

Toezichtweek VI-Oost 2005 **'Een veilig verblijf gewenst!'**

Onderzoek naar de veiligheid bij
groepsaccommodaties

VROM-Inspectie
Regio Oost

Pels Rijkenstraat 1
Postbus 136
6800 AC Arnhem
Interne postcode --

Mw. Mr. M.J.T. Braam
Telefoon 026-3528400
Fax 026-3528455
www.vrom.nl



inhoudsopgave



Voorwoord

Voor u ligt het rapport 'Onderzoek naar veiligheid bij groepsaccommodaties', uitgevoerd in het kader van de VROM-Inspectie regio Oost toezichtweek 2005. Dit integrale onderzoek naar groepsaccommodaties is van 10 oktober tot en met 14 oktober 2005 door de medewerkers van de VROM-Inspectie regio Oost (VI-Oost), in nauwe samenwerking met de medewerkers van 21 gemeenten in Gelderland en Overijssel uitgevoerd.

Het rapport beoogt een beknopte zakelijke weergave te zijn van de resultaten en bevindingen van deze toezichtweek.

Als bijkomend produkt van dit project zal binnenkort de definitieve toezichtmethodiek 'Veiligheid bij groepsaccommodaties' verschijnen. De VROM-Inspectie hoopt hiermee te faciliteren in een integrale methodiek waarbij aspecten onder meer op het gebied van ruimtelijke ordening, bouwen, gebruiksvergunning, milieu en watervoorziening aan de orde komen.

De controles zijn onder het motto 'partnership als strategie' uitgevoerd door multidisciplinaire teams bestaande uit medewerkers van de gemeenten en de VROM-Inspectie. Graag wil ik, namens de medewerkers van de VI-Oost, alle participerende gemeenten hartelijk danken voor de goede samenwerking bij de uitvoering van dit project.

Ik wens u veel genoegen met het lezen van dit rapport in de hoop dat dit rapport een uitstralingseffect heeft naar de overige gemeenten in Overijssel en Gelderland. Daarbij beveel ik de ontwikkelde toezichtmethodiek, die ook op andere gebouwen met een logiesfunctie toegepast kan worden, van harte bij u aan.

de inspecteur,

dr. J. Blenkers



1	Samenvatting	5
2	Inleiding	9
3	Doel van de toezichtweek	11
4	Uitvoering onderzoek	13
5	Resultaten onderzoek	15
5.1	Algemeen oordeel naleefgedrag ondernemers	15
5.2	Specificatie algemeen oordeel	16
5.2.1	Snel en veilig vluchten	16
5.2.2	Voorkomen risico's	18
5.2.3	Voorkomen legionellabesmetting	20
5.3	Uitvoering VROM-taken door gemeenten	22
6	Reacties gemeenten en nazorg	25
6.1	Evaluatie deelnemende gemeenten	25
6.2	Nazorg niet veilige accommodaties	25
6.3	Nazorg legionella	26
7	Communicatie en Compliance Assistance	27
Bijlage 1 Deelnemende gemeenten VI-toezichtweek 2005		29
Bijlage 2 Toezicht op groepsaccommodaties [Uit VROM-Inspectie informatieblad Compliance Assistance december 2005] Michel Scholten en Raymond Schuurman, afdelingshoofd Handhaving en juridisch medewerker Handhaving, gemeente Winterswijk:		31



1 Samenvatting

Bij 71 groepsaccommodaties in 21 gemeenten is de naleving van de wet- en regelgeving ten aanzien van veiligheid gecontroleerd. Deze actie heeft plaatsgevonden in de week van 10 tot en met 14 oktober 2005 in het kader van de Toezichtweek VROM-Inspectie regio Oost.

Faciliteren en samenwerken

Onder het motto 'Partnership als strategie' zijn de administratieve en fysieke controles in nauwe samenwerking met 21 actief deelnemende gemeenten uit Gelderland en Overijssel uitgevoerd (zie bijlage 1). Dit aan de hand van een door de VI ontwikkelde integrale toezichtmethodiek die aan de deelnemende gemeenten ter beschikking is gesteld.

Doel van de toezichtweek was om inzicht te krijgen in welke mate veilig gebruik van groepsaccommodaties kan worden gemaakt. Door de VROM-Inspectie, de gemeenten en de ondernemers zijn initiatieven genomen om de veiligheid voor gebruikers van de 71 onderzochte groepsaccommodaties te verhogen.

Resultaten

Algemeen

Bij ruim driekwart (83%) van de groepsaccommodaties kunnen gasten verblijven zonder dat zij voor hun veiligheid moeten vrezen. Hier zijn geen situaties aangetroffen die bedreigend zijn voor de veiligheid van de gebruikers.

Hier staat tegenover dat bij 17% van de bedrijven het verblijf niet veilig is; bij 10% (zeven bedrijven) is de aangetroffen situatie dermate problematisch dat de vertoonde gebreken worden beschouwd als bedreigend voor de gebruiksveiligheid van de betreffende accommodatie. De VI heeft de betreffende gemeenten gevraagd om de tekortkomingen zo spoedig mogelijk op te laten heffen.

Daarnaast is bij 7% (vijf bedrijven) een situatie aangetroffen die dermate zorgwekkend is dat de risico's die zich kunnen voordoen bij verblijf in deze accommodatie niet verantwoord zijn. Bij al deze gevallen zijn, in nauw overleg met de gemeente, de brandweer en de eigenaar van de accommodatie maatregelen getroffen om de risicovolle situatie te beëindigen. Deze accommodaties zijn onmiddellijk tijdelijk (gedeeltelijk) gesloten totdat in een acceptabel veiligheidsniveau is voorzien.

Specifiek

Per gecontroleerd thema is het volgende geconstateerd:

Snel en veilig vluchten

- Bepalingen die betrekking hebben op het snel en veilig vluchten bij calamiteiten worden tussen de 65% en 92% nageleefd door de ondernemers.



Risico's

- De ventilatie bij ruimteverwarming door gaskachels of open CV-ketels/geisers krijgt in 11% van de gevallen nog niet de aandacht die het behoeft.
- De controle van brandblusmiddelen laat ook nog te wensen over; bij 18% van de bezochte accommodaties heeft geen tijdige keuring van de brandblusmiddelen plaatsgevonden.

Legionella

- Ten aanzien van het voorkomen van legionellabesmettingen is het beeld verontrustend; bij 59% van de groepsaccommodaties is het risico dat gasten mogelijk een legionellabesmetting oplopen onvoldoende in beeld gebracht en wordt geen of onvoldoende beheer uitgevoerd dat is gericht op legionellapreventie.

Uitvoering VROM-taken door gemeenten

Uit de onderzochte dossiers bij de gemeente komt naar voren dat op de terreinen ruimtelijke ordening (79%) en milieu (82%) de dossiers redelijk op orde zijn. Opvallend is wel dat bij de verlening van gebruiksvergunningen de achterstand bij een aantal gemeenten nog niet is ingelopen; 17% van de onderzochte accommodaties beschikt niet over een gebruiksvergunning waar dit vereist is. Daarnaast kon in 17% van de gevallen de gemeente niet aantonen dat er controles hebben plaatsgevonden op essentiële veiligheidsaspecten.

