of geen duidelijke mening of slechts zeer beperkt aangegeven de regeldruk als hoog te ervaren.

Tabel 10 Mening over regelgeving

	Campings	Bungalowparken	Hotels
Gaat te ver	6	4	3
Prima	2	4	5
Geen mening	2	2	2

Toeziht (Controle)

Toeziht is de manier van de overheid om vast te stellen of regels worden nageleefd. Dit toezicht wordt uitgeoefend door een groot aantal verschillende overheidsinstanties. Bijna alle ondernemers geven aan dat ze regelmatig worden gecontroleerd. Bij de groep hotels wordt dit echter het sterkst benadrukt. De ondernemers geven echter wel aan dat ze niet meer weten welke toezichthouder heeft gecontroleerd en hoeveel controles er op jaar basis zijn.

Algemene indruk 30 interviews

Risico's zijn aanwezig, maar worden als laag beoordeeld. Dit is voor een deel te verklaren omdat ondernemers weinig ervaring hebben de effecten van de risico's. De maatregelen uit wet- en regelgeving om risico's te voorkomen of te beheersen, worden over het algemeen wel uitgevoerd (ook omdat het moet). Een behoorlijk aantal ondernemers heeft wel aangegeven dat de regelgeving te ver gaat. Zo vinden ondernemers de wettelijke maatregelen die zij moeten nemen om legionella besmetting te voorkomen niet in verhouding staan tot het besmettingsrisico.

5.2 Case-studies 3 ondernemers

Naar aanleiding van de eerste interviewronde bij de 30 bedrijven, waarin een algemene indruk is gekregen, is er voor gekozen om bij een drietal bedrijven in Twente een diepte interview te houden. Deze diepte interviews zijn bij drie grote bedrijven afgenomen, omdat de verwachting is dat zijn over meer medewerkers beschikken, meer kennis zouden kunnen hebben en daardoor beter op de hoogte zijn van vigerende wet- en regelgeving. De belangrijkste bevindingen uit deze interviews zijn:

Welke “lijstjes” denkt u volgens de wet te moeten invullen?

De HACCP lijsten voor algehele hygiëne moeten worden bijgehouden. Daarnaast wordt aangegeven dat er regelmatig monster moeten worden genomen van het leidingwater en zwembadwater. De frequentie van monsternamen verschilt tussen 1 tot 3 keer per dag. De camping- en bungalowhouder hebben hiervoor een particulier bureau voor ingeschakeld. De resultaten van de monsters worden automatisch doorgestuurd naar de toezichthouder. De hotelhouder geeft verder nog aan dat hij 1 keer maand de brandmeldinstallatie test.

Door welke inspectiediensten bent u de afgelopen twee jaar bezocht?

De hoteleigenaar en de eigenaar van het bungalowpark geven aan dat de inspectie van VWA (voedsel en warenautoriteit) driemaal per jaar de administratie heeft gecontroleerd en bij de campingeigenaar is de inspectie slechts eenmaal geweest. De inspectie heeft vooral gekeken naar de uitvoering van de HACCP richtlijnen en bij aanwezigheid van speeltoestellen of deze ook zijn gekeurd. Andere controles die nog worden genoemd zijn de jaarlijkse controle door de brandweer, waarbij gekeken wordt naar de blusmiddelen en VITENS in opdracht van de VROM-inspectie die jaarlijks het leidingwater controleert.

Aan welke vergunningen (aanvragen) inclusief voorschriften heeft u en de afgelopen twee jaar voldaan?

De ondernemers hebben aangegeven dat ze eigenlijk geen vergunningaanvragen hebben lopen. Specifiek wordt nog aangegeven dat de gebruiksvergunning die ze hebben voor onbeperkte duur geldig is. De hoteleigenaar geeft nog wel aan dat hij jaarlijks een ontheffing moet aanvragen voor de exploitatie van gokautomaten (dit valt verder buiten de scope van het onderzoek).

Tabel 11 Hoeveel tijd besteedt u aan uitvoering aan regelgeving?

Voorschrift	Tijd
HACCP	30 minuten per dag
Maandelijkse Legionella controle	30 minuten – 3 uur per maand
Dagelijkse controle leidingwater	20 minuten per dag
Zwembad	45 minuten per dag (seizoensgebonden)
Brandmeldinstallatie	30 minuten per maand

In welke mate vindt u de wetgeving passend?

