

De inspectie hanteert in het onderzoek nog de criteria uit de inmiddels oude Arbowet. Inmiddels zijn er geen voorschriften meer voor de omvang van de BHV-organisatie. Uit navraag bij IGZ is gebleken dat de inspectie geen enkel criterium voor de beoordeling van de personele sterkte in de zorgsector gedurende de avond- en nachtsituatie hanteert. Van de aanbevelingen van IGZ kan worden vermeld dat Actiz inmiddels werkt aan een module voor calamiteitenbeheersing. Niet duidelijk is of de aanbeveling aan VWS het beoogde effect gehad heeft.

4.5 Verslag van het 'Inspectieproject Intramurale Zorg' (Arbeidsinspectie, januari 2004).

Het Inspectieproject Intramurale Zorg van de Arbeidsinspectie was speciaal gericht op de handhaving van de Arbowetgeving in de verpleeg- en verzorgingshuizen. Over de aspecten op het gebied van de brandveiligheid is niet veel geschreven.

Het rapport maakt melding van een groot aantal geconstateerde overtredingen op het gebied van de bedrijfshulpverlening. Voor een deel hadden deze overtredingen te maken met een ontbrekende RI&E. De inspecteurs meldden dat instellingen het regelmatig lastig vinden vooral in de nacht (en weekend) voldoende BHV-bezetting te hebben en aankijken tegen de hoge kostenpost voor de opleiding van de BHV'ers.

Thans, maart 2007, blijken veel instellingen volgens de enquête, nog niet over een RI&E te beschikken. Het belang van dit instrument is in het kader van de nieuwe Arbowet toegenomen. Uit contacten met de Arbeidsinspectie is gebleken dat de Arbeidsinspectie recentelijk een onderzoek heeft gehouden onder verpleeg- en verzorgingshuizen. Een rapportage over dit onderzoek is begin mei te verwachten. Verder heeft de Arbeidsinspectie het voornemen een soortgelijk onderzoek te houden in de gehandicaptensector. Dit onderzoek zal in september van start gaan.

5 SLOTBESCHOUWING

5.1 Algemeen

Het onderzoek biedt een divers beeld. Er is geen sprake van een eenduidig resultaat. De verschillen in de niveaus van de brandveiligheidsvoorzieningen en de –organisatie zijn groot. Een deel van de instellingen blijkt een actief brandveiligheidsbeleid te voeren en heeft de voorzieningen daarvoor goed op orde. Voor andere instellingen geldt dat echter niet.

De rapportage sluit aan op de in 2003 uitgevoerde onderzoeken van onder meer IGZ, de VROM-Inspectie en de Arbeidsinspectie. Mede door de enquête geeft de rapportage nu al een breder beeld van de zorgsector. Daarnaast mag ook worden gesteld dat de brandveiligheid nu een meer integrale benadering krijgt, waarbij de aandacht uitgaat naar zowel de bouwkundige, de installatietechnische als de organisatorische aspecten. Wel wordt opgemerkt dat voor veel onderzoeken geldt dat nog steeds eenzelfde situatie wordt aangetroffen (met uitzondering van de gebruiksvergunningen⁶).

De eerste verkenning in het kader van de risico inventarisatie is voornamelijk gebaseerd op een enquête en een aantal 'oriënterende inspectiebezoeken'.

Gelet op de beperkte dekkingsgraad van de enquête, in de rapportage is de beantwoording van 65 instellingen verwerkt, en het geringe aantal bezochte instellingen, een tiental, kan de vraag worden gesteld of op basis van deze verkenning wel algemene 'sectorbrede' uitspraken kunnen worden gedaan. Dit onderzoek heeft dan ook nadrukkelijk een verkennend karakter.

De nu voorliggende rapportage vraagt om een verbreding én verdieping van het onderzoek naar de brandveiligheid in de zorgsector. In deze tweede fase van het onderzoek zal, zoals ook is gevraagd in het schrijven van het ministerie van VWS d.d. 19 december 2006, aandacht worden besteed aan de jeugdzorg en de internaten voor schippers- en kermisjeugd.

5.2 Technische en organisatorische aspecten

Het uit de eerste verkenningen voortvloeiende beeld is dat het met de brandveiligheid wisselend is gesteld. De verschillen in de niveaus van de brandveiligheidsvoorzieningen en de –organisatie zijn duidelijk constateerbaar.

