



VROM-Inspectie
Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Nazorg brandveiligheid Sociale Werkvoorziening





NOODUITGANG

Inhoud

1	Inleiding	04
1.1	Algemeen	04
1.2	Goede constructieve en brandveiligheid van gebouwen	04
1.3	De toegepaste interventies	05
2	Resultaten interventie 30 onderzochte gemeenten en SW-bedrijven	06
3	Resultaten interventie niet onderzochte gemeenten	07
4	Wegwijzer brandveiligheid voor de Sociale Werkvoorziening	08
5	Onderzoek naar de BHV	09
6	Conclusies en aanbevelingen	10
	Colofon	11

1. Inleiding

1.1 Algemeen

De nazorg is een belangrijke schakel om de naleving te verbeteren. Tijdens de nazorgfase wordt getoetst of overtredingen die tijdens de inspectiefase aan het licht zijn gekomen zijn opgelost en of de gemaakte afspraken zijn nagekomen. Nazorg is nodig om afspraken te kunnen doen over de mate waarin de doelen van een inspectieproject bereikt zijn en over het effect van de gekozen interventies.

Dit rapport heeft betrekking op de nazorg in het kader van het project “Veiligheid Sociale Werkvoorziening”. Om de resultaten van de nazorg in de juiste context te kunnen plaatsen zullen eerst de doelstelling, de resultaten en de toegepaste interventies van het project Sociale Werkvoorziening worden beschreven. Uiteraard is hierover uitgebreidere informatie te vinden in de projectrapportage (www.vrom.nl, persbericht d.d. 25-10-2007).

1.2 Goede constructieve en brandveiligheid van gebouwen

De VROM-Inspectie (VI) bevordert de correcte uitvoering en naleving van de VROM-regelgeving. Eén van de prioriteiten van de VI betreft de constructieve en brandveiligheid van gebouwen. Gemeenten zijn hierbij verantwoordelijk voor de vergunningverlening en het primaire toezicht. Bij haar onderzoeken kijkt de VI met name naar gebouwen waarin minder zelfredzame personen aanwezig zijn.

Eind 2006 heeft de VI een onderzoek uitgevoerd bij 30 Sociale Werkvoorziening bedrijven (SW-bedrijven). Dit onderzoek heeft de naleving van de VROM-voorschriften op het gebied van brand- en constructieve veiligheid in de Sociale Werkvoorziening in kaart gebracht en een vertaalslag gemaakt naar de risico's die er bestaan voor de mensen die daar werkzaam zijn. Tevens geeft het onderzoek een beeld van de manier waarop de gemeenten hun verantwoordelijkheid voor het eerstelijns toezicht nemen. Hieronder zijn de resultaten van het onderzoek van eind 2006 samengevat.

Voorname tekortkomingen met betrekking tot bouwkundige aspecten en gebruikseisen

Bij de SW-bedrijven is voldoende rekening gehouden met een belangrijk onderdeel van het veilig en snel kunnen vluchten. Gebleken is dat de SW-bedrijven over het algemeen voldoen aan de

toegestane maximale loopafstanden en dat de totale breedte van de vluchtdeuren ruimschoots voldoet.

Toch zijn er op meerdere onderdelen tekortkomingen gesignaleerd. Het zwaartepunt van de tekortkomingen ligt bij de bouwkundige aspecten en de gebruikseisen. Bij de bouwkundige aspecten gaat het vooral om onvoldoende brandwerendheid van compartimentscheidingen. De tekortkomingen betreffen dan vooral het onvoldoende brandwerend afwerken van leidingdoorvoeren en ventilatiekanalen en het niet doortrekken van de brandwerende scheidingen boven de verlaagde plafonds.

Ook ontbreekt bij enkele werkplaatsen een brandmeldinstallatie en/of een ontruimingsinstallatie.

