



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Gemeentelijk toezicht op de brandveiligheid van zorginstellingen

Colofon

Inspectie Leefomgeving en Transport
Water, Bodem en Bouwen
Handhaving Bouwen, Wonen en Ruimte
Nieuwe Uitleg 1
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Publicatiedatum: 15 augustus 2012

Deze publicatie is te downloaden via
www.ilent.nl

Inhoud

Inleiding.....	7
1 Onderzoeksverantwoording.....	9
1.1 Inleiding.....	9
1.2 Doel van het onderzoek.....	9
1.3 Onderzoeksmethodiek.....	9
1.3.1 Toetsingskader.....	9
1.4 Uitvoering onderzoek.....	9
1.4.1 Interview.....	9
1.4.2 Dossieronderzoek.....	10
2 Uitkomsten interviews.....	12
2.1 Inleiding.....	12
2.2 Onderzoeksuitkomsten.....	12
2.2.1 Inleiding.....	12
2.2.2 Handhavingbeleidsplan.....	12
2.2.3 Uitvoeringsprogramma 2012.....	13
2.2.4 Prioritering.....	13
2.2.5 Toezichtfrequentie.....	14
2.2.6 Uitvoering toezicht.....	15
2.2.7 Handhaving.....	17
2.2.8 Resumé.....	18
3 Uitkomsten dossieronderzoek.....	21
3.1 Inleiding.....	21
3.2 Onderzoeksuitkomsten.....	21
3.2.1 Handhavingbeleidsplan.....	21
3.2.2 Dossiers zorginstellingen.....	22
3.2.3 Verantwoordingsrapportage.....	25
3.2.4 Resumé.....	25
4 Beschouwing van de onderzoeksuitkomsten.....	28
4.1 Inleiding.....	28
4.2 Vergelijking uitkomsten interview en dossieronderzoek.....	28
4.2.1 Handhavingbeleid.....	28
4.2.2 Uitvoering brandveiligheidscontroles.....	29
4.2.3 Resumé.....	31
5 Handhaving.....	33
5.1 Inleiding.....	33
5.2 Informatievergaring.....	33
5.3 Uitvoering handhaving.....	34
6 Conclusies.....	35
6.1 Inleiding.....	35
6.2 Conclusies.....	35

Inleiding

Aanleiding voor het onderzoek

Van oktober 2010 tot en met februari 2011 hebben de toenmalige Arbeidsinspectie¹ (AI), de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), de Inspectie Jeugdzorg (IJZ) en de toenmalige VROM-Inspectie (VI)² in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoek uitgevoerd naar de brandveiligheid van zorginstellingen. Het eindrapport van het onderzoek is op 23 december 2011 door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aangeboden aan de Tweede Kamer³.

Bij het onderzoek is geconstateerd dat de brandveiligheid van zorginstellingen op meerdere punten tekortschiet. Tevens is geconstateerd dat het gemeentelijk toezicht op de brandveiligheid van zorginstellingen zowel kwalitatief als kwantitatief onvoldoende is.

Op 7 februari jl. hebben de minister en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in een brief aan de Tweede Kamer gereageerd op de conclusies en aanbevelingen in het eindrapport van het onderzoek van de samenwerkende rijksinspecties⁴. In die Kamerbrief is onder meer het volgende gesteld:

“Gemeente(n) waarin de zorglocatie(s) gehuisvest is/zijn, hebben een toezichthoudende taak. De Woningwet draagt gemeenten op om toe te zien op de naleving van de voorschriften uit het Bouw- en gebruiksbesluit. Zij stellen hiertoe een handhavingbeleidsplan op, waarin prioriteiten gesteld kunnen worden op basis van een beschouwing van de risico's.

Verwacht mag worden dat het toezicht op brandveiligheid van zorginstellingen - waarin minder zelfredzame personen aanwezig zijn - een hoge prioriteit heeft. Dit sluit aan bij de visie op brandveiligheid die de rijksoverheid in 2009 heeft uitgebracht.

