

Voortgangsrapportage Actieprogramma Brandveiligheid

Opgesteld door:
de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
de minister voor Wonen, Wijken en Integratie

december 2007

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Hoofdstuk 1. Verantwoording	3
Hoofdstuk 2. Resultaten activiteiten Actieprogramma Brandveiligheid	5
2.1. Brandveiligheidsvisie	5
2.2. Kennis en kunde	6
2.3. Communicatie	8
2.4. Borging	10
Hoofdstuk 3. Activiteiten verschillende ministeries	11
3.1. Brandveiligheid in politiecellen (ministerie BZK)	11
3.2. Brandveiligheid in de gezondheidszorg (ministerie VWS)	11
3.3. Brandveiligheid in het onderwijs (ministerie OCW)	12
3.4. Verbreding wettelijke verankering Bedrijfshulpverlening (ministerie SZW).....	13
Hoofdstuk 4. Vooruitblik op 2008 en de middellange termijn	15

Inleiding

Deze Voortgangsrapportage Actieprogramma Brandveiligheid is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI), zoals toegezegd bij de toezending van het actieprogramma op 30 januari dit jaar.

In deze voortgangsrapportage melden wij u de bevindingen van het actieprogramma tot nu toe. Daarnaast biedt de rapportage een gelegenheid om het actieprogramma aan te scherpen, om aansluiting te houden met de actuele situatie en de laatste ontwikkelingen rondom brandveiligheid.

Op 30 januari 2007 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het Actieprogramma Brandveiligheid¹ naar de Tweede Kamer gestuurd, mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Aanleiding hiervoor was het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid over de Schipholbrand. In het actieprogramma wordt samengewerkt met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Het programma maakt deel uit van het bestuursakkoord dat is gesloten tussen de VNG en de minister van BZK.

Deze voortgangsrapportage is afgestemd met de rapportage van de staatssecretaris van Justitie en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie over de voortgang van de actiepunten (brand-)veiligheid van Justitie/Dienst Justitiële Inrichtingen en VROM/Rijksgebouwendienst die in januari 2008 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

De voortgangsrapportage is opgebouwd uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 1 geeft een verantwoording van de acties. Hoofdstuk 2 beschrijft de tussenresultaten van de acties uit het Actieprogramma Brandveiligheid. Het is verdeeld in vier blokken: visie, communicatie, kennis & kunde en borging. In hoofdstuk 3 komen acties aan de orde die de diverse ministers in samenwerking met de ministers voor WWI en van BZK hebben opgepakt voor de verschillende groepen 'minder zelfredzamen'. Het gaat om de sectoren politiecellen (minister van BZK), zorginstellingen (minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), jeugdzorg en schippersinternaten (Minister voor Jeugd en Gezin) en basisscholen, kinderopvang en peuterspeelzalen (minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen). Het vierde hoofdstuk geeft een vooruitblik op de verwachtingen in 2008 en de jaren erna.

Het algemene beeld is dat de aandacht voor brandveiligheid in het afgelopen jaar groot was. Incidenten in de afgelopen jaren droegen daaraan bij. Deze aandacht heeft geleid tot verschillende initiatieven bij het rijk en andere sectoren. Er is duidelijk iets in gang gezet, maar er moet ook nog veel gebeuren. In het kader van het Actieprogramma Brandveiligheid wordt inmiddels volop gewerkt aan instrumenten die de brandveiligheid daadwerkelijk kunnen verhogen. Essentieel is daarbij dat nauw wordt samengewerkt met betrokken koepel- en brancheorganisaties. Waar mogelijk wordt aangesloten bij initiatieven die zij al hebben ontwikkeld.

¹ Kamerstuk 2006-2007, 26956, nr. 46, Tweede Kamer

Hoofdstuk 1. Verantwoording

Het Actieprogramma Brandveiligheid is *outcome*-gericht. Het programma moet bijdragen aan een daadwerkelijke verhoging van de brandveiligheid voor de doelgroep 'minder zelfredzamen', waarvoor de rijksoverheid een directe of afgeleide verantwoordelijkheid heeft.

Met het actieprogramma willen wij verantwoordelijken ondersteunen bij het zoveel mogelijk beperken van de kans op een brandincident en van de gevolgen ervan. Binnen het actieprogramma ontwikkelen wij instrumenten waarmee de betrokkenen zich beter bewust worden van hun verantwoordelijkheden, en waarmee ze hun kennis en kunde rond brandveiligheid vergroten. Daarnaast reikt het programma instrumenten aan om de ketenpartners te ondersteunen in de borging van brandveiligheid.

Calamiteiten met meerdere dodelijke slachtoffers, waarbij sprake is van brandonveiligheid, hebben een grote maatschappelijke en politieke impact. De impact is nog groter als de slachtoffers voor hun veiligheid afhankelijk waren van anderen. Als doelgroep van het actieprogramma hebben wij daarom in eerste instantie gekozen voor de categorie 'minder zelfredzamen'. Het gaat dan om bewoners van zorginstellingen (waaronder ziekenhuizen en verplegingshuizen), basisscholen, kinderopvanginstellingen en politiecellen. In de rapportage van de Justitie/Dienst Justitiële Inrichtingen en VROM/Rijksgebouwendienst zal nader worden ingegaan op de overige celgebouwen.