Bij de gebruikseisen gaat het vooral om belemmeringen in de vluchtweg, vastgezette deuren en deuren die niet zonder sleutel te openen zijn. Het oplossen van de bouwkundige tekortkomingen en de tekortkomingen op het gebied van de alarmering vragen investeringen. De tekortkomingen wat betreft het gebruik zijn over het algemeen makkelijk door de eigenaar te verhelpen.

Wat betreft de constructieve veiligheid is de mogelijke instorting van lichte platte daken als gevolg van wateraccumulatie een aandachtspunt.

Eigenaren zijn aan zet

De belangrijkste partij zijn de eigenaren van de SW-bedrijven. Zij dienen meer aandacht te besteden aan de brandveiligheid van hun gebouwen.

De tekortkomingen zijn behalve een gebrek aan naleving bij de eigenaren, ook toe te rekenen aan een tekortschietend (eerstelijns) toezicht door de gemeenten. Van de onderzochte gemeenten controleert 40% niet jaarlijks de SW-bedrijven en in kwalitatieve zin richt het gemeentelijk toezicht zich met name op de gebruikaspecten en wordt onvoldoende aandacht besteed aan de bouwkundige aspecten. Verder beschikte 1/6 deel van de onderzochte SW-bedrijven niet over een gebruiksvergunning.

Op grond van deze bevindingen zijn aanbevelingen gedaan om de (brand)veiligheid van de SW-bedrijven te verbeteren, de naleving van de regels door de eigenaar/beheerder te bevorderen en te komen tot een verbetering van het toezicht op de naleving door de gemeente.

1.3 De toegepaste interventies

Om te komen tot een terugdringing van de naleeftekorten bij de SW-bedrijven zijn de volgende vier typen interventies door de VI toegepast. De resultaten van de eerste twee worden verderop in dit rapport uitgebreid besproken.

1. De onderzochte SW-bedrijven en de betrokken gemeenten zijn op de hoogte gebracht van de geconstateerde tekortkomingen bij de individuele SW-bedrijven. De gemeenten is daarbij gevraagd aan te geven welke maatregelen zij zullen treffen om de veiligheid bij de onderzochte SW-bedrijven te verbeteren.
2. De landelijke rapportage is ook gestuurd naar de gemeenten waar een SW-bedrijf is gevestigd en die niet zijn onderzocht. Het verzoek aan deze gemeenten is om toezicht uit te voeren en bij tekortkomingen adequaat handhavend op te treden en de resultaten daarvan aan de VI terug te melden.
3. Bij de brancheorganisatie Cedris is draagvlak voor de conclusies in het rapport. Cedris heeft de SW-bedrijven op de hoogte gebracht van de bevindingen en zal verder de aanbevelingen actief oppakken. De brancheorganisatie zal een wegwijzer uitbrengen om zodoende de kennis van de regelgeving en het bewustzijn ten aanzien van de (brand)veiligheidsaspecten bij de bedrijven te vergroten.
4. Gezien de relevantie van de BHV (bedrijfs hulpverlening) en het feit dat in dit onderzoek de kwalitatieve aspecten van de BHV niet zijn meegenomen zijn de resultaten kortgesloten met de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Naar aanleiding hiervan heeft de Arbeidsinspectie het vervolgonderzoek naar de machineveiligheid in 2008, uitgebreid met onderzoek naar de BHV-aspecten.

In de brief aan de Tweede Kamer van 25 oktober 2007 heeft de Minister aangegeven dat zij afhankelijk van de resultaten van de interventies zal bezien of in 2009 een vervolgininspectie nodig is. Verder is in het bestuurlijk overleg van de staatssecretaris van SZW met de VNG en Cedris afgesproken dat de resultaten die volgen uit de interventies onderling gedeeld zullen worden.

2. Resultaten interventie 30 onderzochte gemeenten en SW-bedrijven

De 30 onderzochte gemeenten zijn eind 2006, begin 2007¹ geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek naar de (brand)veiligheid van het in hun gemeente gelegen SW-bedrijf. De gemeente is gevraagd om de VI binnen twee maanden te berichten welke maatregelen zijn getroffen of worden getroffen om de geconstateerde tekortkomingen op te heffen.