De aanbeveling die de rijksinspecties doen aan gemeenten dat zij zowel kwalitatief als kwantitatief beter moeten toezien op de brandveiligheid van zorginstellingen, zullen wij bij gemeenten nadrukkelijk onder de aandacht brengen. BZK zal hiertoe – in overleg met de VNG - bij alle gemeenten de prioriteit en inspectiefrequentie van het toezicht op de brandveiligheid van zorginstellingen opvragen. Indien dit toezicht, in combinatie met de mate waarin zorginstellingen de brandveiligheid zelf oppakken (zie hiervoor), naar onze mening onvoldoende is, wordt overwogen gebruik te maken van de interventiemogelijkheden zoals bedoeld in artikel 5.24 van de Wabo. Verder zijn wij voornemens gemeenten en zorginstellingen die onvoldoende maatregelen treffen, bekend te maken. Uw Kamer zal hierover voor de zomer van 2012 worden geïnformeerd.”

Het ministerie van BZK heeft vervolgens op 9 februari 2012 de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) gevraagd de acties zoals genoemd in de

¹ Met ingang van 1 januari 2012 zijn de Arbeidsinspectie, de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) samengevoegd tot de Inspectie SZW.

² Met ingang van 1 januari 2012 zijn de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) samengevoegd tot de Inspectie Leefomgeving en Transport.

³ Rapport: “Brandveiligheid van zorginstellingen” d.d. 9 december 2011 (Kamerstuk 32757, nr.32)

⁴ Kamerstuk 32757, nr.34

Kamerbrief uit te voeren. De inspecteur-generaal van de ILT heeft bij brief van 24 februari 2012 ingestemd met dit verzoek.

In dit rapport worden de resultaten van het in april en mei 2012 door de Inspectie Leefomgeving en Transport uitgevoerde onderzoek beschreven.

Leeswijzer

In Hoofdstuk 1 wordt de wijze beschreven waarop het onderzoek door de ILT is uitgevoerd. Daarbij is er onder meer aandacht voor het doel van het onderzoek, de onderzoeksmethodiek, het uniforme toetsingskader en de uitvoering van het onderzoek. In Hoofdstuk 2 zijn de uitkomsten van de gehouden interviews en in Hoofdstuk 3 de uitkomsten van het uitgevoerde dossieronderzoek beschreven. Vervolgens worden in Hoofdstuk 4 de onderzoeksuitkomsten geanalyseerd. Daarbij is er een vergelijking gemaakt tussen de uitkomsten van de interviews en de bevindingen bij het dossieronderzoek. In Hoofdstuk 5 staan de handhavingaspecten beschreven die uit het onderzoek voortvloeien. Tenslotte worden in Hoofdstuk 6 de belangrijkste conclusies van het onderzoek weergegeven.

In de rapportage zijn ter illustratie opmerkingen van ILT-inspecteurs en gemeenteambtenaren alsook citaten uit gemeentelijke documenten in tekstkaders opgenomen. Deze teksten hebben betrekking op de in de desbetreffende paragrafen besproken problematiek.

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is het doel van het onderzoek beschreven, alsmede de wijze waarop het onderzoek is vormgegeven voor wat betreft opzet en uitvoering.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is – conform het verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de ILT – als volgt geformuleerd:

“Inzicht bieden in de prioriteit en inspectiefrequentie van het gemeentelijk toezicht op de brandveiligheid van zorginstellingen, het beoordelen daarvan en hieraan mogelijk consequenties verbinden.”

1.3 Onderzoeksmethodiek

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een telefonisch interview met alle Nederlandse gemeenten en een dossieronderzoek bij 10% van die gemeenten op basis van een aselechte steekproef. De uitvoering van het onderzoek is vooraf door de ILT schriftelijk aangekondigd aan de Colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten.

1.3.1 Toetsingskader

Voor de uitvoering van het onderzoek is een toetsingskader ontwikkeld. Op basis daarvan zijn het interview en het dossieronderzoek uitgevoerd. In het toetsingskader is onder andere aandacht besteed aan de naleving door de gemeenten van een aantal wettelijke voorschriften op het gebied van het toezicht. Door gebruik te maken van een uniform toetsingskader kunnen betrouwbare en vergelijkbare uitspraken worden gedaan over het gemeentelijk toezicht op de brandveiligheid van zorginstellingen.

