

Vergaderjaar 2007–2008

26 956

Beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004

28 325

Bouwregelgeving 2002–2006

Nr. 64

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE EN VOOR JEUGD EN GEZIN EN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juni 2008

Tijdens het Algemeen Overleg met de algemene kamercommissie voor WWI over brandveiligheid op 22 januari jl. (kamerstuk 28 325, nr. 73) heeft de commissie haar zorgen geuit over de brandveiligheidssituatie bij zorginstellingen. Dit onder meer naar aanleiding van eerdere rapporten van het College Bouw Zorgvoorzieningen (CBZ) (2006) en van de VROM-Inspectie (2004). Naar aanleiding hiervan heeft de Minister voor WWI toegezegd in overleg te treden met de Staatssecretaris van VWS en de Minister voor Jeugd en Gezin, met de VNG en met SZW (Arbeidsinspectie) om te komen tot een nalevingsimpuls en uw Kamer hierover voor 1 april 2008 te informeren. Op 26 maart jl. heeft de Minister voor WWI u laten weten dat dit overleg gezien de aard van de problematiek langer duurde dan voorzien (kamerstuk 26 956, nr. 58) en dat uw Kamer de gevraagde informatie voor 1 juni a.s. tegemoet kan zien. Het overleg heeft inmiddels plaatsgevonden en met deze brief informeren wij uw Kamer over de uitkomsten daarvan.

Onderstaand zullen wij achtereenvolgens ingaan op de verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot brandveiligheid in zorginstellingen in het algemeen, op de brandveiligheidssituatie in de zorg en op de verbeteraanpak tot nu toe. Hierna zullen wij u voorstellen op welke wijze wij de door u gewenste nalevingsimpuls willen bewerkstelligen.

De verantwoordelijkheidsverdeling

Op grond van de Woningwet dient de eigenaar van een bouwwerk er voor te zorgen dat de staat van een bouwwerk zodanig is dat deze geen gevaar oplevert voor de gezondheid en voldoende veilig is voor de personen in dat bouwwerk. Tijdens het Algemeen Overleg op 22 januari jl. heeft de minister voor WWI uiteengezet dat zorginstellingen private organisaties zijn die AWBZ/ziekenhuiszorg leveren en zelf verantwoordelijkheid zijn voor het op orde brengen en houden van de brandveiligheid in de instel-

lingen, zoals is gesteld in de Woningwet. Ook de andere verantwoordelijkheden liggen vast. Zo hebben de gemeenten een eerstelijns toezichhoudende taak met betrekking tot de brandveiligheid van gebouwen. Zij dienen indien noodzakelijk handhavend op te treden. De VROM-Inspectie ziet (als tweede lijn) weer toe op de gemeenten. Daarnaast is de Arbeidsinspectie verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving ten aanzien van de arbeidsomstandigheden waarvan tevens de Risico inventarisatie en evaluatie en Bedrijfshulpverleningsorganisatie deel uitmaken. Het ministerie van VWS is het beleidsverantwoordelijk departement voor de AWBZ-gefinancierde zorg (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten), voor ziekenhuiszorg en de geestelijke gezondheidszorg. Het programmaministerie voor Jeugd en Gezin is beleidsverantwoordelijk voor de gesloten jeugdzorg en de aansturing van de gesloten jeugdzorginstellingen. Daarnaast is het programmaministerie beleidsverantwoordelijk voor de provinciale jeugdzorg en de internaten voor schippers- en kermisjeugd. De verantwoordelijkheid voor de aansturing van deze instellingen is neergelegd bij de provincies, respectievelijk de Centrale Stichting van Internaten voor Schippers- en Kermisjeugd (CENSIS). Het ministerie van VROM/WWI is verantwoordelijk voor de brandveiligheidsvoorschriften in de bouwregelgeving en het systeem van handhaving en naleving hiervan. Het ministerie van BZK coördineert het brandveiligheidsbeleid in algemene zin.