Daarnaast is een aantal van de 30 gemeenten verzocht om een reactie te geven op de door de VI gemaakte opmerkingen over het eerstelijns toezicht. Verder is aan de 5 gemeenten, waar het SW-bedrijf nog geen gebruiksvergunning had, gevraagd de VI te berichten wanneer een gebruiksvergunning wordt verleend. In 2008 is nog een vervolgbrief gestuurd om inzichtelijk te krijgen of de afgesproken maatregelen ook daadwerkelijk zijn getroffen. In totaal hebben 29 van de 30 gemeenten² gereageerd (stand per 15 oktober 2008). In de tabel 1 zijn de uitkomsten van de reacties weergegeven.

Tabel 1: Overzicht getroffen maatregelen door de SW-bedrijven

Maatregelen getroffen ?	Aantal SW-bedrijven	Percentage alle onderzochte
Ja	20	66%
Maatregelen deels getroffen en deels in uitvoering	6	20%
Nee, voor eind van het jaar controle	2	7%
Niet bekend, geen reactie of onvolledig	2	7%
Totaal	30	100%

Op basis van de reacties van de gemeenten kan geconstateerd worden dat het overgrote deel van de onderzochte SW-bedrijven maatregelen heeft getroffen of deels getroffen en deels in uitvoering zijn (respectievelijk 66 en 20%, samen 86%).

1 Twee gemeenten zijn in oktober 2007 geïnformeerd over de uitkomsten. Een gemeente heeft aangegeven de rapportage niet te hebben ontvangen, in mei 2008 heeft de VROM-Inspectie opnieuw een exemplaar toegestuurd.

2 Daarvan zijn er 3 gemeenten die alleen telefonisch hebben gereageerd.

De getroffen maatregelen waren van diverse aard:

Tabel 2: strekking genomen maatregelen

Maatregelen met betrekking tot	Aantal SW-bedrijven
Brandcompartimentering en rookwerende scheidingen	18
Vluchten	14
Gebruik	14
Installaties	12
Overig (BHV, platte daken en vergunning)	7

Deze maatregelen stroken met de hoofdconclusie uit het onderzoeksrapport dat het zwaartepunt van de tekortkomingen ligt bij de bouwkundige aspecten (met name het onvoldoende brand- en rookwerend zijn van de compartimentsscheidingen) en het gebruik. Ook de tekortkomingen wat betreft de alarmering (het ontbreken van een brandmeld- en/of ontruimingsinstallatie) hebben aandacht gekregen. Hieruit blijkt dat de gemeenten en de SW-bedrijven de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport serieus hebben opgepakt en dat door het treffen van diverse maatregelen de brandveiligheid van de gebouwen is verbeterd.

Twee van de vijf SW-bedrijven die tijdens het onderzoek nog geen gebruiksvergunning hadden, zijn nu in bezit van een gebruiksvergunning. Bij 2 zijn de maatregelen in uitvoering, zodra die gereed zijn zal ook de gebruiksvergunning worden verstrekt. Bij de andere is het nog onduidelijk, in het najaar van 2008 zal daar een controle plaatsvinden.

De VROM-inspectie heeft in 2007 bij 11 gemeenten opmerkingen geplaatst bij de invulling van hun eerstelijns-toezichttaak op de (brand)veiligheid. De meeste gemeenten, namelijk 8, zijn daarmee aan de slag gegaan. Helaas is de terugmelding van de gemeenten op dit punt summier geweest. Drie gemeenten hebben aangegeven dat zij de SW-bedrijven elk jaar controleren, één gemeente hanteert een frequentie van één keer in de twee jaar. De overige geven hierover geen informatie. Wel zijn de SW-bedrijven gecontroleerd en zijn maatregelen getroffen of in gang gezet om de tekortkomingen op te heffen. In voorkomende gevallen is ook het gebruiksvergunningtraject in gang gezet.