De afgelopen jaren lijkt wel meer werk gemaakt te zijn van zowel het verkrijgen als van de afgifte van gebruiksvergunningen. Geconstateerd kan worden dat circa 13% van de instellingen aangeeft niet over een gebruiksvergunning te beschikken en dat circa 40% van de gebruiksvergunningen dateert van voor 1 januari 2003, dus van vóór de vaststelling van het Bouwbesluit 2003.

⁶ Via het in de bouwverordening geregelde instrument 'gebruiksvergunning' zijn de gemeenten in staat het brandveilig gebruik van een gebouw te regelen, te bewaken en te handhaven. De bouwverordening stelt dat het verboden is zonder of in afwijking van een gebruiksvergunning van burgemeester en wethouders een bouwwerk in gebruik te hebben of te houden. Veel gemeenten hebben echter achterstanden bij de afgifte van de gebruiksvergunning.

Inventarisatie brandveiligheid in de zorgsectoren 2007

Eerste verkennende rapportage

Het in het bezit hebben van een gebruiksvergunning is echter nog geen garantie dat wordt voldaan aan de brandveiligheidseisen. Gebruiksvergunning zijn soms immers onder voorwaarden afgegeven en bestaande ontoereikende voorzieningen worden gedoogd.

In het kader van de gebruiksvergunning wordt vooral gekeken naar de bouwkundige en installatietechnische aspecten. Het aspect organisatie wordt daarbij niet of slechts in zeer beperkte mate meegenomen.

Dit verkennend onderzoek biedt een bevestiging van het feit dat de eisen die de gemeenten of de brandweer stellen sterk verschillen. Naast vrijheden op het gebied van het veiligheidsniveau op basis van de gemeentelijke bouwverordening blijken er ook interpretatieverschillen te bestaan ten aanzien van de in het Bouwbesluit geformuleerde eisen.

De tien inspectiebezoeken bieden het volgende beeld van het brandveiligheidsniveau:

- toereikend bij zes instellingen;
- acceptabel, dankzij goede organisatie, bij één instelling;
- onvoldoende bij drie instellingen.

De grootste tekortkomingen zijn geconstateerd in de verzorgingshuizen en in een instelling voor verstandelijk gehandicapten.

In tegenstelling tot hetgeen wellicht uit de bovenstaande resultaten zou kunnen worden afgeleid, wil 'toereikend' niet zeggen dat de voorzieningen aan alle eisen voldoen. Met name de (sub-)brandcompartimenteringen blijken te ontbreken.

Bij één ziekenhuis is een groot brandbeveiligingsplan in uitvoering. Op basis van de daar geleverde kwaliteit en aandacht mag worden aangenomen dat dit onderdeel van de brandveiligheid eind dit jaar op orde.

Compartimentering blijkt echter kwetsbaar en moeilijk volledig in stand te houden. Hiervoor is veiligheidsbesef bij alle betrokkenen, personeel, gebruikers én bouwers en installateurs vereist. Daarnaast is het realiseren van een goede compartimentering in de bestaande bouw ook nog eens een kostbare aangelegenheid.

Op het gebied van de brandbeveiligingsinstallatie blijken nagenoeg alle instelling te beschikken over brandmeldinstallaties, in de dagsituatie veelal voorzien van een vertraagde doormelding. De kwaliteit van de voorzieningen is echter verschillend. Zo is bijvoorbeeld niet overal sprake van geadresseerde meldingen.

Instellingen stellen veel vertrouwen in de werking van de installatietechniek. Zo zijn veel deuren, zowel binnen als buitendeuren (vluchtdeuren), voorzien van elektrische ontgrendeling ingeval van brandmelding. Een juiste werking is hierbij essentieel.

Vanwege dit vertrouwen in de techniek, dat zich ook uitstrekt tot de vele monitorings- en uitluistersystemen, is de personele bezetting in de nachtsituatie in veel gevallen de afgelopen jaren gereduceerd.

Het Brandbeveiligingsconcept Gezondheidszorggebouwen, nu vertaald in de concept Brandveiligheidsvisie stelt dat bij niet-zelfredzame bewoners te allen tijde binnen twee minuten na brandmelding tenminste twee hulpverleners in de ruimte van waaruit de brand is gemeld aanwezig moeten zijn. Vooral in de verzorgingshuizen en in de instellingen voor verstandelijk gehandicapten wordt hieraan in de praktijk veelal niet voldaan.