De brandveiligheidssituatie in de (jeugd)zorg en internaten voor schippers en kermisjeugd

Uit de in januari 2008 verschenen Macrorapportage Monitoring gebouwkwaliteit Kinder- en Jeugdzorg van het College Bouw Zorginstellingen (CBZ) blijkt dat door de bank genomen de jeugdzorginstellingen als brandveilig betiteld kunnen worden. Een en ander neemt niet weg dat op het gebied van de brandveiligheid nog puntjes op de i gezet kunnen worden. Ter illustratie wijst het CBZ in zijn rapportage ondermeer op het ontbreken van actuele ontruimingsplannen. Uit de rapportage van het CBZ en de VROM-Inspectie blijkt echter dat de brandveiligheidssituatie in andere zorgsectoren op dit moment zorgelijk is. Het algemene beeld is dat de sector (m.u.v. de internaten voor schippers- en kermisjeugd) zich onvoldoende bewust is van zijn verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid. Een (te) groot deel van de instellingen voldoet niet aan de minimumeisen uit het Bouwbesluit. Het gaat hierbij dan vooral om het ontbreken van een correcte uitvoering van (sub)brandcompartimentering (zelfsluitende deuren, te lage brandwerendheid van compartimentsbegrenzingsen zoals glas in wanden) en het onveilig gebruiken van het gebouw (niet vrijhouden van vluchtroutes). Op het vlak van de Arbo-regelgeving bestaan er twijfels over de mate waarin er in geval van een calamiteit voldoende kan worden gerekend op adequate bedrijfshulpverlening voor het in veiligheid brengen van patiënten en cliënten (m.n. 's nachts). Oorzaak hiervan is vooral de keuze van de instellingen voor technische oplossingen, zoals domotica en monitoring op afstand, in plaats van inzet van personeel. Verder is het veiligheidsbesef en veiligheidsmanagement in instellingen veelal onvoldoende. Een te groot deel van de instellingen beschikt niet over de op grond van de Arbo-wet verplichte risico inventarisatie en evaluatie (RI&E).

Deze situatie dient dringend te worden verbeterd en daarom is de afgelopen twee jaar een aantal acties gestart.

De aanpak tot nu toe

De aanpak van de brandveiligheid in zorginstellingen heeft de afgelopen

twee jaar geleid tot de volgende acties waarover uw Kamer eerder is geïnformeerd.