3. Resultaten interventie niet onderzochte gemeenten

De niet onderzochte gemeenten (55)³ hebben bij brief van 23 november 2007 de landelijke rapportage toegestuurd gekregen. Aan deze gemeenten is verzocht om toezicht uit te voeren bij het in hun gemeente aanwezige SW-bedrijf en bij tekortkomingen adequaat handhavend op te treden. De resultaten dienden binnen 6 maanden aan de VROM-Inspectie te worden teruggemeld. Om de respons van de terugmelding te optimaliseren is in mei 2008 een herinneringsbrief naar deze gemeenten gestuurd. Uiteindelijk hebben 38 gemeenten (69,1%) schriftelijke terugmelding gedaan. Daarnaast leverden telefonische rappels ook nog van negen gemeenten informatie op.

Uit de informatie waarover de VROM-Inspectie momenteel beschikt valt de stand van zaken op te maken zoals deze is weergegeven in onderstaande tabel.

vaak onvolkomenheden met betrekking tot de brand- en rookwerendheid van compartimentscheidingen, naleving van gebruiksvoorschriften en in sommige gevallen ook de eisen aan installaties naar voren. In enkele gevallen betrof het tekortkomingen aan het platte dak.

Wanneer alle reacties worden bekeken dan is het overall beeld dat bij 30 van de 55 (54%) van de niet onderzochte SW-bedrijven een controle heeft plaatsgevonden en dat bij 16% een controle is gepland. Bij 11 % vindt op korte termijn geen controle plaats vooral vanwege capaciteitsproblemen of een andere prioriteitsstelling. Bij de overige 15% bestaat geen duidelijkheid omdat de gemeente niet heeft gereageerd. Ten slotte zijn er nog 2 (4%) bedrijven die zelf actie hebben ondernomen, zonder eerst een inspectie van de gemeente te hebben gehad.

Tabel 3: strekking acties naar aanleiding van brief VI

De gemeente heeft:	Aantal gemeenten	Percentage
Het SW-bedrijf gecontroleerd en geen tekortkomingen geconstateerd	15	27%
Het SW-bedrijf gecontroleerd en tekortkomingen geconstateerd	15	27%
Het SW-bedrijf (nog) niet gecontroleerd, wel gepland	9	16%
De brief doorgestuurd naar het SW-bedrijf, die zelf actie heeft ondernomen	2	4%
Geen controle gepland	6	11%
Geen terugmelding gedaan	8	15%
Totaal	55	100%

Wat opvalt is dat van de gecontroleerde bedrijven, bij de helft geen tekortkomingen zijn geconstateerd. In het onderzoek naar de 30 SW-bedrijven zijn bij elk SW-bedrijf tekortkomingen geconstateerd. Dit is deels te verklaren omdat enkele gebouwen nieuw zijn en bij enkele SW-bedrijven een voortraject met het treffen van maatregelen al heeft plaats gevonden. Voor een deel is dit verschil moeilijker te verklaren, mogelijk oorzaak hiervan kan zijn dat de controle onderdeel uitmaakte van de reguliere controle naar het gebruik en de bouwkundige aspecten niet of in mindere mate zijn beoordeeld. Daar waar de gemeente tekortkomingen heeft geconstateerd zijn afspraken gemaakt met het SW-bedrijf om deze strijdigheden op te heffen. In een geval betrof het tekortkomingen die direct te verhelpen waren. Het beeld van de geconstateerde tekortkomingen komt overeen met de 30 onderzochte gemeenten. Ook hier komen

³ 59 gemeenten zijn aangeschreven, daarvan zijn twee niet meegenomen ivm dubbeling met de onderzochte gemeenten en twee gemeenten zijn afgevalen omdat in die gemeente geen of niet meer een SW-bedrijf is gevestigd. Resteren dus 55 gemeenten.