Beschouwing bij branche-aangeslotenen en niet bij branche aangeslotenen

Uit het onderzoek is gebleken dat ondernemers die geen lid zijn van een brancheorganisatie over het algemeen de regels minder goed naleven dan ondernemers die wel zijn aangesloten bij een brancheorganisatie. Dit is bij alle bovengenoemde gecontroleerde thema's het geval. Alle gevallen die als 'slecht' zijn beoordeeld maken deel uit van de groep niet-leden. De VI geeft de niet aangesloten ondernemers het advies om te overwegen lid te worden van een brancheorganisatie. Lidmaatschap van een brancheorganisatie kan aantrekkelijk zijn; niet alleen door belangenbehartiging en het geven van algemene feedback aan onder meer beleidsdirecties over knelpunten in de (uitvoering van) de regelgeving, maar ook door voor individuele ondernemers meer tastbare voordelen, zoals ontvangen van informatie van de branchorganisatie over bijvoorbeeld legionellapreventie.

Aanbevelingen

Zoals ook al tijdens het onderzoek door de VROM-Inspectie regio Zuid in 2004 is geconstateerd valt er nog het nodige te verbeteren op het gebied van naleefgedrag van de in dit onderzoek gecontroleerde VROM wet- en regelgeving.

Brancheorganisaties

- Ten aanzien van de bepalingen met een laag naleefpercentage kan gericht voorlichting (aan leden) worden gegeven. Geef hierbij prioriteit aan legionellapreventie, ventilatie bij verwarming van slaapruidten met gaskachels en de keuring van blusmiddelen.
- Stimuleer leden om veiligheidsbepalingen optimaal na te leven.
- Maak duidelijk dat niet alleen het imago van de ondernemer zelf maar ook dat van de branche in het geding is als zich ernstige calamiteiten voordoen als gevolg van slecht naleefgedrag van veiligheidsbepalingen.



Gemeenten

- Heroverweeg de prioriteitstelling ten aanzien van de gebruiksveiligheid van groepsaccommodaties. Verleen gebruiksvergunningen en zorg voor een adequate controlefrequentie.
- Inventariseer en inspecteer naast de groepsaccommodaties die tijdens de toezichtweek zijn bezocht, ook de overige groepsaccommodaties in de gemeente.
- Gebruik de ontwikkelde toezichtmethodiek ook voor controles van de overige gebouwen met logiesfunctie (hotels, pensions, bed & breakfast) en schrijf zo nodig de eigenaren van de groepsaccommodaties aan tot het aanvragen van een gebruiksvergunning.
- Bezie binnen de gemeentelijke organisatie hoe de toezichtlast voor ondernemers zo veel mogelijk kan worden beperkt (dus verschillende disciplines bijvoorbeeld milieu, bouwen en brandveiligheid).

VROM-Inspectie

- Onderzoek via hercontroles 2006 de naleving van bepalingen ten aanzien van legionellapreventie bij groepsaccommodaties. Treedt sanctionerend op tegen ondernemers die dan nog verwijtbaar in gebreke zijn.

Compliance Assistance (CA)

Compliance Assistance blijkt voor de VI een efficiënt en effectief instrument als de oorzaken van niet-naleven onder andere liggen op het vlak van geen of onvoldoende kennis en begrip van regels. Daarbij controleert en handhaaft de VI niet alleen de norm, maar helpt de VI andere overheden en bedrijven ook bij het verbeteren van de naleving. De toezichtweek is in 2005 als typisch Compliance Assistance-project benoemd en uitgevoerd.

In het derde interne VI-Informatieblad Compliance Assistance van december 2005, getiteld 'De praktijk in 2005', wordt in een interview met de gemeente Winterswijk dieper ingegaan op de wijze waarop Compliance Assistance vorm heeft gekregen in deze toezichtweek (zie bijlage 2).

Op landelijk niveau is in het kader van Compliance Assistance een traject gestart met als doel een integraal model te introduceren voor de implementatie van CA bij groepsaccommodaties. De in dit model benoemde acties zijn gericht op vergroting van de gebruiksveiligheid bij groepsaccommodaties en kan ook worden toegepast op VI-projecten rond gebruiksveiligheid bij indoorspeeltuinen, discotheken, scholen etc.





2 Inleiding

In oktober 2005 heeft de VROM-Inspectie regio Oost een toezichtweek gehouden met als onderwerp "veiligheid bij groepsaccommodaties". Aanleiding tot dit onderzoek was een soortgelijk gehouden onderzoek door de VROM-Inspectie regio Zuid in 2004 waarbij is aangetoond dat 25% van de groepsaccommodaties als niet veilig beschouwd kon worden. Gezien onder meer het belang van de veiligheid voor de burger is daarom tot ook in Oost tot een dergelijk onderzoek besloten.

De Toezichtweek heeft plaatsgevonden van 10 tot en met 14 oktober 2005 in veertien Gelderse en zeven Overijsselse gemeenten (zie bijlage 1).

Onder groepsaccommodaties wordt het volgende verstaan; gebouwen met een logiesfunctie waarbij het gaat om bieden van een tijdelijk en/of recreatief onderdak aan grotere groepen personen meer specifiek:

- Kampeer/vakantieboerderijen (al of niet op een camping gesitueerd).
- Maneges waar ruiterkampen worden georganiseerd.
- Gebouwen scoutinggroepen.
- Conferentiepanden/-landhuizen met nachtverblijf.

In de regel kunnen gasten gebruik maken van een dagverblijf en een keuken.

In dit rapport worden resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Ingegaan wordt op de thema's "snel en veilig vluchten", "beperkingen risico's" en "legionella". Verder worden de bevindingen over de uitvoering van een aantal VROM-taken door de bezochte gemeenten weergegeven. De resultaten worden aan de hand van een beschouwing geanalyseerd. Tot slot is getoetst in welke mate de doelstelling van de Toezichtweek is gerealiseerd.





3 Doel van de toezichtweek

Doel van de toezichtweek was om:

- inzicht te krijgen in welke mate veilig gebruik kan worden gemaakt van groepsaccommodaties;
- zonedig het initiatief te nemen, in nauwe samenwerking met de deelnemende gemeenten, om de veiligheid voor de gebruikers van groepsaccommodaties te verhogen;
- bevordering van de naleving van de VROM wet- en regelgeving bij groepsaccommodaties door als VI te faciliteren in toezicht en daarvoor aan gemeenten een integrale toezichtmethodiek ter beschikking te stellen.

De VI acht het wenselijk dat de geboekte nalevingwinst in dit onderzoek ook bij de niet onderzochte groepsaccommodaties en andere gebouwen met een logiesfunctie wordt gerealiseerd. Eén van de deelnemende gemeenten heeft reeds aangegeven in 2006 aan de hand van het draaiboek en toezichtmethodiek de overige in de gemeente aanwezige groepsaccommodaties te controleren. Daarnaast zal in die gemeente ook een controleactie worden gehouden waarbij andere gebouwen met een logiesfunctie, in dit geval Bed & Breakfast-gelegenheden, op veilig gebruik worden beoordeeld.