- Op 21 december 2006 stuurde de toenmalige Minister van VWS mede namens de Minister van BZK en toenmalig Minister van VROM een circulaire aan de voorzitters van Raden van toezicht en Raden van Bestuur van zorginstellingen. In deze circulaire werd het probleem geschetst en werden de besturen expliciet aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid in de instelling en op de veiligheid van de bij hen in zorg zijnde patiënten/cliënten. De circulaire is destijds ook onder de aandacht gebracht van de provincies en CENSIS, die verantwoordelijk zijn voor de aansturing van de jeugdzorg respectievelijk de internaten voor schippers- en kermisjeugd.
- Begin 2007 hebben de Ministers van BZK en VROM het Actieprogramma brandveiligheid gestart. Over de inhoud en voortgang is uw Kamer geïnformeerd. Doel van het Actieprogramma is betere bewustwording van de brandveiligheid in gebouwen waarin minder zelfredzame personen verblijven.
- In 2007 heeft het College Bouw Zorginstellingen voorlichtingsbijeenkomsten voor de zorgsector georganiseerd over unitbouw, een tijdelijke voorziening die in de zorg veel wordt toegepast. Over de brandveiligheid van dergelijke bouwwerken was begin 2007 namelijk door de VROM-Inspectie een publicatie uitgebracht waarmee de brandveiligheid op een praktische manier kan worden nagelopen.
- In 2007 hebben de bewindslieden van VWS en Jeugd en Gezin uw Kamer geïnformeerd over hun aanpak (TK 2007–2008, 26 956, nr. 53). De bijdrage richt zich vooral op het vergroten van het brandveiligheidsbewustzijn van de gebouweigenaren en de gebruikers daarvan. Daarom zijn in samenhang met het actieprogramma Brandveiligheid vervolgstappen gezet om de brandveiligheid bij de (jeugd)zorg te vergroten. Primair ligt de verantwoordelijkheid voor het verbeteren van de brandveiligheid in de (jeugd)zorg bij het bestuur van de instellingen. Het ministerie van VWS en het programmaministerie voor Jeugd en Gezin zullen de instellingen zoveel mogelijk ondersteunen bij het invullen van deze verantwoordelijkheden. De vervolgstappen richten zich daarom vooral op de ondersteuning van de bestuurders. Deze stappen zijn:
 1. Het initiatief nemen tot het laten ontwikkelen van een beoordelingsmodel «Integrale brandveiligheid/brandveiligheidsmatrix». Dit model moet, vanuit bestaande kaders, een handreiking geven aan de instellingen welke bouwkundige, installatietechnische en organisatorische instrumenten moeten worden ingevuld om een basale brandveilige omgeving te realiseren;
 2. Het houden van één of meer veiligheidsconferenties met als doel de resultaten van de inventarisaties van het CBZ en het actieprogramma Brandveiligheid breed bekend te maken en de zorg maximaal aan te sporen de brandveiligheid serieus te nemen en op korte termijn alles in het werk te stellen om deze op orde brengen. Doelgroep zijn de voorzitters van de Raad van Toezicht en de Raad van Bestuur van deze instellingen;
 3. Het ontwikkelen van een interactief onderwijs instrument «Opleiden en Oefenen» (E-learning) ondersteunen zodat iedereen die in de zorg gaat werken kennis heeft (en zich bewust is) van de brandveiligheidsaspecten van zijn of haar werk;
 4. Het ontwikkelen van instrumenten voor de sector die het mogelijk maken de bedrijfshulpverlening en de brandweezorg beter op elkaar te laten aansluiten.
- De Minister voor Jeugd en Gezin heeft de eerder genoemde Macrorapportage Monitoring gebouwkwaliteit Kinder- en Jeugdzorg van het CBZ per brief van 29 januari 2008 onder de aandacht gebracht van de provincies. Bij die gelegenheid heeft de Minister de provincies

gevraagd de rapportage onder de aandacht te brengen van de jeugdzorgaanbieders/bureau jeugdzorg. Tevens zijn bij brief van 4 februari 2008 het Interprovinciaal Overleg en de Maatschappelijk Ondernemersgroep op de hoogte gesteld van de rapportage.

- De Arbeidsinspectie heeft de afgelopen jaren naar aanleiding van de signalen specifiek gecontroleerd op de bedrijfshulpverleningsorganisatie (BHV) in sectoren waar personen direct of indirect afhankelijk zijn van de zorg van publiekprivate instellingen, waaronder ook de zorginstellingen. Hierover is of wordt nog gerapporteerd met het inspectieproject verpleging en verzorging (uitgevoerd najaar 2006), gehandicaptenzorg (project is eind februari afgerond; verslag volgt medio 2008) en geestelijke gezondheidszorg (loopt nog; verslag eind 2008). Uit de (voorlopige) resultaten van deze inspecties blijkt dat er nog steeds sprake is van een zorgelijke situatie. Wel blijken de grote zorginstellingen als ziekenhuizen, verpleeg & verzorgingshuizen (V&V), gehandicaptenzorg (GHZ) en instellingen voor geestelijke gezondheidszorg (GGZ) in beginsel allemaal te beschikken over een goedgekeurde RI&E, hoewel dit nog niets zegt over de vraag of deze RI&E in alle gevallen de juiste onderbouwing geven voor de gekozen BHV-organisatie.