4. Wegwijzer brandveiligheid voor de Sociale Werkvoorziening

Door de branchevereniging Cedris is een wegwijzer brandveiligheid ontwikkeld. Deze is bedoeld voor de directie en uitvoerend verantwoordelijken voor brandveiligheid bij de SW-bedrijven. De wegwijzer is als bijlage bij deze notitie gevoegd.

Ter ondersteuning van de bedrijven zijn de aandachtspunten en relevante vragen en informatie rondom brandveiligheid bij de SW-bedrijven bij elkaar gebracht in deze wegwijzer. De wegwijzer is bedoeld als hulpmiddel om de brandveiligheid te vergroten. Er kan meer inzicht worden verkregen in de brandveiligheid van het gebouw, brandveiligheidsituatie, vereisten bij aanpassingen van het gebouw of bij wijziging van het gebruik van het gebouw. Zonodig kan het bedrijf maatregelen nemen.

De wegwijzer bestaat uit een vragenlijst met toelichting. Daarbij is gebruik gemaakt van de wegwijzer voor de unitbouw van de VROM-Inspectie. Veel van de vragen en toelichting daarop uit die wegwijzer zijn ook van toepassing voor de gebouwen in de SW-sector. Door een werkgroep binnen Cedris is een selectie van de vragen gemaakt en is de toelichting toegesneden op de situatie in de SW-sector. Hierbij is de klankbordgroep arbocoördinatoren van Cedris geraadpleegd. De opzet is besproken en de teksten zijn voorgelegd aan de VROM-Inspectie en de Arbeidsinspectie.

Vanuit Cedris is aangegeven dat de wegwijzer, die inmiddels in drievoud is verspreid onder de SW-bedrijven, positief is ontvangen en wordt gebruikt. Ook staat de wegwijzer op de website van Cedris. Cedris zal zorgen dat de wegwijzer actueel blijft.

In de eerste helft van 2009 organiseert Cedris een landelijke bijeenkomst voor de algemeen directeuren, overige leidinggeven- den en arbofunctionarissen. Op deze bijeenkomst zal de brandveiligheid ook een agendapunt zijn.

5. Onderzoek naar de BHV

In de eerste helft van 2008 heeft de Arbeidsinspectie een onderzoek uitgevoerd naar de machineveiligheid bij de sociale werkvoorziening, waarbij ook een onderzoek naar de BHV aspecten is meegenomen. Gezien de relevantie van de BHV en het feit dat het onderzoek van de VROM-Inspectie onvoldoende zicht bood op de kwalitatieve aspecten van de BHV heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hiertoe besloten.

In het voortraject van het onderzoek heeft afstemming plaatsgevonden tussen de Arbeidsinspectie en de VROM-Inspectie.

De resultaten van het onderzoek, die door de Arbeidsinspectie worden gepubliceerd, zijn voor wat betreft de BHV aspecten in hoofdlijnen positief. De BHV organisatie is over het algemeen in orde. Voor een goede uitvoering in geval van een calamiteit bleken op de werkvloer nog wel eens tekortkomingen aanwezig.

6. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Het overall beeld is dat door de toegepaste interventies de brandveiligheid van de SW-bedrijven is verbeterd en naar verwachting de komende jaren nog verder zal verbeteren.

Cedris heeft daaraan een actieve bijdrage geleverd door in eerste instantie het onderzoeksrapport te verspreiden onder de SW-bedrijven en deze te wijzen op het belang van een brandveilig gebouw. Daarnaast heeft Cedris met actieve ondersteuning vanuit enkele SW-bedrijven een wegwijzer opgesteld en verspreid over de SW-bedrijven. Deze wegwijzer zal naar verwachting het bewustzijn en de kennis van de brandveiligheid bij de SW-bedrijven vergroten en is een prima hulpmiddel om de brandveiligheid te verbeteren.

Van de 30 onderzochte gemeenten hebben 26 gemeenten met de SW-bedrijven afspraken gemaakt over de te nemen maatregelen. Voor een groot deel zijn deze maatregelen inmiddels getroffen, een deel is nog in uitvoering. Bij enkele SW-bedrijven zijn door de gemeente nog geen afspraken gemaakt over de te treffen maatregelen of is niet bekend of afspraken zijn gemaakt.