Het toetsingskader is gebaseerd op de volgende wet- en regelgeving:

- Woningwet;
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo);
- Besluit omgevingsrecht (Bor);
- Bouwbesluit 2003.

1.4 Uitvoering onderzoek

1.4.1 Interview

Het telefonisch interview is bij voorkeur gehouden met de hoofden van de voor handhaving en toezicht verantwoordelijke afdelingen van de gemeenten. Regelmatig werden de inspecteurs van de ILT tijdens de uitvoering van het onderzoek echter doorverwezen naar andere medewerkers van de gemeente, de (regionale) brandweer of de regionale milieudiensten.

1.4.2 *Dossieronderzoek*

Bij 41 gemeenten is een dossieronderzoek uitgevoerd als check op de tijdens de interviews gegeven antwoorden en ter verdieping van de onderzoeksuitkomsten.

Bij het dossieronderzoek zijn van elke betrokken gemeente de volgende stukken en dossiers onderzocht:

- Handhavingbeleidsplan;
- Uitvoeringsprogramma 2012;
- Verantwoordingsrapportage aan de Gemeenteraad over 2010;
- Toezicht- en handhavingdossiers van drie zorginstellingen;
- Gebruiksvergunningdossier van drie zorginstellingen.

2 Uitkomsten interviews

2.1 Inleiding

414 Nederlandse gemeenten⁵ en de acht Amsterdamse stadsdelen⁶ zijn in hun hoedanigheid als eerstelijns toezichthouder op de bouwregelgeving in april en mei 2012 door inspecteurs van de ILT geïnterviewd. Zes gemeenten⁷ bleken niet over zorginstellingen te beschikken en van drie gemeenten waren ten tijde van het opstellen van het eindrapport nog geen gegevens beschikbaar. Daarmee is het totaaloordeel gebaseerd op 413 interviews. De respons is derhalve 99%. In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten van die interviews weergegeven.

2.2 Onderzoeksuitkomsten

2.2.1 Inleiding

Door middel van de telefonische interviews met (in principe) de hoofden van de voor het toezicht en handhaving verantwoordelijke afdelingen is met behulp van uniforme vragenlijsten in beeld gebracht hoe het toezicht op en de handhaving van de brandveiligheid bij zorginstellingen door de gemeenten worden ingevuld. De interviews zijn door de ILT vooraf schriftelijk aan de gemeentebesturen aangekondigd.

2.2.2 Handhavingbeleidsplan

Allereerst is onderzocht of het gemeentelijk toezicht op de brandveiligheid van zorginstellingen beleidsmatig is ingebed. Daartoe is nagegaan of de gemeenten beschikken over een actueel en vigerend handhavingbeleidsplan. Op grond van het Besluit omgevingsrecht moeten gemeenten over zo'n beleidsplan beschikken.

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten hiervan weergegeven.

	Aanwezig	Niet aanwezig
Handhavingbeleidsplan	385	28

Tabel 1: Resultaten aanwezigheid handhavingbeleidsplan

385 Gemeenten zeggen te beschikken over een handhavingbeleidsplan. Dat beleidsplan is bij 51 gemeenten niet actueel en/of vigerend. Die beleidsplannen hebben een looptijd tot bijvoorbeeld 2010 of 2011 en zijn sindsdien niet meer geactualiseerd of zijn niet afgestemd op recente regelgeving zoals de Wabo. 334 gemeenten (81%) beschikken dus over een actueel en vigerend beleidsplan, terwijl in totaal 79 gemeenten (19%) niet over het verplichte beleidsplan beschikken.

"Beleid is van 2001 en is in 2004 aangepast".

Bron: Gemeenteambtenaar

Van alle gemeenten met een handhavingbeleidsplan is brandveiligheid bij 277 gemeenten (67%) een apart onderdeel daarvan. Bij 124 van die gemeenten (45%)

⁵ De drie zogenaamde BES-gemeenten op de voormalige Nederlandse Antillen zijn niet meegenomen in het onderzoek.

⁶ Voor de gemeente Amsterdam zijn de stadsdelen geïnterviewd, omdat de handhaving en het toezicht ten aanzien van de bouwregelgeving een taak is van de stadsdelen.