Met de aangegeven aansporing van de zorginstellingen en de ondersteunende activiteiten daarbij verwachten wij de komende jaren daadwerkelijk een verbetering van de situatie te kunnen bereiken. Wij willen daarom de effecten van deze instrumenten op een verbeterde brandveiligheid eerst afwachten. Wij houden hier nadrukkelijk een vinger aan de pols. In 2009 zal VWS en het programma ministerie Jeugd en Gezin een vervolgmonitor opstellen om zo zicht te houden op de situatie rond brandveiligheid in de (jeugd)zorginstellingen. Op basis daarvan kan worden besloten of vervolgvacaties noodzakelijk zijn.

Vraag Kamer in Algemeen Overleg: verbeterimpuls

Tijdens het Algemeen Overleg met uw kamer op 22 januari jl. sprak de commissie haar zorg uit over de brandveiligheidssituatie in de zorg en vroeg de Minister voor WWI in overleg te gaan met de Minister van VWS, de VNG en SZW (Arbeidsinspectie) over een verdere verbeterimpuls. Dit overleg leidde tot de onderstaande conclusies.

Zoals eerder aangegeven ligt de verantwoordelijkheid voor brandveiligheid in de zorg en de naleving van de voorschriften daaromtrent bij de besturen van zorginstellingen zelf. Aangegeven is op welke wijze de Staatssecretaris van VWS de besturen hier nog eens expliciet op heeft gewezen c.q. zal wijzen en zal aansporen, zonedig met ondersteuning, deze verantwoordelijkheid waar te maken. De Minister voor WWI heeft tijdens het Algemeen Overleg in de TK aangegeven dat controle van elk zorggebouw door de kwantiteit hiervan – grofweg zijn er in Nederland zo'n 2500 zorginstellingen, verdeeld over 8000 locaties in 15 000 gebouwen – niet mogelijk is. Dit is ook niet wenselijk met het oog op de hiervoor geschetste verantwoordelijkheidsverdeling.

Wij benadrukken hierbij het belang van het handhavingsbeleid van gemeenten als eerste lijnstoezichthouder. Hierin is uitdrukkelijk een plaats weggelegd voor brandveiligheid in zorginstellingen. Met de laatste wijziging van de Woningwet hebben gemeenten de verplichting een handhavingsbeleidsplan op te stellen. In dit handhavingsbeleidsplan geeft de gemeente onder meer haar handhavingsprioriteiten aan. Wij achten het van belang dat zorggebouwen een hoge prioriteit krijgen. De VNG heeft een rol bij het onder de aandacht brengen van dit onderwerp bij de gemeenten. In maart heeft de Minister voor WWI met de VNG gesproken

en er op aangedrongen zorg te dragen voor een extra impuls aan toezicht en handhaving. De VNG heeft aangegeven dat gemeenten de prioriteitstelling voor het eerste lijnstoezicht zelf bepalen. Wel kan en wil de VNG via voorlichting het belang van toezicht op de brandveiligheid van zorginstellingen onderstrepen. Voorts zal de Minister voor WWI en ook de VNG bij in werking treden van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken in de loop van 2008 in de voorlichting specifieke aandacht besteden aan minder zelfredzame personen.

De eerder genoemde onderzoeken geven indicaties welke maatregelen het vaakst niet op orde zijn. Hier zijn ook maatregelen bij die in feite alleen aandacht vragen en weinig kosten met zich meebrengen. Het gaat hier bijvoorbeeld om zaken die betrekking hebben op het brandveilig gebruik zoals het vrijhouden van nooduitgangen en het voorkomen dat brandwerende deuren in geopende toestand worden vastgezet. Het verdient de voorkeur om te starten met deze «quick wins» en de zorginstellingen hier ook op te wijzen. Meer ingrijpende maatregelen kunnen dan gefaseerd worden opgepakt. Om dit concreet op te pakken zal onder leiding van de VROM-inspectie gesproken worden met enkele zorginstellingen en vertegenwoordigers van de branche om daadwerkelijk kansrijke «quick wins» te identificeren en hiervoor voorlichtingsmateriaal te ontwikkelen, zodat zorginstellingen concreet aan de slag kunnen.