4 Uitvoering onderzoek

Er zijn 71 groepsaccommodaties in 21 gemeenten in Gelderland en Overijssel gecontroleerd. Onderzocht is hoe een 60-tal bepalingen ten aanzien van veiligheidsaspecten rond groepsaccommodaties wordt nageleefd. Daarnaast is de uitvoering van de VROM-taken door de gemeenten op 26 onderdelen onderzocht. De controles hebben aan de hand van een draaiboek en een vragenlijst plaatsgevonden. In de vragenlijst zijn kernbepalingen benoemd waaraan een groepsaccommodatie moet voldoen. In dit rapport zijn de bevindingen ten aanzien van de naleving van deze kernbepalingen weergegeven.

De selectie van de te controleren groepsaccommodaties heeft plaatsgevonden op basis van een uitnodiging aan alle Gelderse en Overijsselse gemeenten om actief te participeren in de toezichtweek. Zoals vermeld hebben 21 gemeenten hieraan gehoor gegeven. Tijdens een startbijeenkomst in september 2005 is aan hen een draaiboek uitgereikt met het nodige achtergrondmateriaal. Daarnaast is tijdens deze bijeenkomst een instructie gegeven over de uitvoering in teams tijdens de toezichtweek. Vanuit de gemeenten waren verschillende disciplines vertegenwoordigd; het ging hierbij om afdelingen Milieu, Bouwzaken, Brandweer, Veiligheid & Openbare Orde etc. Gemeenten zijn na afloop van deze bijeenkomst uitgenodigd om inhoudelijke reacties te geven op de ontwikkelde toezichtmethodiek. In een later stadium zal een terugkombijeenkomst voor (in ieder geval de deelnemende) gemeenten worden georganiseerd om een beeld te geven van de resultaten en doorgevoerde verbeteringen bij groepsaccommodaties en het project in zijn algemeenheid te evalueren.

De controles zijn uitgevoerd door multidisciplinaire teams bestaande uit medewerkers van de gemeenten en de VROM-Inspectie. De selectie van de bezochte accommodaties heeft plaatsgevonden door aanlevering van adressen/inrichtingenbestanden door de deelnemende gemeenten of via internet. Per gemeente is een steekproef genomen van de te onderzoeken accommodaties. Tijdens de toezichtweek is onderzoek uitgevoerd op de volgende onderdelen.

Dossieronderzoek

- het bestemmingsplan dat van toepassing is op groepsaccommodatie en eventuele vrijstellingen bestemmingsplan (artikel 15 en/of artikel 19 WRO);
- bouwvergunningdossier(s)/overzicht verleende bouwvergunningen jonger dan vijf jaar;
- gebruiksvergunning en eventueel gemeentelijke wijzigingen op de modelbouwverordening (in verband met aantal personen nachtverblijf);
- milieudossier;
- handhavingdossier;
- klachtendossier.



Locatie-onderzoek

- Locatietoets omgeving.
- Locatietoets gebruiksvergunning.
- Locatietoets milieu.
- Locatietoets watervoorziening.

Eindoordeel

Naar aanleiding van de gedane constatering tijdens het dossier- en locatieonderzoek is per accommodatie een eindoordeel gegeven in vier mogelijke categorieën, namelijk 'in orde', 'geen ernstige tekortkomingen', 'onvoldoende' en 'slecht'. Aan de hand van de gekozen indeling in één van deze categorieën is een handhavingstrategie gevolgd.

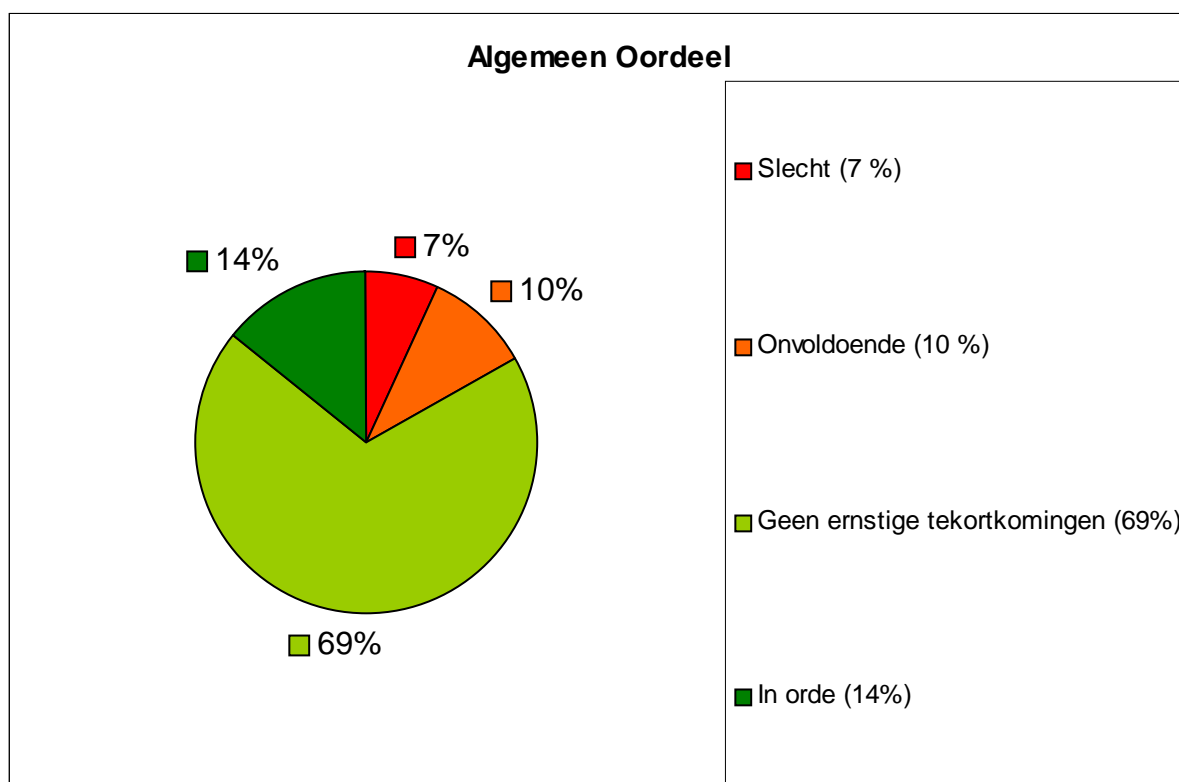


5 Resultaten onderzoek

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek weergegeven. Onderscheid is gemaakt tussen de bevindingen bij de groepsaccommodaties en bij de gemeenten.

5.1 Algemeen oordeel naleefgedrag ondernemers

Bij iedere groepsaccommodatie is op basis van de aangetroffen situatie voor wat betreft de gebruiks- en brandveiligheid een algemeen oordeel gegeven. Bij het geven van het oordeel is uitgegaan van de mate waarin de aangetroffen tekortkomingen bijdragen aan een verslechtering van de veiligheidssituatie. In figuur 1 zijn de oordelen ten aanzien van alle 71 gecontroleerde groepsaccommodaties weergegeven.



Figuur 1: Algemeen oordeel



In onderstaande tabel worden ook de absolute aantallen weergegeven.

Eindoordeel	Totaal		Gelderland	Overijssel
	71		51	20
Slecht (tijdelijke/gedeeltelijke sluiting)	5	7%	5	0
Onvoldoende (snel maatregelen treffen)	7	10%	6	1
Geen ernstige tekortkomingen	49	69%	32	17
In orde	10	14%	8	2

Tabel 1: algemeen oordeel in absolute aantallen

Figuur 1 en tabel 1 laten zien dat bij ruim driekwart (83%) van de groepsaccommodaties (59 bedrijven) gasten kunnen verblijven zonder dat zij voor hun veiligheid hoeven vrezen. Hier zijn geen situaties aangetroffen die bedreigend zijn voor de veiligheid van de gebruikers.