De kernboodschap van het actieprogramma is de verhoging van het bewustzijn van brandveiligheid bij verantwoordelijken in alle fasen van het bouw- en gebruiksproces (ontwerpers, bouwers en gebruikers). Zij moeten weten welke verantwoordelijkheid voor brandveiligheid zij hebben én moeten hun verantwoordelijkheid goed overdragen aan de volgende ketenpartij in het proces. Nog belangrijker is dat verantwoordelijken gericht handelen voor een betere brandveiligheid. Dit vraagt in veel gevallen om een cultuurverandering. Nog te vaak verschuilen ontwerpers, bouwers en gebruikers zich achter het feit dat "de brandweer ernaar gekeken heeft". Alle partijen in het bouw- en gebruiksproces hebben hierin een eigen verantwoordelijkheid en moeten die verantwoordelijkheid ook nemen.

Om concrete en meetbare resultaten te laten zien geven wij in deze voortgangsrapportage op alle onderdelen de volgende zaken aan:

- a. de stand van zaken
- b. de activiteiten die wij op korte termijn ondernemen
- c. wat deze activiteiten in eerste instantie opleveren
- d. de verwachte resultaten bij de afronding van het actieprogramma (eind 2008)

Voor de bepaling van de resultaten heeft TNS NIPO Consult in juli en augustus 2007 een nulmeting uitgevoerd naar het brandveiligheidsbewustzijn bij de verschillende ketenpartners. De resultaten van dit onderzoek lichten wij toe in paragraaf 2.3. Na afronding van het Actieprogramma Brandveiligheid wordt het onderzoek herhaald, om te bepalen welke invloed het actieprogramma heeft gehad op het brandveiligheidsbewustzijn van de ketenpartners.

De activiteiten rond de verbetering van de brandveiligheid voor de doelgroep 'minder zelfredzamen' van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), OCW, BZK en VWS, in samenwerking met WWI bespreken wij in hoofdstuk 3.

Bij de start van het Actieprogramma Brandveiligheid is al aangegeven dat de instrumenten en resultaten van het actieprogramma breder ingezet kunnen worden en beschikbaar komen voor andere doelgroepen. Waar mogelijk zal dit versneld plaatsvinden. De resultaten uit diverse onderzoeken van de afgelopen maanden naar onder andere de brandveiligheid van studentenhuisvesting en sociale werkplaatsen leveren een verdere onderbouwing voor acties bij deze doelgroepen. De instrumenten die binnen het kader van het actieprogramma worden ontwikkeld voor de categorie 'minder zelfredzamen' zullen breder inzetbaar zijn en beschikbaar worden voor alle gemeenten, burgers, bedrijven en instanties in Nederland.

Hoofdstuk 2. Resultaten activiteiten Actieprogramma Brandveiligheid

2.1. Brandveiligheidsvisie

Eindresultaat:

- *Brandveiligheidsvisie (gereed in de 1^e helft van 2008)*
- *Instrumenten om de doelstellingen in de brandveiligheidsvisie te bereiken (vanaf 1^{ste} helft 2008)*

Brandveiligheidsvisie

De minister van BZK gaat in brede zin over veiligheid. Specifieke invalshoek daarbij is de positie van de hulpverlening. De minister voor WWI gaat over de veiligheidsvoorschriften in de bouwregelgeving. In het Actieprogramma Brandveiligheid kondigden wij aan dat de ministeries van BZK en VROM een visie op de brandveiligheid zullen ontwikkelen op basis van een risicobenadering en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de twee ministers. Deze brandveiligheidsvisie zal de komende jaren richtinggevend zijn voor de verdere ontwikkeling van brandveiligheidsbeleid, formulering van strategieën, opzetten van activiteiten en actieprogramma's, ontwikkelen van scenario's en modellen en het verrichten van onderzoeken en evaluaties.

Zoals in het Actieprogramma Brandveiligheid al aangegeven leren de ervaringen met de Schipholbrand dat het huidige systeem van brandpreventie aan de grenzen van zijn mogelijkheden is gekomen. In de op te stellen brandveiligheidsvisie wordt daarom uitgegaan van een andere invalshoek van brandveiligheid, namelijk de risicobenadering.

Voor het toepassen van de risicobenadering is de vraag aan de orde of de manier waarop men in de chemische industrie (externe veiligheid) en bij arbeidsveiligheid omgaat met beheersing van risico's ook bruikbaar is voor brandveiligheid. Die vraag hebben deskundigen op het gebied van brandveiligheid, bouwen en risicoanalyse de afgelopen periode onderzocht, in overleg met medeoverheden, kenniscentra, beroepsgroepen en branches. Conclusie is dat de risicobenadering kansen biedt om het brandveiligheidsbeleid effectiever en efficiënter in te richten en uit te voeren en om hierbij ook beter onderbouwd prioriteiten te bepalen. De beleidsvisie brandveiligheid, waarin de risicobenadering wordt uitgewerkt, nadert haar afronding (1^e helft 2008).