Onduidelijk blijft wat (ook vanuit de zorgoptiek) een minimaal verantwoorde en minimaal te handhaven personele bezetting is. De inspectie (IGZ) blijkt hier geen nadere richtlijnen voor te hebben. Vanwege de toename van het aantal kleinschalige voorzieningen en ook vanwege de huidige én de in toekomst verwachte krapte op de arbeidsmarkt wordt deze vraag steeds indringender.

Uit de enquête en het onderzoek blijkt dat er in de breedte nog meer aandacht moet worden besteed aan het veiligheidsbesef én het veiligheidsmanagement. Ruim een kwart van de instellingen zegt bijvoorbeeld niet over een de verplichte RI&E (risico-inventarisatie en -evaluatie) te beschikken. Voorts zijn er verschillen in de geschoold- en getraindheid van het personeel op het gebied van de bedrijfshulpverlening.

Waar vanwege de personele consequenties niet voldaan kan worden aan dit aspect van brandveiligheid is het de vraag in hoeverre met de toepassing van sprinklersystemen een gelijkwaardige oplossing wordt geboden. Het Bouwcollege is hierover met tal van partijen in overleg en onderzoekt de mogelijkheden voor de brede toepassing van sprinklersystemen in de zorgsector. Sprinklers bieden vele voordelen. Zij zorgen met name voor een zeer snelle automatische bestrijding van de brand en voorkomen verdere uitbreiding. Door deze eigenschappen gelden er bij toepassing van sprinklers lichtere brandveiligheidseisen.

Het Bouwcollege zal het onderzoek naar de toepassing van sprinklers verder voortzetten en uitbreiden.

5.3 Financiële aspecten

Uit de enquête volgt dat zes van de 65 instellingen geheel of ten dele voldoen aan de in het Bouwbesluit 2003 vastgestelde brandveiligheidseisen. Instellingen blijken in het algemeen niet exact te weten welke investeringen in brandveiligheidsvoorzieningen zijn gedaan en welke investeringen nog te verwachten zijn. Voor de ziekenhuizen blijkt een dergelijk beeld meer aanwezig dan bij de andere sectoren.

In het kader van de oriënterende bezoeken is één instelling bezocht en geanalyseerd, waarbij op basis van een aanschrijven van de gemeente de gehele brandveiligheid op orde is gebracht. Deze instelling zit nog niet in de enquête. Wel hebben wij inmiddels een gedetailleerde analyse van de investeringskosten ontvangen.

De analyse wijst uit dat de instelling, een bestaand ziekenhuis met een b.v.o. van circa 45.000 m², in totaal een bedrag van € 5 mln. in de brandveiligheidsvoorzieningen heeft geïnvesteerd. Dit komt overeen met een bedrag van € 110,- per m² inclusief BTW.

In de beschouwde instelling was de situatie wellicht wel relatief achterstallig en als gevolg van de bouwkundige opzet wel specifiek, waarbij het de vraag is in hoeverre in alle gevallen tot dergelijke hoge investeringen moet worden gekomen. Ook kan worden gedacht aan alternatieve oplossingen. In bovenstaande situatie zou de toepassing van sprinklers zelfs ook in financiële zin mogelijk een aantrekkelijk alternatief zijn geweest.

Mede om voornoemde redenen is het op dit ogenblik niet goed mogelijk een exacte kostenraming te maken van de benodigde investeringen. Wel zou, gezien de enquête, rekening moeten worden gehouden met een benodigde investering van honderden miljoenen euro's voor het realiseren van brandveiligheidsvoorzieningen.

Inventarisatie brandveiligheid in de zorgsectoren 2007
Eerste verkennende rapportage

Voor een meer betrouwbare raming is verder onderzoek nodig, waarbij vooral helderheid moet bestaan over de feitelijke eisen, maar ook over de gelijkwaardige oplossingen die bijvoorbeeld met de toepassing van sprinklerinstallaties kunnen worden bereikt.

In dit verband is het nu nog gaande overleg over de Brandveiligheidsvisie Gezondheidszorg van belang. Deze visie moet zich immers gaan uitspreken over de noodzakelijk geachte brandveiligheidsmaatregelen. Deze visie heeft niet alleen gevolgen voor de investeringen in de (bouw)technische infrastructuur, maar kan ook leiden tot consequenties voor de personele inzet – en daarmee ook de personele lasten - binnen de instellingen.