Hier staat tegenover dat bij 17% van de bedrijven het verblijf niet veilig is; bij 10% (zeven bedrijven) is de aangetroffen situatie dermate problematisch dat de vertoonde gebreken worden beschouwd als bedreigend voor de gebruiksveiligheid van de betreffende accommodatie. De VI heeft de gemeenten gevraagd om de tekortkomingen zo spoedig mogelijk op te laten heffen.

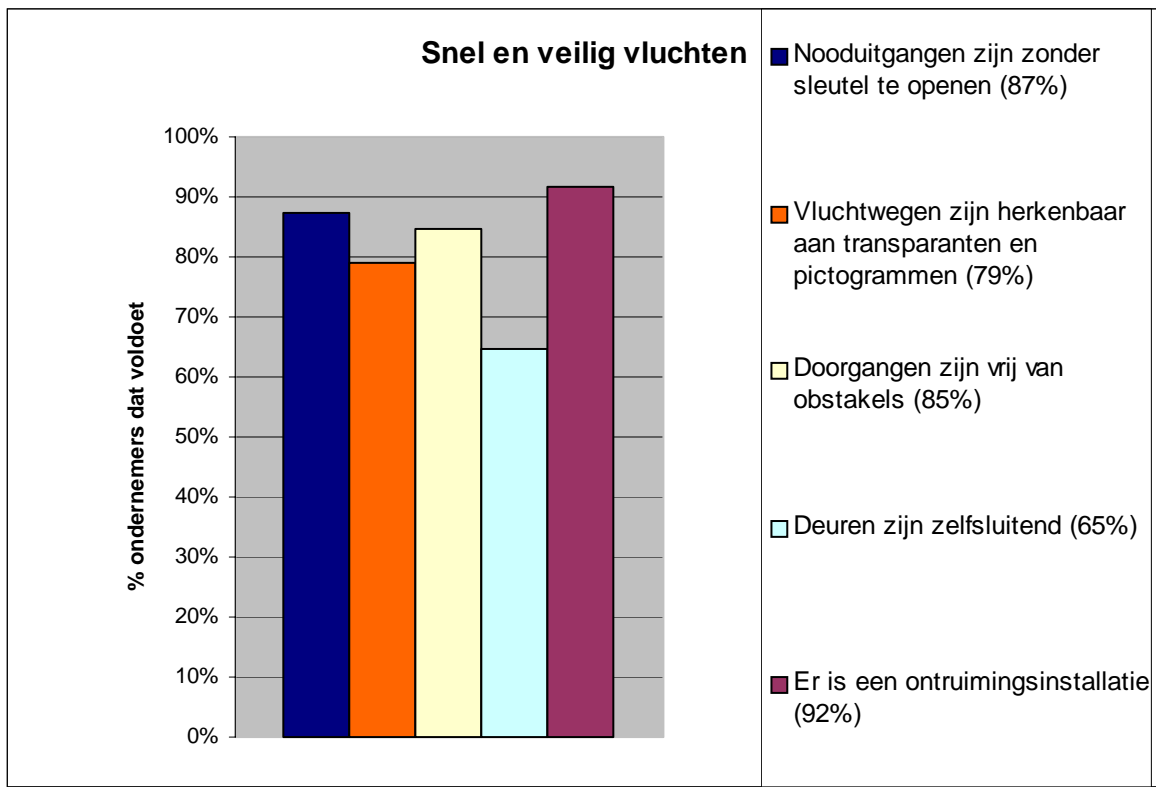
Daarnaast is bij 7% (vijf bedrijven) een situatie aangetroffen die dermate zorgwekkend is dat de risico's die zich kunnen voordoen bij verblijf in deze accommodatie niet verantwoord zijn. Bij al deze gevallen zijn, in nauw overleg met de gemeente, de brandweer en de eigenaar van de accommodatie maatregelen getroffen om de risicovolle situatie te beëindigen. Deze accommodaties zijn onmiddellijk tijdelijk (gedeeltelijk) gesloten totdat in een acceptabel veiligheidsniveau is voorzien.

5.2 Specificatie algemeen oordeel

Het hiervoor beschreven algemeen oordeel kan aan de hand van de thema's 'snel en veilig vluchten', 'beperkingen risico's' en 'legionellapreventie' worden gespecificeerd. Per thema wordt aan de hand van een aantal kernbepalingen nader op de aangetroffen situaties ingegaan. In bijlage 1 van dit rapport zijn de betreffende kernbepalingen weergegeven.

5.2.1 Snel en veilig vluchten

Een belangrijke groep bepalingen waar de Toezichtweek van de VROM-Inspectie op is gericht betreft het snel en veilig kunnen vluchten bij calamiteiten.



Figuur 2: Snel en veilig vluchten

Figuur 2 laat zien dat de mate waarin deze bepalingen worden nageleefd bij de 71 onderzochte groepsaccommodaties varieert tussen de 65 en 92%.

In 13% van de onderzochte gevallen waren de nooduitgangen niet van binnen uit te openen zonder sleutel; in absolute aantallen gaat het om negen van de 71 bezochte accommodaties waar deze overtreding is geconstateerd.





Daarnaast is gebleken dat in 21% van de onderzochte gevallen de vluchtwegen niet herkenbaar waren aan transparanten en pictogrammen; in absolute aantallen ging het hier om 15 van de 71 bezochte accommodaties.

Voorts is geconstateerd dat in 15% van de onderzochte gevallen de in-, door- en uitgangen niet vrij waren van obstakels waardoor het vluchten belemmerd of zelf onmogelijk is.