In de brandveiligheidsvisie geven wij aan welke doelstellingen wij nastreven. Hieraan gekoppeld zullen wij een aantal instrumenten aanbieden om deze doelstellingen te bereiken.

Instrumenten om de doelstellingen in de brandveiligheidsvisie te bereiken

In het kader van het Arbo-beleid heeft het ministerie van SZW een instrument ontwikkeld waarmee het voor bedrijfsspecifieke situaties relatief eenvoudig wordt vast te stellen welke risico's er zijn en wat de meest effectieve maatregelen zijn om die risico's te verminderen. Tijdens een pilot bij zorginstellingen testen wij dit instrument op toepasbaarheid voor brandveiligheid. Bij voldoende meerwaarde zullen wij het pilotinstrument doorontwikkelen vanaf de tweede helft van 2008, naast andere instrumenten die vanuit het actieprogramma worden ontwikkeld.

Risicobenadering

De risicobenadering kijkt naar de risico's van het optreden van een ongewenste gebeurtenis. Het risico wordt in het algemeen uitgedrukt in de kans dat een ongewenste gebeurtenis optreedt en het effect van deze gebeurtenis.

Belangrijk voor de risicobenadering is het verzamelen van voldoende gegevens over oorzaken van branden, zodat inzichtelijk wordt waar de faalkansen liggen van opgeworpen barrières. Barrières kunnen onderscheiden worden in preventieve en repressieve barrières. Preventieve barrières voorkomen dat een bepaalde ongewenste gebeurtenis optreedt, terwijl repressieve barrières de bron van deze gebeurtenis bestrijden en zoveel mogelijk de effecten beperken.

Maatregelen

De risicobenadering maakt de belangrijkste oorzaken van branden en bijbehorende falende onderdelen inzichtelijk. Deze benadering biedt mogelijkheden om te sturen op de meest risicovolle onderdelen, zoals bijvoorbeeld falende (bouw)technische maatregelen of verkeerd gebruik. Door het nemen van gerichte maatregelen kunnen risico's op branden doelgericht en daarmee kosteneffectief worden teruggedrongen.

Outcome-effecten

De maatregelen zijn gericht op risico-reductie en te verwachten is dat goede uitvoering hiervan op termijn zal leiden tot verhoging van de brandveiligheid.

2.2. Kennis en kunde

2.2.1. Kennis

Eindresultaat:

- *Oprichting Kenniscentrum (gereed 2008, afhankelijk van invoering besluit brandveilig gebruik Bouwwerken)*
- *Kennisdocument brandveiligheid (gereed medio 2008)*
- *Bibliografie brandveiligheidskennis: (gereed medio 2008)*
- *Kennisuitwisseling*

Oprichting Kenniscentrum

Naar verwachting zal de minister voor WWI medio 2008 het 'Besluit brandveilig gebruik bouwwerken' invoeren. De minister voor WWI streeft ernaar om tegelijkertijd een kenniscentrum op te richten. Dit wordt een informatie- en adviescentrum voor een betere toepassing van brandveiligheidsvoorschriften in de bouwpraktijk. Met het Kenniscentrum ontstaat een landelijk, onafhankelijk 'punt' voor voorlichting, dat vooral in actie zal komen als een gemeente en een ondernemer een geschil krijgen over toepassing van brandveiligheidsvoorschriften. Voor het opzetten van het kenniscentrum is afgestemd met belanghebbende partijen, zoals de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de

Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Rampenbestrijding (NVBR), de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, MKB Nederland, VNO-NCW en het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV). Op basis van de diverse bevindingen neemt de minister voor WWI een besluit over de opzet van het Kenniscentrum.

Kennisdocument brandveiligheid

Het NIFV heeft de beschikbare en opvraagbare kennis op het gebied van brandveiligheid geïnterviewd. Informatie van voorlichtingsorganisaties en vraagbaken is grotendeels gratis toegankelijk. De kennis van specialisten en onderwijsinstellingen is veelal tegen betaling verkrijgbaar. Deskundigen brengen naar voren dat er niet altijd een koppeling is tussen brandpreventie in de bouwpraktijk en het repressieve optreden van de brandweer. Organisaties benaderen brandpreventie vanuit hun eigen invalshoek, waardoor interpretatieverschillen ontstaan. Het NIFV gaat deze bevindingen verder uitdiepen. Het resultaat is een genuanceerd en onderbouwd beeld van de kennis over brandveiligheid in Nederland. Dit in relatie tot de centrale en decentrale wet- en regelgeving en hulpmiddelen. Op deze manier krijgt het NIFV inzicht in de hiaten in de kennis over brandveiligheid en zal het instituut oplossingen aandragen. Het onderzoek zal medio 2008 gereed zijn.

Bibliografie brandveiligheidskennis

Op basis van de kennisinventarisatie maakt het NIFV een bibliografie op het gebied van brandpreventie: een overzicht van de belangrijkste literatuur en wet- en regelgeving. Voor een zo groot mogelijk bereik wordt de bibliografie gepubliceerd op internet. Ketenpartners hebben zo de beschikking over alle relevante wet- en regelgeving en verhogen daarmee hun kennisniveau waardoor hun brandveiligheidsbewustzijn verbetert. De bibliografie wordt medio 2008 opgeleverd.