In grote lijnen kan geconcludeerd worden dat door de onderzochte gemeenten en de SW-bedrijven de uitkomsten van het VROM-onderzoek serieus zijn opgepakt. Door het treffen van diverse maatregelen is de brandveiligheid van de gebouwen verbeterd.

Wat betreft de 55 niet onderzochte gemeenten is het beeld gedifferentieerd. In kwantitatieve zin kan opgemerkt worden dat ongeveer drie kwart actie heeft ondernomen. Een kwart van de gemeenten heeft of niet gereageerd of zal op korte termijn geen controle uitvoeren in verband met capaciteitsproblemen of een lage prioriteit. In kwalitatieve zin bestaan er enige twijfels over de controles. De indruk bestaat dat voor een deel alleen de gebruikaspecten zijn beoordeeld en de bouwkundige aspecten niet of minder.

De kwalitatieve aspecten van de BHV zijn door de Arbeidsinspectie onderzocht. De resultaten hiervan zijn in grote lijnen positief en zullen door de Arbeidsinspectie worden gepubliceerd.

In lijn met de resultaten van het oorspronkelijke onderzoek blijkt ook uit met name de interventie bij de niet onderzochte gemeenten dat er verbeteringen nodig zijn wat betreft de frequentie en de kwaliteit van het toezicht. De handhaving van de VROM-regelgeving heeft op dit moment volop aandacht. Het kabinet heeft over het advies van de commissie Mans onlangs een reactie uitgebracht. Deze reactie gaat uitgebreid in op het nalevingstoezicht en het standpunt om dit te verbeteren door oprichting van omgevingsdiensten.

Samengevat kan worden gesteld dat:

- Cedris bij de SW-bedrijven de brandveiligheid nadrukkelijk onder de aandacht heeft gebracht. Mede door het opstellen van een wegwijzer zijn voor de SW-bedrijven de randvoorwaarden gecreëerd om de brandveiligheid op een hoger peil te brengen.
- De BHV in grote lijnen op orde is.
- De onderzochte SW-bedrijven in samenwerking met de gemeenten voor het overgrote deel maatregelen hebben getroffen. Voor de niet onderzochte SW-bedrijven is dit minder duidelijk, vooral omdat de gemeenten niet gereageerd hebben of op korte termijn geen controle uitvoeren.

Op grond hiervan is er voldoende vertrouwen dat de sector een verdere verbetering van de brandveiligheid zal oppakken. Het is daarom ook niet nodig en zinvol dat de VI in 2009 een vervolgin-spectie uitvoert. Bij de SW-bedrijven werken mensen met een psychische, verstandelijke of fysieke beperking, deze mensen zijn als gevolg hiervan minder zelfredzaam. Een brandveilig gebouw is daarom essentieel. Tegen deze achtergrond is het zinvol dat de VI op termijn (2010/2011) een eindcheck uitvoert. In overleg met de beleidsdirectie zal worden bepaald of een eindcheck zal worden uitgevoerd. Naast de controle van de naleving van de brandveiligheidsregels van de SW-bedrijven zal daarbij ook aandacht zijn voor de rol van de gemeente in de keten.

Aanbevelingen

- In overleg met de beleidsdirectie bepalen of en wanneer een eindcheck wordt uitgevoerd.

Colofon

Contactpersoon

R. Fledderus

Tel. 050-599 27 00

Fax. 050-599 26 99

VROM-Inspectie Regio Noord

Cascadeplein 10

Postbus 30020

9700 RM Groningen

Bestelgegevens

Deze publicatie is te downloaden via www.vrom.nl onder vermelding van 9048

Datum publicatie

Maart 2009

Dit is een publicatie van: Ministerie van VROM
Rijnstraat 8 | 2515 XP Den Haag | www.vrom.nl