Als gastheer heb je de verantwoordelijkheid om de gast een veilige omgeving te bieden, aldus de ondernemers. 80% van de wetgeving wordt daarom als goed en nuttig ervaren. De wetgeving op het gebied van legionella en de daarbij behorende verplichtingen staan echter niet in verhouding tot het risico op besmetting. Veiligheid lijkt daarmee het indekken tegen mogelijke aantijgingen.

Kunt u aangeven in hoeverre de mate van handhaving passend is?

De onderdelen die specifiek naar voren zijn gekomen zijn, de hoge controle frequentie van het leidingwater(temperatuur). De controle van de brandmeldinstallatie wordt niet als zinvol beschouwd omdat deze zelf aangeeft of er een storing is. De registraties vanuit de HACCP worden wel als zinnig ervaren.

Welke handhavingmethode heeft uw voorkeur?

De ondernemers geven aan dat handhaving op de locatie zelf als het meest betrouwbaar wordt gezien. Daarnaast geven ze aan dat het doen van meldingen in plaats van vergunningaanvragen prettiger te vinden. Bij het aanvragen van vergunningen worden leges aan de aanvrager doorbelast. Het is wenselijk dat inspecties meer gezamenlijk komen controleren of anders een persoon alles laat controleren. Ondernemers geven verder nog aan dat gekeken zou kunnen worden naar de mogelijkheid om een functionaris zoveel mogelijk te laten controleren, drie man in drie weken tijd wordt als vervelend ervaren.

Welke handhavinggebieden zouden minder streng mogen?

De frequentie op leidingcontrole en de controle van de brandmeldinstallatie zouden minder streng mogen.

Ervaart u overlap tussen de inspectiediensten?

De ondernemers geven aan dat er eigenlijk nauwelijks sprake is van overlap.

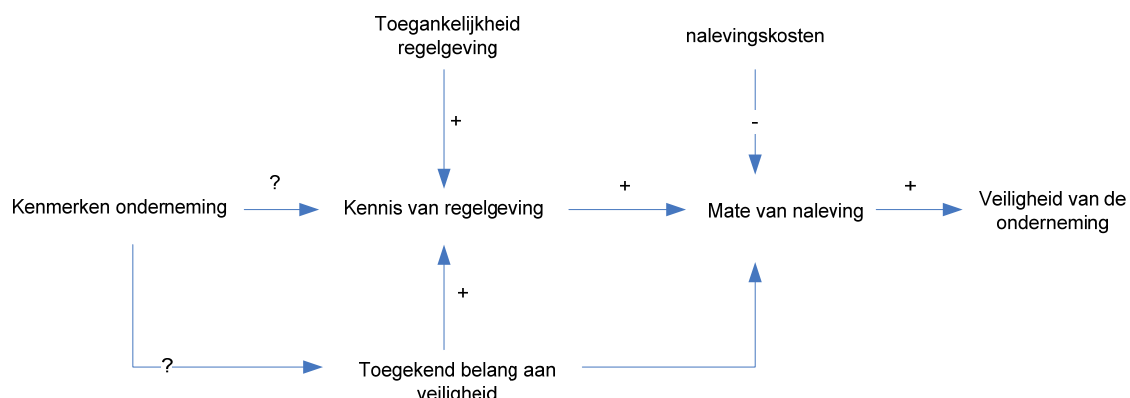
Wat is voor uw onderneming de meest wenselijke vorm van handhaving?

De wensen van de ondernemers zijn:

- kom zoveel mogelijk met zijn allen of laat de inspectie doen door een persoon;
- stem eisen tussen verzekeraar en overheid af. Als de overheid iets heeft goedgekeurd dan hoeft de verzekeraar dit niet nog een keer te doen;

5.3 landelijke enquête

Er is een redelijk, maar beperkt beeld ontstaan over de manier waarop Twentse ondernemers omgaan met de uitvoering van maatregelen die voortkomen uit regelgeving en welke risico's door hen ook als daadwerkelijke risico's worden beschouwd. Op basis van de resultaten van de 30 interviews en deskresearch is het volgende causaal veldmodel opgezet.



Figuur 5 Causaal veldmodel veilig recreëren

De veronderstelling van dit model is dat naarmate de regelgeving toegankelijker is, de kennis bij de ondernemer over de regelgeving toeneemt. Deze kennis zal ook toenemen naarmate een ondernemer meer belang toekent aan veiligheid. De kennis zal een positieve bijdrage hebben op de mate van naleving. De kosten van naleving hebben echter een negatief effect, naarmate de ondernemer meer kosten moet gaan maken zal hij eerder geneigd zijn om “water bij te wijn” te doen.