Kennisuitwisseling

In mei 2007 is het Nationaal Congres Brandveiligheid gehouden, (mede)georganiseerd door de ministeries van BZK en VROM. Doel van het congres was integrale brandveiligheid hoger op de agenda te krijgen. Deelnemers waren architecten(bureaus), bouwbedrijven en koepelorganisaties, gebouw-eigenaren en vastgoedbedrijven, gemeenten, brandweer, adviesbureaus, veiligheidsregio's, kennisinstellingen en enkele bouwtoeleveringsbedrijven. Op die dag is duidelijk geworden dat er over de volle breedte van de brandveiligheidsketen van gebouwen gebrek is aan kennis. De kennis zit teveel bij adviseurs. Belangrijke constatering was dat brandveiligheid op alle niveaus een plek moet krijgen in het vakonderwijs.

In november 2007 is door het ministerie van BZK het nationale veiligheidscongres georganiseerd, waarbij brandveiligheid één van de thema's was.

De VROM-Inspectie heeft de afgelopen jaren veel kennis verworven door onderzoeken op het gebied van brandveiligheid. De resultaten van de onderzoeken zal zij bundelen en overdragen aan de brancheorganisaties. Hiermee vergroot zij de kennis en het belang van brandveiligheid in de hele keten van bouw, vergunningverlening en gebruik. In samenwerking met de betrokken rijksinspecties en andere betrokken organisaties heeft de VROM-Inspectie wegwijzers opgesteld voor de brandveiligheid van unitbouw. De wegwijzers zijn toegelicht in druk bezochte (regio)bijeenkomsten van het College Bouw Zorginstellingen, de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht en de Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Rampenbestrijding. De VROM-Inspectie past deze werkwijze inmiddels ook toe bij haar andere brandveiligheidsonderzoeken (zoals evenementen en sociale werkplaatsen).

2.2.2. Kunde

Eindresultaten:

- *Verankering van brandveiligheid in opleidingen (gereed na 2008)*
- *Ontwikkeling (onderdelen van) lespakketten 'Brandveiligheid' (gereed na 2008)*
- *Ondersteuning initiatieven van opleidingsinstituten (loopt gedurende 2007 – 2008)*

Ideaalbeeld is dat het aspect brandveiligheid systematisch wordt verankerd in de verplichte onderdelen van het curriculum van de relevante opleidingen. Daarbij kijken wij in eerste instantie naar (bouw)technische opleidingen en opleidingen Facility Management. Voor deze verankering hebben wij contact gezocht met koepelorganisaties die zich bezighouden met de kwalificatiestructuren voor de opleidingen van universiteiten, hogescholen en regionale opleidingscentra. Doel is dat marktpartijen met hun kennis en expertise actief betrokken zijn bij de invulling van brandveiligheid in het curriculum. Tijdens de duur van het Actieprogramma zullen de betrokken ministeries op basis van de resultaten van de gesprekken met de koepelorganisaties de noodzakelijke acties ondernemen om te komen tot verankering van brandveiligheid in opleidingen.

Om op de korte en middellange termijn winst te boeken bij brandveiligheid in opleidingen, ondersteunen wij de ontwikkeling van lespakketten. Afhankelijk van de behoefte van verschillende opleidingsinstituten werken wij vanuit het actieprogramma mee aan de ontwikkeling van specifieke lespakketten die de opleidingen kunnen toepassen in de vrije profileringsruimte. Wij stimuleren op deze manier enerzijds de aandacht voor brandveiligheid in opleidingen en ondersteunen anderzijds de ontwikkeling van de lespakketten die nodig zijn als brandveiligheid eenmaal in het verplichte onderdeel van het curriculum zit. In samenwerking met de Hanze Hogeschool Groningen ontwikkelt het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid op dit moment een lespakket *Fire Safety Engineering* (FSE). De hogeschool neemt het pakket op in het curriculum voor de opleiding Engineering. Daarnaast werkt het NIFV aan het opstellen van curriculumbeschrijvingen voor lespakketten 'brandveiligheid' en FSE, die het vervolgens aanbiedt aan onderwijsinstellingen met (bouw)technische opleidingen en opleidingen voor Facility Management.

Daarnaast ondersteunen wij initiatieven van opleidingen op dit gebied. De Hogeschool Arnhem – Nijmegen heeft bijvoorbeeld via het Actieprogramma Brandveiligheid een subsidie ontvangen voor het onderdeel Brandveiligheid in een curriculum 'Veiligheid' voor de opleiding tot leraar basisonderwijs.

2.3. Communicatie

Eindresultaat:

- *Communicatiestrategie (gereed begin 2008)*
- *Uitvoering actie 'Mondiger maken doelgroepen' (gereed eind 2008)*

Communicatiestrategie

Met de communicatiestrategie willen wij het bewustzijn voor brandveiligheid verhogen bij alle verantwoordelijken in alle fasen – van bouwer tot en met gebruiker. Dit moet leiden tot een proactieve houding bij alle betrokken partijen, die weer leidt tot een daadwerkelijke verbetering van de brandveiligheid. Communicatie is daarbij een instrument om het bewustzijn en het kennisniveau rond

brandveiligheid te verhogen. Alvorens een communicatiestrategie op te stellen heeft TNS NIPO Consult bij instellingen die vallen onder de categorie 'minder zelfredzamen' een onderzoek uitgevoerd naar het huidige brandveiligheidsbewustzijn van de verantwoordelijken voor brandveiligheid. Ook heeft men onderzocht aan welke soort informatie zij behoefte hebben en van wie zij die verwachten. Zoals wij al in de inleiding meldden, is dit onderzoek ook een nulmeting van de huidige situatie rond het bewustzijn over brandveiligheid.