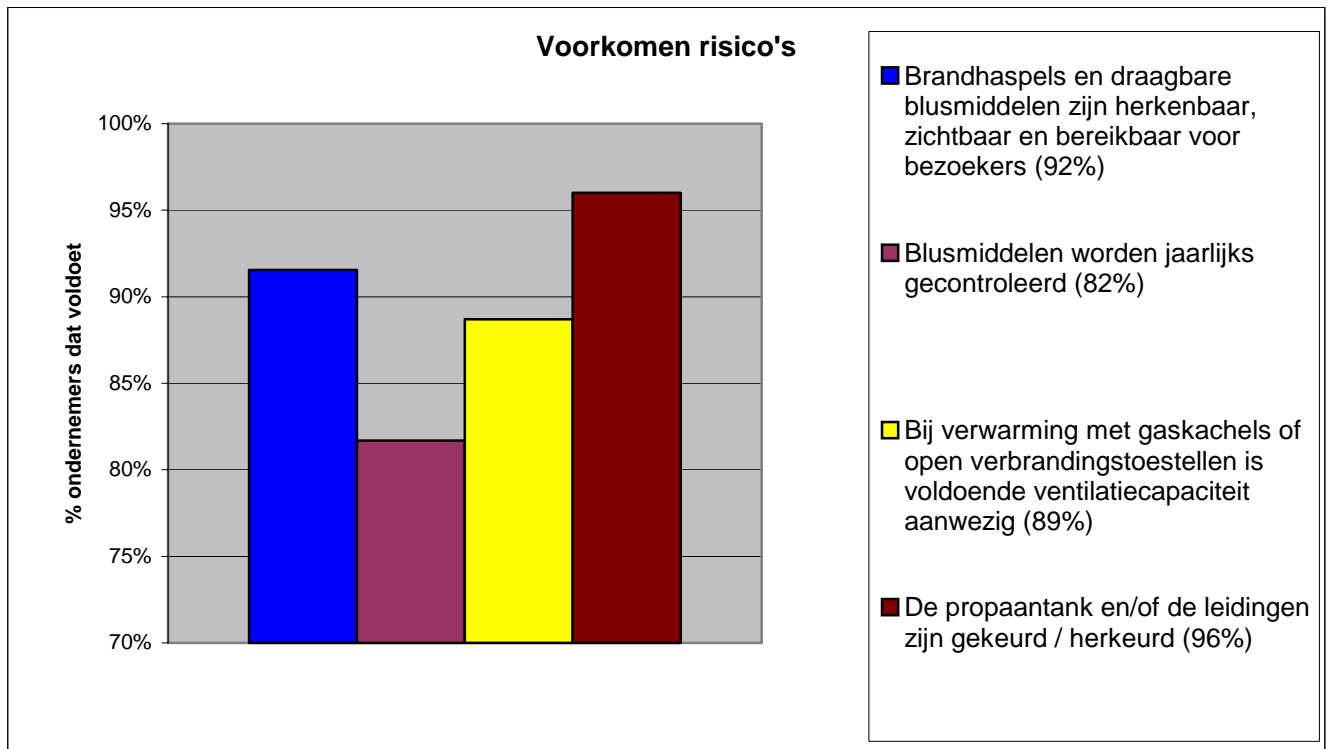


Waar slaapkamerdeuren zelfsluitend hadden moeten zijn, is gebleken dat dit in 35% van de onderzochte accommodaties niet in orde was; bij 25 van de 71 gecontroleerde accommodaties waren deze deuren dus niet zelfsluitend.

Tenslotte was er in 8% van de onderzochte gevallen geen ontruimingsinstallatie aanwezig terwijl deze wel op grond van het Bouwbesluit c.q. gebruiksvergunning vereist is; het betrof hier 11 van de 71 gecontroleerde accommodaties.

5.2.2 Voorkomen risico's

Naast de bepalingen die relevant zijn voor wanneer zich een calamiteit voordoet, is gekeken naar bepalingen die het voorkomen van andere risico's tot doel hebben.



Figuur 3: Voorkomen risico's



Bij het gebruik van gaskachels (geen gevelkachels) of 'open' CV-ketels/geisers moet er een permanente (niet afsluitbare) ventilatieopening aanwezig zijn voor de toevoer van verse lucht. Uit figuur 3 blijkt dat ventilatie bij ruimteverwarming door kachels in 11% van de onderzochte gevallen niet de gewenste aandacht krijgt. Dit is met name van belang bij slaapzalen waar koolmonoxidevorming tot gevaarlijke situaties kan leiden wanneer onvoldoende ventilatie plaatsvindt.



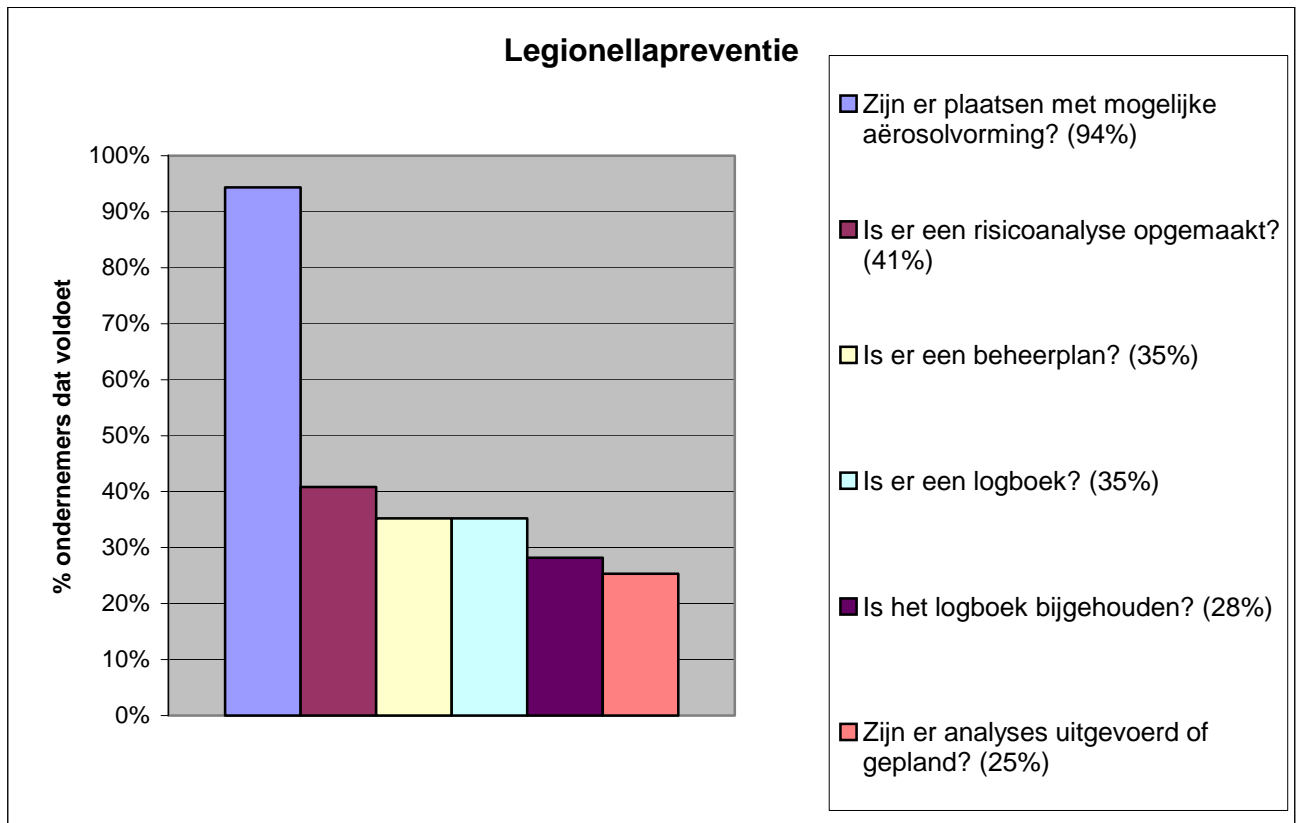
De controle van brandblusmiddelen laat te wensen over; in 18% van de onderzochte gevallen heeft geen tijdige keuring plaatsgevonden. Daarentegen is het met de keuring van aanwezige propaantanks en bijbehorende leidingen en appendages beter gesteld; 4% van de onderzochte gevallen bleek niet in orde.



Tenslotte bleek in 8% van de onderzochte gevallen dat de brandhaspels en draagbare blusmiddelen niet herkenbaar, zichtbaar en/of bereikbaar waren voor de gasten.