Getracht is om dit causaal veldmodel door middel van een landelijk uitgezette enquête te toetsen. Het doel van deze enquête is om vast te stellen of het causaal veldmodel daadwerkelijk verloopt zoals verondersteld, om te komen tot typologieën van ondernemingen en hoe zij omgaan met bovengenoemde thema's en om de resultaten uit de eerste 30 interviews beter te kunnen onderbouwen.

Deze enquête is verstuurd naar alle leden van de Recron, waarvan er 1250 behoren tot de categorie camping en/of bungalowpark. Na een periode van 4 weken was de enquête slechts 21 (1.6%) keer ingevuld. Gezien de zeer beperkte respons is het niet mogelijk om het causale veldmodel te toetsen en kunnen er geen directe conclusies aan de resultaten worden verbonden. Als indicatie zal wel naar de als belangrijk genoemde thema's brand, speeltoestellen en legionella worden gekeken en in hoeverre de resultaten van de enquête overeenkomen met de eerder gehouden interviews.

Algemene veiligheidsmaatregelen

Het blijkt dat het nemen van veiligheidsmaatregelen als zeer belangrijk wordt ervaren (50%). Regels die zijn opgesteld voor de te nemen maatregelen worden niet ervaren (40%) als overdreven. Ondernemers doen echter wel dat wat slechts noodzakelijk is (36%), op basis daarvan geeft ook ruim 50% aan dat zijn de zaken op veiligheidsgebied goed voor elkaar hebben.

Brand

De regelgeving met betrekking tot brandveiligheid wordt door 50% als complex ervaren. De mening over regeldruk is redelijk gelijk verdeeld over de ondernemers van geen moeite met de regeldruk tot zeer veel moeite met de regeldruk. De kans op brand wordt gemiddeld ingeschat, 31% geeft zelfs aan dat zijn denken dat de kans op brand klein is. Het aantal controles op het gebied van brandveiligheid wordt door ruim 60% als veel tot teveel ervaren. De tijdsbesteding aan brandveiligheid per maand bedraagt voor de meeste (86%) ondernemers ongeveer 0-2 uur, voor zowel de administratie als de begeleiding van toezichthouders.

Speeltoestellen

De complexiteit van de regelgeving met betrekking tot speeltoestellen wordt door 31% als neutraal ervaren, maar 31% vindt de regelgeving wel complex. 32% van de ondernemer ervaart de regeldruk als veel tot teveel. De kans op een ongeval met een speeltoestel wordt als laag geschat door de ondernemers. Het aantal controles op speeltoestellen wordt door ondernemers als veel (27%) tot te veel (13%) beoordeeld. De administratieve tijdsbesteding aan veiligheid met betrekking tot speeltoestellen per maand bedraagt voor 63% van de ondernemers bedraagt 0-2 uur. De tijd die de ondernemer per maand besteed aan begeleiding van toezichthouders is 0-2 uur, aldus 59% van de ondernemers.

Legionella

De kans op legionella besmetting wordt door de ondernemers laag geschat, 40% geeft aan laag en 31% geeft zelfs aan zeer laag. Het aantal controles op naleving wordt in het algemeen door de ondernemers als veel (27%) tot te veel (18%) ervaren.

5.4 Conclusies

Een algemeen beeld dat uit alle interviews, de 3 case studies en de enquête naar voren is gekomen is dat ondernemers weten dat er risico's zijn, maar deze risico's zien als iets dat gebeurt bij "de buurman". Ook zijn ze van mening dat het wel meevalt met de hoeveelheid regelgeving. Maatregelen worden uitgevoerd, omdat het nu eenmaal moet. Veiligheid wordt dan vaak gezien als een verplichting vanuit de wet en zou daarmee kunnen worden gezien als een passieve werkwijze. Een aantal ondernemers heeft aangegeven veiligheid als een "goed" te zien, waarbij regelgeving als een hulpmiddel wordt beschouwd.

Op sommige veiligheidsthema's hebben de ondernemers wel een duidelijkere mening. Zo vindt een groot deel van de ondernemers dat de wet- en regelgeving over legionella te ver is doorgeschoten. Al die verplichtingen staan niet in verhouding tot een mogelijk besmettingsrisico.