De resultaten uit het onderzoek naar brandveiligheidsbewustzijn laten gedetailleerd zien in hoeverre de professionals (bestuurders, aannemers, bouwers, architecten, projectontwikkelaars en werknemers in instellingen) hun verantwoordelijkheid nemen voor brandveiligheid op hun terrein. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de geïnterviewden opvattingen hebben over de verantwoordelijkheden van andere professionals en gebruikers en over de knelpunten. Zij hebben bijvoorbeeld kritiek op de regelgeving, de kosten die gemaakt moeten worden om een gebouw brandveilig te maken, de informatieverschaffing, etc. Uit het onderzoek blijkt dat niet alle professionals en gebruikers het juiste kennisniveau hebben.

Wij kunnen niet al deze punten, die uit het onderzoek naar voren komen, oplossen of aanpakken met communicatie. Wél onderdeel van de communicatiestrategie is het formuleren van heldere boodschappen over de verantwoordelijkheid van verschillende partijen voor een betere brandveiligheid en ondersteuning bij onduidelijkheden en/of interpretatieverschillen bij wet- en regelgeving. Wij stemmen de op te stellen communicatiestrategie af met de betrokken ministeries en de VNG.

De uitvoering van deze strategie vindt plaats in 2008. Door na afloop van het actieprogramma in 2009 een tweede onderzoek uit te voeren, toetsen wij de effectiviteit en doelgerichtheid van de communicatiestrategie. Met andere woorden: wij bekijken of het brandveiligheidsbewustzijn bij alle doelgroepen ook daadwerkelijk is verhoogd. Op de middellange termijn bekijken wij mogelijkheden om de communicatiestrategie te verbeteren en breder in te zetten.

Actie 'Mondiger maken doelgroepen'

De actie 'Mondiger maken doelgroepen' moet leiden tot versterking van de bewustwording en mondigheid van de verschillende doelgroepen van het actieprogramma rond brandveiligheid. De gebruikers en bewoners van scholen, kinderopvang, zorginstellingen en politiecellen, of hun vertegenwoordigers, moeten zich bewust zijn van de brandveiligheid in hun eigen gebouw.

Voor de sector scholen sluit de actie 'Mondiger maken doelgroepen' aan bij de campagne 'Veiligheid op de basisschool' die het ministerie van OCW tot 2005 heeft gevoerd. De instrumenten die in het kader van deze campagne zijn ontwikkeld, zijn inmiddels ondergebracht bij organisaties in het veld (zie ook paragraaf 3.3 van deze voortgangsrapportage). De actie 'Mondiger maken doelgroepen' moet ouder- en medezeggenschapsraden wijzen op de instrumenten die zijn ontwikkeld voor deze campagne.

Voor de sector kinderopvang hebben wij contact gelegd met de belangenvereniging voor ouders in de kinderopvang (BOinK). BOinK besteedt al aandacht aan brandveiligheid in de kinderopvang en heeft aangegeven mee te willen werken. Met hen gaan wij na op welke wijze via (mondige) ouders een verdere verbetering van de brandveiligheid in de kinderopvang kan worden gerealiseerd.

2.4. Borging

Eindresultaten:

- *Ontwikkeling Veiligheidsmanagementsysteem (gereed medio 2008)*
- *Ontwikkeling Benchmarkinstrument (gereed medio 2008)*

Ontwikkeling Veiligheidsmanagementsysteem

Op verschillende terreinen is borging van veiligheid in een managementsystematiek al gemeengoed (arbeidsveiligheid, veiligheid procesindustrie, milieu, kwaliteit). Voor brandveiligheid is er nog niet zo'n benadering. Een veiligheidsmanagementsysteem dwingt partijen vooraf goed na te denken over brandveiligheid, toegespitst op het specifieke gebruik (school, cure-, care- en jeugdzorgsector, gevangenis). Zo'n systeem biedt gebruikers een terugkerend patroon van evaluatie en bijstelling (borging binnen de organisatie). Om een veiligheidsmanagementsysteem voor brandveiligheid te ontwikkelen hebben wij het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN) gevraagd om met verschillende branches op het gebied van zorg, detentie en basisscholen te inventariseren welke managementsystemen er al in gebruik zijn of in ontwikkeling zijn. Het College Bouw Zorginstellingen ontwikkelt bijvoorbeeld een veiligheidsmatrix. Daarbij inventariseert de NEN ook de specifieke behoeften voor een nieuw veiligheidsmanagementsysteem en betreft zij de ontwikkelingen binnen de Rijksgebouwendienst op dit terrein.