5.2.3 Voorkomen legionellabesmetting

Legionellabesmetting kan ernstige tot zeer ernstige en soms zelfs dodelijke gevolgen hebben. Om de mogelijkheid van deze besmetting zoveel mogelijk te voorkomen worden in het Waterleidingbesluit aan onder andere eigenaren van verblijfsaccommodaties eisen gesteld aan het beheer en de inrichting van collectieve watervoorzieningen. Eigenaren van collectieve watervoorzieningen zijn, ter voorkoming van legionellabesmettingen in hun waterinstallatie, verplicht om een risicoanalyse en indien nodig een beheersplan op te stellen. Maatregelen worden overeenkomstig het beheersplan uitgevoerd en aangetekend in een logboek. Verder is sinds 28 december 2004 (wijziging Waterleidingbesluit) de monsternamen en analyse op legionella als een verplicht onderdeel opgenomen in de nieuwe regelgeving legionellapreventie. Dit houdt in dat tenminste eenmaal per half jaar bij tenminste twee aërosolvormende tappunten een onderzoek op de aanwezigheid van legionellabacteriën uitgevoerd moet worden.



Figuur 4: Voorkomen legionellabesmetting

Ten aanzien van het thema voorkomen van legionellabesmettingen is het beeld verontrustend; bij 60% van de groepsaccommodaties is het risico dat gasten mogelijk een legionellabesmetting kunnen oplopen onvoldoende in beeld gebracht. Gebleken is dat het bij 94% van de bezochte groepsaccommodaties noodzakelijk is op grond van het Waterleidingbesluit dat er aan legionellapreventie wordt gedaan. Deze groepsaccommodaties zouden minimaal een risicoinventarisatie moeten uitvoeren om de mogelijkheid op een legionellabesmetting zoveel mogelijk uit te sluiten. Slechts 41% van de bedrijven waar kans is op legionellabesmetting blijkt een risicoanalyse te hebben. Vervolgens heeft slechts 35% van de bezochte accommodaties een beheersplan en een logboek opgesteld en heeft slechts 28% dit logboek ook daadwerkelijk bijgehouden. Tenslotte zijn slechts bij 25% van de bezochte accommodaties analyses uitgevoerd of gepland.

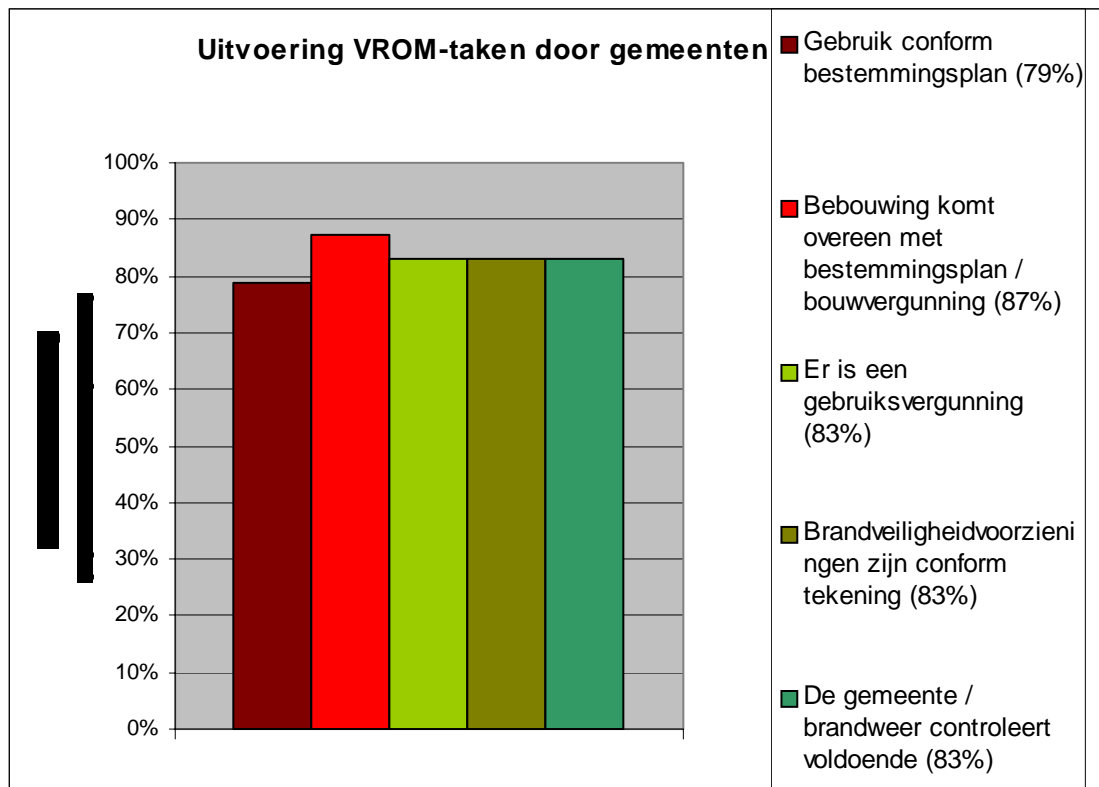


Verzegeling als voorbeeld van een preventieve maatregel

5.3 Uitvoering VROM-taken door gemeenten

Tijdens de toezichtweek is ook de uitvoering van de VROM-regelgeving door de gemeenten onderzocht. Er zijn 21 gemeenten bezocht waarin totaal 71 groepsaccommodaties gecontroleerd zijn. De 71 gemeentelijke dossiers zijn onderzocht op de onderwerpen bestemmingsplan, bouw- en gebruiksvergunning, milieu-aspecten, klachten en handhaving. Daarbij is nagegaan in hoeverre de gemeente de desbetreffende VROM-taken correct uitvoert.

In figuur 5 is voor een vijftal VROM-taken weergegeven in welke mate bij de 71 gemeentelijke dossiers van groepsaccommodaties, correct uitvoering aan de VROM-taken is gegeven.



Figuur 5: Uitvoering VROM-taken door gemeenten

De dossiers bij de gemeenten van de betreffende accommodaties laten zien dat bij vijftien van de 71 accommodaties het gebruik niet past binnen de geldende bestemming. Voor wat betreft de milieuwetgeving is geconstateerd dat dertien accommodaties niet in het bezit waren van een milieuv vergunning dan wel was er ten onrechte geen melding gedaan in het kader van het Besluit horeca-, sport- en recreatieinrichtingen milieubeheer en dus in feite illegaal in werking.

Bij twaalf accommodaties is gebleken dat, hoewel dit wel vereist is volgens het Bouwbesluit, er geen gebruiksvergunning verleend was. Uit navraag bleek dat bij zeven accommodaties inmiddels een aanvraag om een gebruiksvergunning bij de gemeente was ingediend dan wel dat de procedure om te komen tot verlenen van de gebruiksvergunning in gang gezet was.

Over het algemeen is gebleken dat de gemeente c.q. brandweer daadwerkelijk controles heeft uitgevoerd; bij twaalf accommodaties is deze controlefrequentie echter nog onvoldoende.

Bovengenoemde tekortkomingen zijn door de VROM-Inspectie bij de gemeenten aangekaart met het verzoek om de gebreken op te heffen.