Uit alle interviews komt ook het beeld naar voren dat het versnipperde toezicht niet wenselijk is. Toezicht op locatie wordt niet als hinderlijk ervaren, maar wel als elke toezichthouder apart komt. De wens van de ondernemers is dan ook dat de toezichthouders de bezoeken beter op elkaar afstemmen. Het beeld dat naar voren is gekomen uit de enquêtes is iets duidelijker, daar vindt ruim de helft dat op alle thema's het aantal controles te veel is, regelgeving is complex en de regeldruk is te hoog.

De uitkomsten tonen overeenkomsten met eerder uitgevoerd onderzoek (MKB Nederland & VNO NCW, 2008) door de werkgeversorganisaties. Enkele bevindingen uit dat onderzoek zijn:

- Gebrek aan samenwerking.
 - In veel gemeenten werken toezichthouders niet samen;
 - Er is overlap tussen inspecties;
 - Onnodige nalevingskosten door tegenstrijdige eisen.
- Gebrek aan uniformiteit en eenduidigheid
 - Regels worden op verschillende manieren gehandhaafd
 - Pseudoregelgeving (beleidsregels) handhavingsprotocollen

1. De conclusie op onderzoeksvraag 4 (*Welke maatregelen heeft de ondernemer genomen om de wet na te kunnen leven?*) luidt:

In zijn algemeenheid blijkt dat ondernemers de maatregelen nemen die noodzakelijk zijn. Ondernemers geven echter wel aan dat ze regelgeving soms te ver vinden gaan. Zo geven ondernemers bijvoorbeeld aan dat het aantal monsters voor legionella preventie dat ze moeten nemen niet verhouding vinden staan tot het mogelijke risico.

De wijze waarop de overheid het toezicht heeft georganiseerd wordt als storend ervaren. De wens van de ondernemers is dan ook dat de overheid het toezicht beter op elkaar moet afstemmen. Deze resultaten komen overeen met eerder gehouden onderzoeken.

2. De conclusie op onderzoeksvraag 5 (*welke factoren beïnvloeden het naleefgedrag bij het nemen van maatregelen?*) luidt:

Op basis van de 30 interviews, de 3 case studies en enquête kan geen antwoord worden gegeven op deze vraag. De respons op de enquête was dermate laag dat het causale veldmodel niet kon worden getoetst.

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk wordt teruggeblikt naar wat de doelstellingen van het onderzoek waren en in welke mate deze doelstellingen zijn bereikt. Alvorens aan te geven in welke mate de doelstellingen zijn bereikt, zal worden teruggeblikt op de onderzoeksvragen en de conclusies die daaraan kunnen worden verbonden.

6.1 Conclusies

De conclusie van het onderzoek zullen per onderzoeksvraag worden weergegeven om vervolgens het antwoord te kunnen geven op de doelstellingen.

1. Welke vormen van veiligheidsrisico's zijn van relevant voor de verblijfsrecreatie?

Uit diverse inspectierapporten en branche informatie zijn een aantal relevante veiligheidsrisico's naar voren gekomen. Deze veiligheidsrisico's zijn:

Veiligheidsthema's
1. Speeltoestellen
2. Bacteriële besmetting van water en voedsel
3. Brandveiligheid en Explosie
4. Opslag gevaarlijke stoffen
5. Voedselveiligheid
6. Criminaliteit
7. Zwembaden
8. Verkeersveiligheid
9. Fysiek geweld
10. Calamiteitenplan
11. Ligging in bosrijk gebied

Figuur 6 veiligheidsthema's

2. Welke vormen van onveiligheid komen voor in de verblijfsrecreatie en in welke mate?

Alle geïnventariseerde vormen van onveiligheid komen voor, echter brand, legionella en speeltoestellen worden door de ondernemers als een daadwerkelijk risico gezien. Ten aanzien van de overige risico's zou dit er op kunnen duiden dat de ondernemers een lage risicoperceptie hebben.

3. Welke maatregelen zijn verplicht vanuit wet- en regelgeving om de relevante risico's te beheersen?

Alvorens te kunnen vaststellen welke maatregelen moeten worden uitgevoerd, is eerst vastgesteld welke wet- en regelgeving van toepassing is. In tabel 4.1 is een overzicht opgenomen van alle mogelijke wetten en regelingen die van toepassing zijn. Per ondernemer zal individueel moeten worden vastgesteld welke wet- en regelgeving daadwerkelijk van toepassing is.