Op basis van de inventarisatie komt het NEN eind 2007 met een voorstel voor de verdere uitwerking van een veiligheidsmanagementsysteem. In 2008 levert de actie instrumenten op die de verschillende branches aangeboden krijgen en kunnen toepassen. Op (middel)lange termijn verwachten wij hiermee een cultuuromslag te bereiken in het veiligheidsdenken bij de verantwoordelijken in de verschillende branches. Ook verwachten wij een concrete verbetering van de brandveiligheid. Het NEN heeft immers expertise in de standaardisatie van veiligheid van gebouwen (de technische voorschriften) en uitgebreide kennis van de organisatorische borging van veiligheid in managementsystemen.

Ontwikkeling Benchmarkinstrument

De manier waarop (brand)veiligheid is opgenomen in ontwerp, constructie en exploitatie van gebouwen wordt expliciet door de financiële component van brandveiligheid inzichtelijk te maken in alle fasen van een bouwwerk en het onderhoud daarvan. Daarom hebben wij aan het Centrum Facility Management een subsidie verstrekt om een benchmarkinstrument te ontwikkelen voor kosten en kwaliteit voor brandveiligheid. Door benchmarking kunnen instellingen en organisaties uit de betrokken branches vergelijken hoeveel budget en capaciteit zij besteden aan brandveiligheid en welke objectieve kwaliteit zij leveren. Zo kan de groep Facility Management (gebruikers) een helder en eenduidig beeld krijgen van de bouwkundige, materiële, organisatorische en personele voorzieningen die onder brandveiligheid vallen.

Het benchmarkinstrument wordt begin 2008 opgeleverd en ondergebracht bij de al ontwikkelde NEN-norm voor Facilitaire voorzieningen waarin risicomanagement is opgenomen (norm 2748). Het Centrum Facility Management geeft bij oplevering aan wat de mogelijkheden zijn voor een keurmerk voor brandveiligheid van gebouwen.

Hoofdstuk 3. Activiteiten verschillende ministeries

In overleg met andere ministeries zijn wij nagegaan hoe het staat met de brandveiligheidssituatie van 'minder zelfredzamen' en welke acties ondernomen zijn of worden om de brandveiligheid waar nodig te verbeteren. Voor de zorginstellingen is dat het ministerie van VWS en voor peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en basisscholen de minister van OCW.

3.1. Brandveiligheid in politiecellen (ministerie BZK)

Het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid heeft een oriënterende scan uitgevoerd naar de kwaliteit van de bedrijfshulpverlening en de bouwkundige brandveiligheid van de cellenblokken bij politiebureaus. Het onderzoek is in oktober 2007 afgerond. Uit de oriënterende scan kwamen diverse verbeterpunten naar voren.

Bespreking van de conclusies uit het rapport met politievertegenwoordigers maakt duidelijk dat de politie soms onvoldoende kennis heeft van de eisen die wet- en regelgeving stellen aan brandveiligheid. Bovendien hebben politieregio's vaak te maken met verschillende en soms tegenstrijdige adviezen over brandveiligheid. Volgens de politievertegenwoordigers is het met elkaar afspreken van één landelijk niveau van brandveiligheid (brandveiligheid en bedrijfshulpverlening) voor politiecellen gewenst. Daarvoor zal echter eerst moeten worden bepaald wat het gewenste niveau van brandveiligheid in politiecellen concreet inhoudt, waarbij rekening wordt gehouden met alle relevante regelgeving. Op basis van dit niveau wordt een uniforme set van eisen vastgesteld, dat kan dienen als kader, dat vervolgens gehanteerd kan worden als intern controlemiddel in alle fasen van bouw tot en met het gebruik van politiecellen. Het kader kan ook aangeboden worden aan toetsende partijen, als onderbouwing dat het betreffende bouwwerk brandveilig is. De instrumenten die bij de oriënterende scan zijn gebruikt (of nog andere instrumenten) kunnen daarbij dienen als voorbeeld van een intern referentiekader.

Het ministerie zal de korpsbeheerders vragen om aan de hand van het vastgestelde kader van uniforme eisen van brandveiligheid een verbeterprogramma op te stellen. Het streven is om dit programma binnen een periode van twee jaar uit te voeren.

Voor de korte termijn wordt de korpsbeheerders verzocht voor elk politiecellencomplex afzonderlijk na te gaan hoe het is gesteld met de BHV en brandveiligheid en hierop - voor zover aan de orde - tijdelijke compenserende maatregelen te treffen.

3.2. Brandveiligheid in de gezondheidszorg (ministerie VWS)

Naar aanleiding van de cellenbrand op Schiphol heeft de toenmalig staatssecretaris van VWS in november 2006 een circulaire² gestuurd aan de bestuurders van de zorginstellingen, mede namens de toenmalige ministers van VROM en BZK. Hierin wees de staatssecretaris de bestuurders op hun eigen verantwoordelijkheid voor brandveiligheid.