⁷ Daar waar in het vervolg van deze rapportage gesproken wordt over 'gemeenten' worden daaronder ook de stadsdelen verstaan.

is in het toezicht onderscheid gemaakt tussen zorginstellingen voor ambulante zorg en residentiële zorg⁸.

2.2.3 *Uitvoeringsprogramma 2012*

Behalve over een handhavingbeleidsplan moeten gemeenten op grond van het Besluit omgevingsrecht ook over een uitvoeringsprogramma beschikken, waarin de voorgenomen handhavingactiviteiten zijn uitgewerkt. Gevraagd is of gemeenten over een uitvoeringsprogramma voor 2012 beschikken.

In de volgende tabel zijn de resultaten weergegeven.

	Aanwezig	Niet aanwezig
Uitvoeringsprogramma 2012	288	120

Tabel 2: Resultaten aanwezigheid uitvoeringsprogramma

288 Gemeenten (70%) geven aan over een uitvoeringsprogramma voor 2012 te beschikken, 120 gemeenten (29%) zeggen niet over zo'n uitvoeringsprogramma te beschikken. Vijf gemeenten (1%) kunnen hierover geen informatie verstrekken.

"In het uitvoeringsprogramma Wabo is het brandveiligheids gedeelte toezicht, uitgevoerd door de brandweer, niet opgenomen."

Bron: Gemeenteambtenaar

2.2.4 *Prioritering*

Nagegaan is welke prioriteit gemeenten beleidsmatig aan het brandveiligheidtoezicht op zorginstellingen hebben toegekend. Hierbij zijn het handhavingbeleidsplan en het uitvoeringsprogramma als uitgangspunt gehanteerd. Daarbij zijn ook de gegevens uit niet (meer) actuele beleidsplannen meegenomen, omdat de betrokken gemeenten die in de praktijk nog vaak hanteren.

Gemeenten kennen geen uniforme indeling van prioriteitsniveaus en hanteren daarvoor ook verschillende benamingen. Het aantal niveaus loopt uiteen van 0 tot 17. Om de uitkomsten te kunnen vergelijken, is waar mogelijk een vertaling gemaakt naar een indeling met drie niveaus (categorieën genoemd) en een (rest)rubriek voor lagere categorieën. De 1^e categorie is daarbij de categorie met het hoogste risico.

In onderstaande tabel is aangegeven in welke categorie het brandveiligheidtoezicht op de zorginstellingen beleidsmatig is ingedeeld.

	1 ^e cat.	2 ^e cat.	3 ^e cat.	Lagere cat.
Aantal gemeenten	326	15	3	0

Tabel 3: Beleidsmatige categorie-indeling brandveiligheidtoezicht op zorginstellingen

Het overgrote deel (79%) van de 413 gemeenten heeft aan het brandveiligheidtoezicht op de zorginstellingen de hoogste prioriteit toegekend. Bij 30 gemeenten is de categorie-indeling zodanig dat deze niet in de tabel is weer te geven, omdat bijvoorbeeld de indeling voor zorginstellingen weer is onderverdeeld in verschillende niveaus of omdat de indeling

"Handhaving verdeeld in clusters naar functie, bv onderwijsinstellingen, zorginstellingen. Elk jaar is een cluster geprioriteerd. Zorginstellingen 2009 en nu 2012. In de jaren tusschen in alleen themacontroles, feestdagen en carnaval. Geen nadere controles als er geen aanleiding toe is."

Bron: Gemeenteambtenaar

⁸ Bij residentiële zorg is sprake van nachtverblijf, terwijl bij ambulante zorg alleen sprake is van dagverpleging.

geschiedt op basis van een risicoanalyse en als gevolg daarvan niet uniform is. 39 Gemeenten beschikken niet over handhavingsbeleid of kennen geen vorm van prioritering dan wel kunnen geen informatie verstrekken over de prioritering.

2.2.5

Toezichtfrequentie

Aan een prioriteitscategorie is meestal een toezichtfrequentie gekoppeld. Deze frequentie geeft het aantal keren aan dat een zorginstelling periodiek (meestal per jaar) door de gemeente wordt geïnspecteerd op naleving van de brandveiligheidsvoorschriften.