Op rijksniveau zijn ontwikkelingen in gang gezet om regelgeving sterk terug te dringen dan wel te vereenvoudigen. Zo heeft het Rijk o.a. de Wet op de Openluchtrecreatie geschrapt en regelgeving over brandveiligheid en milieu vereenvoudigd. Daarnaast heeft het Rijk ingezet op meer meldingen en minder vergunningen. Voor deze doelgroep heeft dit geresulteerd in een sterke afname van verplichte vergunningen. Ondanks deze terugdringing van regelgeving vanuit het Rijk behoudt de gemeente echter de mogelijkheid om eigen beleid te ontwikkelen en verordeningen vast te stellen die de deregulering deels te niet doen. Een voorbeeld hiervan is het vaststellen en aannemen van de verordening kamperen.

De maatregelen waaraan een ondernemer moet voldoen, zijn velerlei en sterk afhankelijk van de activiteiten van de ondernemer. Om toch iets te kunnen aangeven over verplichte maatregelen is gekeken naar wat de administratieve lastendruk is. Bij het vaststellen van de administratieve lastendruk wordt vooral gekeken naar zogenaamde informatieverplichtingen en de informatienalevingskosten. Deze verplichtingen en de daaraan gekoppelde kosten worden veroorzaakt door het bijhouden van de administratie in logboeken, monsterlijsten en de tijd die een ondernemer o.a. besteed aan ontvangen en begeleiden van toezichthouders.

De overheid houdt toezicht op de regelgeving door het afleggen van controle bezoeken bij de ondernemers. Uit het onderzoek bij de gemeenten is gebleken dat deze doelgroep wordt beschouwd als een doelgroep met een laag risicoprofiel al dan niet onderbouwd met een risicobeleid. Deze lage beoordeling betekent ook dat gemeenten bijna geen toezicht uitoefenen. Het merendeel van de gemeenten heeft aangegeven te werken op basis van het “piepsysteem”, zo lang er niet wordt geklaagd is er geen reden om te controleren.

4. Welke maatregelen heeft de ondernemer genomen om de wet te kunnen naleven?

Het blijkt dat de meeste ondernemers wel hun maatregelen nemen. In sommige gevallen, zoals het opstellen van een beheersplan voor legionella preventie, gebeurt dit niet altijd. De redenen hiervan zijn op basis van de interviews en enquête niet vast te stellen. Wel blijkt uit inspectierapporten dat ondernemers over weinig (specifieke) kennis beschikken dat leidt tot het niet voldoen aan de regelgeving.

Een andere mogelijke verklaring kan zijn (niet vastgesteld in dit onderzoek) dat ondernemers een afweging maken tussen enerzijds de kans op een controle en de hoogte van een eventuele boete en anderzijds het voordeel van niet gemaakte kosten voor naleving (Suurmond, 2003). Als ondernemers de kans op controle laag inschatten (gemeenten controleren bijna niet) inclusief de daarbij behorende boete dan kan de ondernemer de overweging hebben om maatregelen niet uit te voeren. Deze hypothese is in dit onderzoek echter niet getoetst.

5. Welke factoren beïnvloeden het naleefgedrag bij het nemen van maatregelen?

De resultaten van de interviews en de enquête bieden onvoldoende inzicht in welke factoren het naleefgedrag beïnvloeden. Het aantal respondenten is zo laag dat er geen betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan.

Op basis van literatuurstudie zou kunnen worden geconcludeerd dat het hebben van kennis een belangrijke voorwaarde is voor naleving. Andere factoren die bepalend voor de naleving kunnen zijn, zijn nut en noodzaak zien van regelgeving en de toegankelijkheid van regelgeving. De resultaten van de interviews en enquête bieden echter te weinig houvast om bovenstaande te kunnen staven.

6. Welk beleid kan tot betere naleving leiden?

De resultaten van het onderzoek bieden onvoldoende aanleiding om te kunnen bepalen welk beleid kan leiden tot een betere naleving. De uitspraken die zijn gedaan, zoals betere onderlinge afstemming tussen toezichthouders, zijn slechts van een zeer beperkt aantal respondenten en vrij algemeen van aard.

6.2 De doelstellingen

In hoofdstuk 2 zijn de doelstellingen van het onderzoek beschreven, waarbij het gaat om het inzichtelijk krijgen van de aard en omvang van de veiligheidsproblematiek en de gevoelde knelpunten bij het invoeren en handhaven van de maatregelen. Het eind resultaat zou een aanzet moeten zijn tot het komen van een innovatief veiligheidsconcept.