² De Tweede Kamer is op de hoogte gesteld van deze circulaire op 5 april 2007 (Kamerstuk 2006-2007, 26956, nr. 48, Tweede Kamer)

In de zorgsector waren er verschillende (brand)incidenten. Reden voor de toenmalige staatssecretaris van VWS om in december 2006 het bestuur van het College Bouw Zorginstellingen te vragen een verkennend onderzoek te doen naar de brandveiligheid in zorginstellingen, bij de jeugdzorg en in schippersinternaten. Uit het verkennende en beperkt representatieve onderzoek komt een divers beeld naar voren. Zo vertonen de instellingen grote verschillen op het gebied van beschikbaarheid van voldoende snelle hulpverlening, een goed functionerende bedrijfshulpverlening en de toepassing van eisen uit het Bouwbesluit 2003. Aandachtspunt is dat de eisen die gemeenten of brandweer stellen aan brandveiligheid niet gelijk zijn.

In reactie op dit onderzoek heeft de staatssecretaris van VWS de Tweede Kamer in april 2007 gemeld dat de formele verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid bij de zorginstellingen, jeugdzorg en schippersinternaten zelf ligt³. In een vervolgbrief op 23 november 2007 kondigde zij aan welke acties het ministerie zal ondernemen op basis van de onderzoeksuitkomsten⁴. Allereerst organiseert het ministerie van VWS, met medewerking van de ministeries van VROM/WWI en BZK een veiligheidsconferentie in het voorjaar van 2008. Hiermee wil men de onderzoeksuitkomsten van het College Bouw Zorginstellingen breed uitdragen en zorginstellingen, jeugdzorg en schippersinternaten maximaal aansporen om op korte termijn alle aspecten van brandveiligheid op orde te brengen.

Ten tweede zal het ministerie van VWS met steun van het ministerie van BZK pasklare instrumenten ontwikkelen waarmee instellingen hun brandveiligheid kunnen verbeteren. Een van deze instrumenten is het beoordelingsmodel 'Integrale brandveiligheid/ brandveiligheidsmatrix'. Dit model moet instellingen een handreiking geven over de minimale bouwkundige, installatietechnische en organisatorische eisen waaraan zij moeten voldoen om een minimale brandveilige omgeving te realiseren. Daarnaast zal het ministerie van VWS, eveneens met medewerking van het ministerie van BZK een *e-learning* instrument 'Opleiden en oefenen' ontwikkelen. Dit instrument zal borgen dat de kennis en het brandveiligheidsbewustzijn van werknemers in de gezondheidszorg zo groot mogelijk is. Los van de genoemde instrumenten ontwikkelt het ministerie van VWS ook instrumenten voor de sector die het mogelijk maken de bedrijfshulpverlening en de gemeentelijke brandweezorg beter op elkaar te laten aansluiten.

Deze acties zijn eind 2008 gereed en worden afgestemd met de activiteiten van het Actieprogramma Brandveiligheid. De in hoofdstuk 2 genoemde instrumenten zullen wij inzetten voor de verbetering van de brandveiligheid in zorginstellingen. In 2009 zal de staatssecretaris van VWS de brandveiligheid in de zorginstellingen, jeugdzorg en schippersinternaten opnieuw monitoren. Op basis van de uitkomst hiervan besluit zij of vervolgactiviteiten nodig zijn.

3.3. Brandveiligheid in het onderwijs (ministerie OCW)

In de kinderopvang en in basisscholen verblijven kinderen die voor hun (brand)veiligheid afhankelijk zijn van anderen. In 1997 zijn de taken en verantwoordelijkheden voor onderwijshuisvesting gedecentraliseerd. De verantwoordelijkheid voor de (brand)veiligheid van onderwijsgebouwen ligt nu bij de eigenaren en gebruikers van deze gebouwen: de gemeenten en schoolbesturen.

³ Kamerstuk 2006-2007, 26956, nr. 48, Tweede Kamer

⁴ Kamerstuk 2007-2008, 26956, nr. 53, Tweede Kamer

In de praktijk vinden incidenten in basisscholen voornamelijk plaats in de nacht of in het weekend. Het ministerie van OCW hecht veel waarde aan veiligheid op basisscholen. Om aandacht te vestigen op de verhoging van de fysieke veiligheid op basisscholen heeft het ministerie daarom tussen 2001 en 2005 de meerjarencampagne 'Veiligheid op de basisschool: werken aan een school zonder ongelukken' gevoerd. In dit kader heeft het ministerie de Stichting Consument en Veiligheid gevraagd om een gelijknamige methode te ontwikkelen, waarmee scholen (brand)veiligheid van en in het schoolgebouw kunnen organiseren en managen. Na afloop van de campagne in 2005 had 83% van de scholen de methode 'Veiligheid op de basisschool' in bezit en ging 42% van de scholen ermee aan de slag.⁵ De campagne liet onder andere zien dat scholen een lange voorbereidingstijd nodig hebben om met het project te beginnen. Redenen hiervoor zijn de noodzakelijke interne afstemming, het inplannen van capaciteit voor de aanstelling van een veiligheidscoördinator en vaststelling van financiële middelen voor verbeteringen door bijvoorbeeld de aanpak van achterstallig onderhoud.⁶

Het ministerie van OCW streeft naar structurele invoering van de genoemde methode en de daarbinnen ontwikkelde instrumenten. Uitgangspunt is de verankering van opgedane kennis, informatie en behoud van een praktische ondersteuningsfunctie aan scholen via de overdracht van de methode en instrumenten aan (branche)organisaties in het veld. Basisscholen en hun medewerkers kunnen voor ondersteuning bij het uitvoeren van veiligheidsbeleid terecht bij de samenwerkings-GGD'en, de landelijke ouderorganisaties, de besturenorganisaties, de Pabo's en het Vervangingsfonds. De Stichting Consument en Veiligheid houdt haar functie als kenniscentrum en blijft scholen en branche ondersteunen.