6 Reacties gemeenten en nazorg

6.1 Evaluatie deelnemende gemeenten

Gemeenten hebben overwegend positief op de toezichtweek van de VI gereageerd. Naar aanleiding van gezamenlijk gesignaleerde tekortkomingen in de uitvoering van de VROM-taken werd in de regel slagvaardig actie ondernomen. Alle gemeenten zijn in de gelegenheid gesteld om een enqueteformulier in te vullen; van de 21 gemeenten hebben tien gemeenten het enqueteformulier ingevuld.

Positief is dat op één na alle respondenten aangeven de toezichtmethodiek in de toekomst ook te gaan gebruiken in een vervolgactie richting andere gebouwen met een logiesfunctie. Daarnaast geven bijna alle respondenten aan dat zij in 2006 wederom willen participeren in een toezichtweek.

6.2 Nazorg niet veilige accommodaties

De VROM-Inspectie heeft op basis van haar tweedelijnsbevoegdheid per accommodatie op de aspecten ruimtelijke ordening, milieu, gebruiks- en brandveiligheid rechtstreeks de gemeenten aangeschreven (brief en bevindingenrapport) met het verzoek om de geconstateerde gebreken binnen een bepaalde termijn op te (laten) heffen. Hierop hebben gemeenten gereageerd door op basis van hun eerstelijns bevoegdheid weer de eigenaren/beheerders van de accommodaties aan te schrijven.

Voor wat betreft de 'niet veilige' accommodaties heeft de VI bij de nazorg wat nadrukkelijker een vinger aan de pols gehouden. Het betrof hier in totaal vijftien groepsaccommodaties die naar aanleiding van de controles het eindoordeel 'slecht' of 'onvoldoende' hadden gekregen. Voor de overige 55 bedrijven is de nazorg volledig overgelaten aan de gemeenten.



De gemeenten hebben over het algemeen de uitvoering van de nazorg zelfstandig en adequaat opgepakt. In een enkel geval heeft een gemeenten naar aanleiding van een hercontrole door de brandweer besloten, onder aanzegging van bestuursdwang, een groepsaccommodatie alsnog te sluiten.

Naar aanleiding van toezichtweek in oktober 2005 hebben toezichthouders van een deelnemende gemeente in november 2005 opnieuw een integrale controle uitgevoerd op de verleende gebruiksvergunning bij een accommodatie. Hierbij werd geconstateerd dat op een groot aantal zaken niet werd voldaan aan de eisen zoals gesteld in de gebruiksvergunning. Het betrof onder meer niet voldoende brandwerend zijn van scheidingen tussen bepaalde ruimten, deuren die niet voldoende brandwerend en niet zelfsluitend waren, in slaapruidten waren deuren niet voldoende brandwerend en zelfsluitend en konden niet van binnenuit door één handeling/zonder losse hulpmiddelen te openen zijn, blusmiddelen zoals op de vergunningtekening aangegeven ontbraken volledig en aangebrachte rookmelders functioneerden niet. Op basis van bovenstaande constatering heeft de gemeente zelf besloten het gebruik van het pand alsnog per direct te (doen) beëindigen. Het is de eigenaar van de accommodatie pas toegestaan het pand weer in gebruik te nemen wanneer het aan de door de gemeente gestelde eisen voldoet en dit ook schriftelijk door de gemeente is bevestigd.

6.3 Nazorg legionella

De VROM-Inspectie heeft op basis van haar eerstelijns bevoegdheid 67 accommodaties, die volgens het Waterleidingbesluit moeten voldoen aan legionellapreventie, aangeschreven. De gemeenten hebben van deze brief ter kennisname een afschrift ontvangen. Hierbij is de reguliere landelijke sanctiestrategie gevolgd volgens de geldende VROM-Inspectie Procedure (VIP) voor overtredingen van de legionellawetgeving. In de meeste gevallen kwam dit neer op het aanschrijven van de ondernemers met een vooraankondiging dwangsom en in sommige gevallen een waarschuwing. In beide gevallen dienen ondernemers binnen een vastgestelde termijn een eind te maken aan de geconstateerde overtredingen. De VROM-Inspectie heeft inmiddels een start gemaakt met het uitvoeren van de hercontroles.



7 Communicatie en Compliance Assistance

Vooraf, tijdens en na de toezichtweek is aandacht besteed aan interne en externe communicatie.

Het doel van de benadering van de media in Gelderland en Overijssel was tweeledig.

De VROM-Inspectie regio Oost (VI-Oost) wil laten zien welke werkzaamheden zij, in samenwerking met gemeenten, uitvoert ter vergroting van de veiligheid bij groepsaccommodaties.

Daarnaast wil de VI-Oost met communicatie via de pers over het toezicht op groepsaccommodaties de naleving van de regelgeving door betreffende bedrijven en organisaties vergroten.

Hiervoor zijn en worden de volgende activiteiten uitgevoerd:

- een persbericht aankondiging van de week;
- diverse brancheorganisaties zijn vooraf schriftelijk geïnformeerd over de toezichtweek;
- uitnodiging voor bedrijfsbezoeken door de pers. Alleen bedrijven waarvan de eigenaar/beheerder toestemming heeft gegeven voor bezoek door de pers zijn hiervoor geselecteerd;
- een persbericht over resultaten van de Toezichtweek;
- een persinterview door Regionaal Inspecteur VI-Oost en een bestuurder van een deelnemende gemeente (burgemeester H. Bloemen van de gemeente Berkelland) op 22 december 2005; dit interview is door Radio/TV Gelderland zowel op radio als televisie uitgezonden;
- alle betrokken gemeenten en branches wordt een exemplaar van de rapportage toegezonden.

Het doel hiervan is dat dit een uitstralend effect zal hebben op bedrijven die in de toezichtweek niet worden bezocht.

De organisaties die zijn benaderd zijn de volgende:

- Vereniging van Recreatieondernemers Nederland (Recron)
- Vereniging Kamperen bij de boer Nederland (Vekabo)
- Stichting Vrije Recreatie (SVR)
- ANWB
- Scouting Nederland en regionale/provinciale steunpunten.

De resultaten van de controles worden in Oost besproken met de deelnemende gemeenten tijdens een bijeenkomst voor gemeenten begin 2006. Tevens worden een aantal brancheorganisaties op de hoogte gesteld van de resultaten van de toezichtweek.

Op landelijk niveau is in het kader van Compliance Assistance een traject gestart met als doel een integraal model te introduceren voor de implementatie van CA bij groepsaccommodaties. De in dit model benoemde acties zijn gericht op vergroting van de gebruiksveiligheid bij groepsaccommodaties en kan ook worden toegepast op VI-projecten rond gebruiksveiligheid bij indoorspeeltuinen, discotheken, scholen etc.