Doelstelling 1

*Het door middel van kenniscirculatie en inventariserend onderzoek beschikbaar maken van inzichten in de **aard en omvang van de veiligheidsproblematiek** in de recreatiesector en gevoelde **knelpunten in de handhaving en uitvoering** van bestaande veiligheidsregels bij de bedrijfsvoering.*

Er is een discrepantie tussen enerzijds de ondernemers en gemeenten en anderzijds de bevindingen van Rijksinspecties. De resultaten van de interviews en enquêtes bij de ondernemers laten geen duidelijk beeld zien van de aard en omvang van de veiligheidsproblematiek en de gevoelde knelpunten. Een verklaring voor deze afwezigheid is door de lage respons niet eenduidig en betrouwbaar vast te stellen.

Gemeenten als een van de belangrijkste toezichthouder geven aan ook geen knelpunten in de naleving te ervaren bij deze doelgroep. De verklaring hiervoor is tweeledig (1) de doelgroep heeft een laag risicoprofiel waardoor er weinig tot geen toezicht wordt uitgeoefend en (2) er wordt weinig vastgelegd en gedocumenteerd.

Op het niveau van Rijksinspectie (veelal tweede lijnstoezicht) blijken er echter wel een aantal knelpunten te zijn in de naleving van veiligheidsregels. Uit inspectierapporten blijkt dat ondernemers over weinig of geen (specifieke) kennis beschikken en daarom regels onvoldoende uitvoeren. Deze conclusie wordt ook onderkend in andere onderzoeken waaruit blijkt dat naleving van regelgeving samenhangt met het hebben van kennis en de toegankelijkheid van regels.

Doelstelling 2

*Het gezamenlijk ontwikkelen van **innovatieve veiligheidsconcepten** ten behoeve van de bedrijfsvoering van recreatiebedrijven.*

De resultaten van het onderzoek geven geen duidelijke en eenduidige richting aan voor de ontwikkeling van een innovatief veiligheidsconcept. Richtingen die wel door een enkele ondernemer wordt aangegeven zijn laat toezichthouders meer en gecoördineerd gelijktijdig komen en probeer tot afstemming te komen tussen overheid en verzekeraars die ook eisen stellen aan veiligheid.

Doelstelling 3

Het waar mogelijk ontwikkelen van voorstellen ten aanzien van vereenvoudiging van regelgeving en handhaving, waarbij de veiligheidsdoelstelling blijft gehandhaafd, of zelfs wordt verbeterd.

Uit enkele onderzoeken naar aanleiding van landelijke ontwikkelingen op het gebied van toezicht en handhaving is gebleken dat in de toekomst toezicht meer uit zal gaan van systeem gericht toezicht. Zo heeft de Voedsel en Warenautoriteit in samenwerking met de RECRON zich ten doel gesteld om te gaan experimenteren met deze nieuwe werkwijze van toezicht voor de doelgroep kampeerbedrijven en bungalowparken. Tot nu toe wordt nog niet samengewerkt met gemeentelijke toezichthouders, wat wel een duidelijke meerwaarde zou hebben voor systeem gericht toezicht.

6.3 Aanbevelingen

1. Gebiedsgerichte aanpak

De resultaten van het onderzoek geven geen aanleiding tot het ontwerp van een algemeen toepasbaar nieuw veiligheidsconcept dat gebruikt zou kunnen worden in de branche. Daarvoor mist in zijn algemeenheid de urgentie bij de geïnterviewde bedrijven en laten hun risicoprofielen geen algemeen geldende overheersende problematiek zien.

Bovendien is de ondernemer veelal gericht op uitoefening van de dagelijkse bedrijfsvoering, het creëren van meerwaarde door zijn gasten een zo'n prettig en een aangenaam verblijf te bieden. Investerings die moeten worden gedaan om dit aangename verblijf te realiseren verwacht de ondernemer terug te zien in omzet en winst. Kosten, die moeten worden gemaakt in het kader van naleving van regels met betrekking tot veiligheid, zullen wellicht als minder zichtbaar worden ervaren en in de ogen van de ondernemer wellicht weinig direct bijdragen aan een aangenaam verblijf. Deze gedachte zal nog sterker zijn als de ondernemer geen ervaring heeft met incidenten en daarmee ook nut en noodzaak niet inziet.