Hoewel de Arbeidsinspectie de afgelopen jaren actief handhavend heeft opgetreden ten aanzien van de BHV-organisaties dienen deze nog meer te verbeteren. De rijksoverheid zal in gesprekken met de branche stimuleren dat in de te ontwikkelen Arbocatalogus, waarin is aangegeven op welke wijze die branche omgaat met de arbo-aspecten, specifiek aandacht zal worden gegeven aan het onderwerp BHV.

Overigens achten wij het ook van belang dat de daadwerkelijke gebruikers van de zorggebouwen (patiënten- en cliëntenorganisaties) de verantwoordelijke bestuurders en beheerders wijzen op het in orde zijn van de brandveiligheid en hierover zo nodig vragen stellen. Hiertoe worden deze organisaties ondersteund in het kader van het Actieprogramma Brandveiligheid.

Zoals reeds eerder aangegeven zijn de provincies verantwoordelijk voor de aansturing van de jeugdzorgaanbieders. Aan de hand van het Landelijk beleidskader jeugdzorg gaat de Minister voor Jeugd en Gezin de provincies aansporen zodanige afspraken te maken met hun zorgaanbieders dat de brandveiligheid op orde wordt gebracht. Hoewel de sector schippersinternaten als brandveilig is te betitelen, gaat de Minister CENSIS verzoeken om blijvende aandacht aan brandveiligheid te schenken. Dit kan onder andere via zijn subsidierelatie met CENSIS vormgegeven worden. In tegenstelling tot de provinciaal gefinancierde jeugdzorg en de sector schippersinternaten kan de Minister voor Jeugd en Gezin nadrukkelijker een rol hebben ten aanzien van brandveiligheid bij de gesloten jeugdzorgaanbieders. Momenteel werkt het Programmaministerie voor Jeugd en Gezin aan de opbouw van het gesloten jeugdzorgaanbod. Dit gebeurt door middel van nieuw te bouwen gesloten jeugdzorginstellingen en de overheveling van bestaande justitiële jeugdinrichtingen. Aan de instellingen zal gevraagd worden om in hun jaarplannen en hun jaarverslagen naast de reguliere informatie ook te rapporteren over de brandveiligheid in hun instellingen. Daarnaast heeft de Minister met de Staatssecretaris van Justitie afgesproken dat de overgehevelde en nog over te hevelen bestaande justitiële jeugdinrichtingen «schoon» (= brandveilig) aan Jeugd en Gezin worden overgedragen.

Op grond van de al geschetste aanpak, aangevuld met de hiervoor genoemde activiteiten, stellen wij voor de besturen van instellingen de gelegenheid te geven hun verantwoordelijkheid waar te maken en deze in te vullen. Overeenkomstig de toezegging aan de Kamer (kamerstuk 26 956 nr. 53) zullen wij uitdrukkelijk de vinger aan de pols houden en vanaf 2009 gaan monitoren of daadwerkelijk verbetering is bereikt. De samenwerkende rijksinspecties (de VROM-Inspectie, Inspectie Gezondheidszorg, Arbeidsinspectie) zullen aan de hand van nader onderzoek gerichte inspecties uitvoeren. Hierbij zal met name worden ingegaan op die situaties waar de meeste risico's zijn. Dit zowel op het terrein van de bouwtechnische en gebruikstechnische kwaliteit evenals de BHV-organisaties en andere organisatorische maatregelen. Hiermee hebben wij – naar onze overtuiging – een daadwerkelijke ketenaanpak gerealiseerd.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
C. P. Vogelaar

De minister voor Jeugd en Gezin
A. Rouvoet

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
M. Bussemaker