Opgemerkt wordt dat er voor de toezichtfrequentie geen wettelijke voorschriften bestaan, gemeenten hebben ter zake een eigen bevoegdheid. Op grond van Prevap⁹ (een richtlijn van de branche) zouden zorginstellingen twee keer per jaar moeten worden gecontroleerd op de naleving van de brandveiligheidsvoorschriften.

In onderstaande tabel is de door de gemeenten tijdens de interviews opgegeven toezichtfrequentie voor (residentiële)¹⁰ zorginstellingen - in het aantal voorgenomen controles per jaar - weergegeven.

Aantal controles	Aantal gemeenten
2x of meer per jaar	85
1x per jaar	256
1x per 2 jaar	22
< 1x per 2 jaar	8
Nooit	0
Anders	38

Tabel 4: Toezichtfrequentie zorginstellingen volgens handhavingsbeleid

De 38 gemeenten met de vermelding 'anders' geven aan geen vaste frequentie voor zorginstellingen te hanteren. Meestal is die frequentie dan gebaseerd op een risicoanalyse of ervaringen bij het toezicht in eerdere jaren. 4 Gemeenten kunnen geen informatie verstrekken over de toezichtfrequentie op grond van het handhavingsbeleid.

Wordt de toezichtfrequentie vergeleken met de eerdergenoemde categorie-indeling dan valt op dat van de gemeenten die de zorginstellingen in de hoogste (eerste) categorie hebben ingedeeld, 17 gemeenten voor de zorginstellingen een frequentie van 1 keer per 2 jaar hanteren en dat 4 gemeenten een toezichtfrequentie van minder dan 1 keer per 2 jaar hebben gekoppeld aan de hoogste prioriteit voor het brandveiligheidtoezicht, 1 daarvan hanteert een frequentie van 1 keer per 4 jaar.

"Brandveiligheidscontroles werden nauwelijks uitgevoerd. Wel milieucontroles bij de zorginstellingen. In 2011 serieus opgepakt."

Bron: Gemeenteambtenaar

Behalve naar de beleidsmatig vastgelegde toezichtfrequentie is ook gevraagd naar de gerealiseerde toezichtfrequentie. Daarbij is het jaar 2010 als eikpunt gehanteerd.

⁹ Prevap (preventieactiviteitenplan) is een door de NVBR/LNB en NIFV Nibra opgestelde handreiking voor invulling van de gemeentelijke toezichtstaak op het gebied van brandveiligheid.

¹⁰ Bij gemeenten waar bij het toezicht onderscheid wordt gemaakt tussen ambulante en residentiële zorginstellingen, worden de gegevens voor de residentiële zorginstellingen gebruikt.

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten daarvan weergegeven.

Aantal controles	Aantal gemeenten
2x of meer per jaar	55
1x per jaar	242
1x per 2 jaar	32
< 1x per 2 jaar	16
Nooit	6
Anders	55

Tabel 5: Gerealiseerde toezichtfrequentie

De beleidsmatig vastgelegde toezichtfrequenties (tabel 4) zijn door meerdere gemeenten niet gerealiseerd. In totaal geven 73 gemeenten (18%) aan minder te hebben gecontroleerd dan voorgenomen. Daarvan stellen 6 gemeenten in het geheel niet te hebben gecontroleerd. 11 Gemeenten kunnen niet aangeven hoe vaak zorginstellingen zijn gecontroleerd op brandveiligheid.

2.2.6 *Uitvoering toezicht*

Het gemeentelijk toezicht op de brandveiligheid valt onder de verantwoordelijkheid van het College van Burgemeester en Wethouders. De uitvoering van dat toezicht vullen gemeenten verschillend in. Vaak doet de gemeente dat zelf - in de regel een afdeling bouw- en woningtoezicht of handhaving en toezicht - maar het komt ook vaak voor dat andere organisaties het toezicht in mandaat uitvoeren. Ook wordt het toezicht soms gezamenlijk uitgevoerd door bijvoorbeeld bouw- en woningtoezicht en de brandweer.

In onderstaande tabel is weergegeven wie het gemeentelijk toezicht op de brandveiligheid uitvoeren.