Onze conclusie hieruit is om bij een verdere ontwikkeling van een veiligheidsconcept en het oplossen van veiligheidsproblemen, bedrijven te selecteren met een acuut gevoeld veiligheidsprobleem dat slechts door middel van een gezamenlijke aanpak kan worden opgelost. Bij deze oplossing zullen participerende bedrijven een duidelijk direct voordeel moeten behalen boven degenen die niet participeren. Voor een dergelijke aanpak ligt het voor de hand om te streven naar een gebiedsgerichte aanpak. Hierbij worden vergelijkbare bedrijven met vergelijkbare problematiek benaderd in een gegeven locatie.

2. Integrale handhaving

Naar onze mening valt winst te behalen, zowel voor de ondernemer als voor de overheid, in de uitvoering van integrale handhaving en toezicht. Zoals geconstateerd in hoofdstuk 4, heeft de ondernemer in de verblijfsrecreatie te maken met een veelheid aan regelgeving en daarbij behorende toezichthouders en handhavers. Aanzetten tot coördinatie van al deze activiteiten bestaan en moeten naar onze mening met kracht verder worden uitgebreid. Wij constateren dat op Rijksniveau bij voorbeeld dat de Voedsel en Waren Autoriteit probeert te komen tot coördinatie van activiteiten van toezichthouders. Ook zijn bij gemeenten, maar zeker niet bij alle gemeenten, de toezichthouders ten aanzien van brand, bouw en milieu samengevoegd binnen een organisatorisch verband. Hierdoor kan de betere afstemming in het toezicht plaats. Een dergelijke afstemming zal leiden tot delen van benodigde informatie en vermindering van kosten voor ondernemer en overheid.

3. Risicobenadering

Efficiëntievoordelen voor ondernemer en overheid zijn te bereiken door handhaving en toezicht te verbinden aan een risico-inschatting. Vanuit brandveiligheidsperspectief worden hotels al aangemerkt als objecten met een verhoogd risico. Wij bevelen uitbreiding van deze risicobenadering aan. Het betreft dan een inschatting van zowel fysieke als sociale veiligheidsrisico's. In de risico-inschatting dienen bovendien niet alleen veiligheidsaspecten van de onderneming zelf, maar ook van de omgeving waarin de onderneming zich bevindt opgenomen te worden. Voor omgevingskenmerken valt met het oog op de veiligheid bijvoorbeeld te denken aan brand- en overstromingsrisico's. Het toezicht zou zich in dat geval vooral kunnen richten op maatregelen die de beheersbaarheid en zelfredzaamheid van gasten en personeel in geval van een daadwerkelijke calamiteit vergroten. Het toezichthouden verschuift van toezicht op naleving van algemene regels en niet specifieke maatregelen naar noodzakelijk geachte maatregelen in een specifieke situatie. Bovendien ontlast gericht toezichthouden zowel de ondernemer als de overheid.

4. Systeemtoezicht in plaats van regeldruk

Het huidige toezicht is vooral gericht op outputmeting. Deze vaak traditioneel genoemde werkwijze van toezicht kenmerkt zich door regelgeving te vertalen naar checklisten om vervolgens aan de hand van deze checklisten te controleren of is voldaan aan de regelgeving. De nieuwe manier van toezicht richt zich meer op de vraag hoe een ondernemer de bedrijfsvoering heeft om aan regelgeving te kunnen voldoen. De veronderstelling is dat goed georganiseerde bedrijfsvoering leidt tot betere naleving van verplichtingen. Bovenstaande is ontleend aan de theorie van single- en double loop learning.

5. Vertrouwen en win-win creëren bij veiligheidsaanpak

Om tot een andere manier van werken te komen bevelen wij een gebiedsgebonden aanpak aan. Bij een dergelijke aanpak is naar onze mening op de eerste plaats de toezichthoudende instantie (lokale of regionale overheid) aan zet. De verwachting is dat in het begin veel afstemming noodzakelijk is om te komen tot gezamenlijke doelen. Binnen een dergelijke aanpak is compliance en vertrouwen een voorwaarde om te slagen. Verder zou het uitgangspunt moeten zijn dat de overheid op een andere wijze gaat toezien en ondernemers investeren in bedrijfsvoering. De win-win situatie (een belangrijke voorwaarde) is dat de ondernemer minder fysieke controles krijgt, wat winst in tijd oplevert en voor de overheid dat minder capaciteit op locatie hoeft te worden ingezet.