Bijlage 1

Deelnemende gemeenten VI-toezichtweek 2005

Gelderland

1. Apeldoorn
2. Barneveld
3. Berkelland
4. Bronckhorst
5. Elburg
6. Epe
7. Geldermalsen
8. Groenlo-Lichtenvoorde
9. Hattem
10. Lochem
11. Maasdriel
12. Nijmegen
13. Winterswijk
14. Zutphen

Overijssel

15. Almelo
16. Borne
17. Losser
18. Olst-Wijhe
19. Ommen
20. Twenterand
21. Zwolle





Bijlage 2

Toezicht op groepsaccommodaties [Uit VROM-Inspectie

informatieblad Compliance Assistance december 2005]

Michel Scholten en Raymond Schuurman, afdelingshoofd Handhaving en juridisch medewerker

Handhaving, gemeente Winterswijk:

“Het meedenken en meewerken van VI is goed ontvangen”

Kampeerboerderijen, vakantieboerderijen, scoutinggebouwen, conferentiepanden en landhuizen met nachtverblijven of maneges waar ruiterkampen worden georganiseerd. Nederland telt er nogal wat. Allemaal locaties waar mensen – jong en oud – kunnen overnachten, zonder dat we weten hoe het VROM-breed met dergelijke groepsaccommodaties gesteld is. Op gebied van ruimtelijke ordening, bouw, milieu, gebruik, en – met name – brand- en vluchtveiligheid en legionella valt nogal wat te verbeteren, zo wees een onderzoek van de regio Zuid uit. Reden voor de regio Oost om de Toezichtweek van 10 tot en met 14 oktober 2005 in het kader van dergelijke groepsaccommodaties te stellen. Eenentwintig van de 82 gemeenten in Gelderland en Overijssel deed mee. Winterswijk was er één van. “

De Toezichtweek van de regio Oost is, na de introductie van twee maanden terug, een fenomeen op zich. Het is bedoeld om alle medewerkers van de regio – van inspecteur tot secretaresse - mee te laten lopen met inspecties en kennis te laten maken met de verschillende disciplines van de organisatie. Op die manier wordt de binding met het werk van VROM-Inspectie én collega's vergroot. Daarnaast is het een prima middel om de banden met organisaties uit het eerste- en tweedelijnstoezicht aan te halen en instrumenten als Compliance Assistance ruimte te geven. Projectleider Marianne Braam: “Compliance Assistance was niet per se het doel. We wilden inzicht krijgen in de mate van gebruiks- en brandveiligheid van groepsaccommodaties. CA – in de vorm van faciliteren en nauw samenwerken met gemeenten – was een middel om dat doel te bereiken. Het onderzoek van VI-Zuid wees uit dat er bij ‘groepsaccommodaties’ sprake is van een flink nalevingstekort. Een prima case, want het spreekt aan bij burgers, het valt binnen de nalevingsstrategie, het is op gebied van eerstelijns- en tweedelijnstoezicht VROM-breed en er is voldoende aanbod. In teams hebben we ons op milieuhygiënische onderwerpen en aspecten op gebied van ruimtelijke ordening en bouw gestort. Daarbij is nauw samengewerkt met verschillende gemeenteambtenaren. Daarmee hebben we onder het motto ‘Partnership als strategie’ inhoud gegeven aan onze toezichttaak.”



Mooi op tijd

VI regio Oost schreef alle gemeenten in Gelderland en Overijssel aan en ontwikkelde een draaiboek voor inspectie van groepsaccommodaties, inclusief aanbevelingen, checklists en voorlichtingsmateriaal. Eenentwintig gemeenten gingen op het aanbod in. Tijdens een bijeenkomst werden zij voorgelicht over allerlei handhavingsaspecten en vervolgens gingen verschillende teams dossieronderzoek verrichten en uiteindelijk op inspectiepad. In Winterswijk, waar circa twaalf groepsaccommodaties waren geteld, was Raymond Schuurman, juridisch medewerker Handhaving, al een beetje voorbereid: "Ik was al even bezig met het in kaart brengen van dergelijke accommodaties en de regelgeving waaraan ze gebonden zijn e Toezichtweek van VI kwam mooi op tijd, want het bood kansen om samen met specialisten van VI en een partij als de brandweer te werken aan de bodem voor gedegen, structurele handhaving."

Geen opgeheven vingertje

Van 10 tot en met 14 oktober gingen VI'ers, gemeenteambtenaren en brandweerlieden in wisselende samenstelling aan de slag. Dossiers werden doorgelicht en accommodaties werden bezocht. Het draaiboek van VI bleek een uitkomst. Net als de benadering van de VI'ers. Afdelingshoofd Handhaving van de gemeente Winterswijk Michel Scholten: "Er was een opvallend 'wij-gevoel'. Bij alle partijen leefde het idee om samen te werken aan beter toezicht. Het meedenken en meewerken van VI is goed ontvangen, ook bij eigenaren van groepsaccommodaties. Het wordt gewaardeerd dat VI niet alleen met het opgeven vingertje komt, maar ook meedenkt over oplossingen."

"Tijdens de inspecties is de papieren werkelijkheid met de praktijk vergeleken. Daar zat hier en daar nog wel verschil tussen", zegt Schuurman. "Het was heel verfrissend om met een diverse clubs naar de omstandigheden te kijken. Capaciteit en kennis om misstanden te zien hebben we wel in huis, maar door het toezicht gezamenlijk te doen hebben we veel van elkaar geleerd."

Leren

Uit de inspecties is gebleken dat bepaalde accommodaties 'slecht' of 'onvoldoende' worden beoordeeld. Vooral op gebied van (brand)veiligheid (tweedelijnstoezicht) en legionella-risico (eerstelijnstoezicht) was op sommige accommodaties verbetering noodzakelijk. In samenspraak hebben VI en de gemeente Winterswijk hun taken verdeeld en de betrokken eigenaren aangeschreven, maar er is nog enige discussie over de *tone of voice* en over de manier van inspecteren. Schuurman: "We hebben te maken met bestemmingsplannen die veranderd worden. Sommige eigenaren van groepsaccommodaties zijn niet op de hoogte. Komt bij dat de inspecties kritisch, maar ook in 'vriendschappelijke' sfeer zijn verlopen. Dan moet je in een brief de juiste toon aanslaan. Niet ineens heel streng eisen gaan stellen, maar in goed overleg afspraken maken. Daarover zijn we in overleg."

Nazorg en vervolg

Aan de Toezichtweek is ook een evaluatie gekoppeld, waarmee VI volledig inzicht krijgt in de bevindingen van de gemeenten die hebben meegewerkt. Veilige accommodaties worden ondertussen aan de betrokken gemeenten overgelaten. Tegelijkertijd houdt VI regio Oost een vinger aan de pols bij accommodaties die als 'slecht' of 'onvoldoende veilig' zijn beoordeeld. Als ander uitkomst van het project wordt nagedacht over het ontwikkelen van een integraal, landelijk bruikbaar compliance assistance-model voor beoordeling van groepsaccommodaties. Dat model kan met kleine aanpassingen ook worden toegepast bij de beoordeling van vergelijkbare instellingen, zoals indoorspeeltuinen, discotheken en scholen. Braam: "we hopen dat deelnemende gemeenten doorgaan met het bevorderen van de veiligheid van andere gebouwen met een logiesfunctie. En we hopen dat we met CA ook andere gemeenten in Gelderland en Overijssel kunnen bewegen om dit item op te pakken."



Meer informatie

Dit is een publicatie van het Ministerie van VROM

Inspectie

Regio Oost

Bezoekadres : Pels Rijckenstraat 1, Arnhem

Postadres : Postbus 136, 6800 AC Arnhem

www.vrom.nl

Publicatiedatum: januari 2006

*Dit rapport bevat een zeer beknopte en vrije weergave van de wettelijke bepalingen.
Bij een geschil kunt u zich niet op deze publicatie beroepen.
Raadpleeg in zo'n geval altijd de wetten en regelingen zelf.*