3.4. Verbreiding wettelijke verankering Bedrijfshulpverlening (ministerie SZW)

Naar aanleiding van het debat over de Schipholbrand informeerde de toenmalige staatssecretaris van SZW de Tweede Kamer op 13 december 2006 over de rol van de Arbeidsinspectie rond de bescherming van en hulpverlening aan derden (niet-werknemers) in noodsituaties volgens de Arbowet 1998⁷. Hij constateerde dat de verplichting van de werkgever en de taak van de bedrijfshulpverleners op het gebied van de evacuatie behalve op werknemers, mede betrekking heeft op andere aanwezige personen.

Het begrip 'andere personen' is in de Bedrijfshulpverlening (BHV) bepalingen niet begrensd. Dit heeft tot gevolg dat de BHV onvoldoende en niet helder verankerd is in de wet- en regelgeving om bij calamiteiten naast de werknemer ook afdoende hulpverlening te bieden aan derden. Dit is vooral problematisch in situaties waarin het aantal derden vele malen groter is dan het aantal werknemers. Derden zijn bijvoorbeeld bezoekers, patiënten, bewoners van verpleeg- en verzorgingstehuizen, vrijwilligers, leerlingen en gedetineerden. In situaties waar grote groepen 'derden' aanwezig zijn, kunnen naast de Arbowet ook andere regelgevingscomplexen op het terrein van publieksveiligheid van toepassing zijn. Bovendien is de Arbeidsinspectie niet berekend op het inspecteren van een brede BHV-organisatie, gericht op alle aanwezigen. Buiten de Arbowet zijn er geen andere wettelijke bepalingen die een grondslag bieden voor het opzetten en in stand houden van een BHV.

⁵ Campagne "Veiligheid op de basisschool: werken aan een school zonder ongelukken" – Eindrapportage; Stichting Consument en Veiligheid; mei 2005

⁶ zie voetnoot 4

⁷ Kamerstuk 2006-2007, 24587, nr. 207, Tweede Kamer

Op grond hiervan zijn wij met de huidige minister van SZW een juridisch onderzoek begonnen naar de mogelijkheden om de verbrede bedrijfshulpverlening in de wet- en regelgeving te verankeren en te handhaven. Men onderzoekt vier verschillende opties, variërend van zelfregulering door het veld tot de ontwikkeling van nieuwe wetgeving op dit terrein.

Per optie moet het onderzoek inzicht geven in de toedeling van nalevings- en toezichtsverantwoordelijkheden en in de gevolgen van de verschillende opties voor uitvoering van de verplichtingen. Daarnaast geeft het onderzoek inzicht in de (extra) lasten voor het bedrijfsleven, vergeleken met de bestaande situatie. Op basis van het eindrapport, dat begin 2008 gereed zal zijn, maakt men interdepartementaal een afgewogen keuze welke (combinatie van) optie(s) men implementeert. Het gewenste resultaat is een zodanig ingerichte wetgeving dat men in noodsituaties adequate hulpverlening kan garanderen voor derden in afgezonderde open of besloten ruimtes of in een gebouw.

Hoofdstuk 4. Vooruitblik op 2008 en de middellange termijn

In 2008 zullen sommige acties afgerond en een aantal nog in uitvoering zijn. Na dat jaar eindigt het Actieprogramma Brandveiligheid, maar zal het thema brandveiligheid nog steeds actueel zijn. Om ook voor de periode na 2008 aandacht voor dit onderwerp te garanderen, zullen wij als ministers voor WWI en van BZK bij de eindrapportage een plan voor de (middel)lange termijn aanbieden. Hierin geven wij aan op welke manier de activiteiten zullen doorgaan. Daarbij betrekken wij de verschillende brancheorganisaties en koepels van zorg en onderwijs, maar ook opleidingsinstituten en marktpartijen in de bouw en facilitymanagement.

Een belangrijk aspect is het uitwerken van de brandveiligheidsvisie voor de (middel)lange termijn. Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 kunnen wij met de ontwikkeling van deze visie gericht toewerken naar doelkwantificering en daarmee het stellen van *outcome*-resultaten. De brandveiligheidsvisie is belangrijk voor ketenverantwoordelijken, het bevoegde gezag en de rijksoverheid. De visie geeft namelijk aan waar de grootste risico's liggen. Dit is belangrijke informatie voor het inbrengen van brandveiligheid in huidige en toekomstige gebouwen en het gebruik hiervan. Daarnaast biedt deze informatie voor het bevoegd gezag en de brandweer voldoende inzicht voor gericht preventiebeleid en op een goede uitwerking van brandbestrijdingsscenario's. Tenslotte geeft zij de rijksoverheid handvaten om brandveiligheid verder te verbeteren.