Samenstelling deelnemers onderzoek

Diverse partners hebben gedurende het onderzoek een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit rapport. De volgende partners hebben deelgenomen:

Stuurgroep

Naam	Organisatie
W.K.F. Rodenhuis	Kenniscentrum Leefomgeving
C.L. Kiffen	Kenniscentrum Leefomgeving
J.P.T. Thijssen	Kenniscentrum Hospitality Business
P. Lucassen	Kenniscentrum Hospitality Business
A.G. Groen	Regio Twente
M.P. Lentink	Recron
H.M. Bakker	MKB Midden
A.G.J. ten Vergert	KvK Oost Nederland

Studenten

Naam	Periode
Mark Kruidenberg	feb-jun 2009
Karin Koerhuis	feb-jun 2009
Melissa de Kleijn	feb-jun 2009
Lieke Schotman	feb-jun 2009
Robin Meinen	sep-jan 2009/2010
Sanne Schuchard	feb-jun 2010
Remco Waanders	feb-jun 2010

Bedrijven

Landgoedcamping Het Meuleman	Camping De Keujer
Boerderijcamping De Linderbeek	Park Camping Mooi Delden
Bungalowpark de Lourenshoeve	Bilderberg Landgoed de Wilmersberg
Bungalowpark De Lindenberg	Hotel Restaurant 'De lutteweide'
Camping de Twentse Es	Restaurant / Hotel Berg en Dal
Camping/Bungalowpark De Molenhof	Sandton Resort Bad Boekelo
Casa Familia Salland	Hotel Morssinkhof
Landal Twenhaarsveld	De Bovenberg
Theehuis Dennenoord	Hotel 't Holt
Camping de Haer	Aparthotel Delden
Minicamping Erve Wiegink	Droste's dineren en logeren
Villapark Eureka	Landhuishotel De Bloemenbeek
Vakantiepark Hellendoorn	Landgoed de Holtweijde
Recreatiecentrum De Witte Berg	Camping Roderveld
't Stien 'n Boer	Mini camping de Paardebloem

Gemeente	Naam
Enschede, afdeling Handhaving	N.Kobben
Enschede, afdeling Vergunningen	M.Snellenburg
Enschede, afdeling Brandweer	L. Welberg
Haaksbergen, Vergunningen	H. Bieleveld
Haaksbergen, Brandweer	N. Soesan
Hof van Twente	Arends
Rijssen-Holten	Brinkhuis
Twenterand	Richter
Cluster Hellendoorn, Rijssen-Holten, Wierden, coördinator brandweer	S. Mues

Bibliografie

- Bekkers, V., & e.a. (2002). *Intergrale handhaving, een onderzoek van integrale handhaving van het beleid ten aanzien van openbare inrichtingen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Claes, P. (2008). *Risicomanagement*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Drennan, L. & McConnell . A (2007). *Risk and Crisis Management in the Public Sector*, London.
- Gulik van, A. (2008). *Natuurbrand een onderschat risico, kwantitatieve en kwalitatieve benadering om te komen tot bestuurlijke en operationele prioritering in risico's in de Veiligheidsregio Noord en Oost Gelderland*. Apeldoorn.
- Michiels, F., & Muller, E. (2006). *Handhaving, bestuurlijk handhaven in Nederland*. Deventer: Kluwer.
- MKB Nederland & VNO NCW. (2008). *Lokaal toezicht? mag het wat minder*. Delft.
- Moerdijk, J. (2009). Veertig vergunningen voor een sapje. *Binnenlandsbestuur* , 34-37.
- Next step management. (2009). *Inleiding systeem gericht toezicht milieu en veiligheid grote bedrijven*. VROM.
- Nijssen, A. (2003). *Dansen met de octopus*. Delft: Eburon.
- Post, P., & Oostdijk, A. (2002). *Evaluatie van de kampeerregulering*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- Sira Consutling . (2007). *Meting toezichtslasten in het domein recreatie*. Nieuwegein.
- Stol, W. (2006). Focus op integrale veiligheid. In W. Stol, J. Rijpma, C. Tielenburg, H. Veenhuysen, & T. Suurmond, G. (2003). *Brandveiligheid in de HORECA*. Universiteit Leiden.
- VROM-inspectie. (2009). *Onderzoek naleving brandveiligheidsregelgeving 100 kleine hotels*. Den Haag.
- VROM-inspectie, & Warenautoriteit, V. e. (2006). *Veiligheid en Gezondheid op recreatieterreinen*. Den Haag.
- Zwart de, A. (2005). *Integraal veiligheidszorgmanagement*. Kluwer.