Uitvoerder brandveiligheidtoezicht	Aantal gemeenten
Gemeente (bouw- en woningtoezicht)	52
Gemeentelijke brandweer	74
Regionale brandweer	159
Regionale uitvoeringsdienst (RUD)	1
Externen	0
Gemeente + gemeentelijke brandweer	41
Gemeente + regionale brandweer	55
Gemeente + RUD	4
Gemeente + externen	3

Tabel 6: Uitvoerder brandveiligheidtoezicht

Andere dan de in de tabel genoemde combinaties van toezichthouders komen niet of maar 1 of 2 keer voor en zijn om die reden niet in het overzicht opgenomen. In totaal zijn gemeenten 247 keer genoemd als toezichthouder (al dan niet in combinatie met andere toezichthouders), regionale brandweer 234 keer, gemeentelijke brandweer 122 keer, Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) 7 keer en externen 4 keer.

Indien het toezicht door de gemeentelijke of regionale brandweer wordt uitgevoerd, is die als regel gemandateerd voor het uitvoeren van toezicht (301 keer) en het

adviseren (301 keer). Bij 67 gemeenten is de brandweer ook gemandateerd voor de uitvoering van de handhaving. In 83 gemeenten is er geen sprake van gemandateerde taken op het gebied van toezicht en handhaving.

Het toezicht op brandveiligheid kan grofweg worden onderverdeeld in toezicht op de naleving van de gebruiksvoorschriften, de bouwkundige voorschriften en de voorschriften voor de (brandveiligheids)installaties. Gemeenten is gevraagd op welke van deze aspecten bij de periodieke inspecties wordt gecontroleerd. Dit onderscheid in het gemeentelijk toezicht is onderzocht omdat bij het door de rijksinspecties in 2010 en 2011 uitgevoerde onderzoek naar de brandveiligheid van zorginstellingen bleek, dat bij veel zorginstellingen vooral bouwkundige tekortkomingen aanwezig zijn. Het is dan ook van belang duidelijk te krijgen of de gemeenten hierop voldoende controleren.

In onderstaande tabel is weergegeven welke aspecten volgens opgave van de gemeenten bij de periodieke inspecties worden gecontroleerd.

Toezihtsaspecten	Aantal gemeenten
Gebruik	21
Installatietechnisch	0
Bouwkundig	1
Gebruik + installatietechnisch	40
Gebruik + bouwkundig	11
Installatietechnisch + bouwkundig	0
Gebruik + installatietechnisch + bouwkundig	334

Tabel 7: Controles bij periodieke brandveiligheidsinspecties

De meeste gemeenten geven aan op alle drie genoemde brandveiligheidsaspecten bij periodieke inspecties te controleren. 61 Gemeenten (15%) zeggen niet periodiek op bouwkundige brandveiligheidsaspecten te controleren. 33 Gemeenten (8%) geven aan bij die inspecties geen aandacht aan installatietechnische aspecten te besteden en 1 gemeente niet aan de gebruiksaspecten. 6 Gemeenten kunnen geen informatie verstrekken over de aspecten waarop wordt gecontroleerd.

“Alle drie de aspecten met de kanttekening dat de bouwkundige alleen bij verbouwing of wijzigingen worden gecontroleerd.”

Bron: Gemeenteambtenaar

Ten aanzien van de bouwkundige aspecten is gevraagd of de brandscheidingen boven verlaagde plafonds en in leidingschachten worden gecontroleerd. Bij het eerdergenoemde onderzoek door de rijksinspecties zijn vooral op die plaatsen veel risicovolle tekortkomingen aangetroffen.

In onderstaande tabel is weergegeven hoeveel gemeenten op genoemde punten controleren.

Controles brandscheidingen	Ja	Nee
Boven plafonds	348	58
In leidingschachten	332	69

Tabel 8: Controles van brandscheidingen bij periodieke brandveiligheidsinspecties

Voor beide aspecten zegt ruim 80% van de gemeenten daarop te controleren bij periodieke inspecties. Overigens blijken 23 gemeenten zichzelf hier tegen te spreken. Ze zeggen niet te controleren op bouwkundige aspecten, terwijl ze tevens aangeven brandscheidingen boven plafonds en in leidingschachten te controleren.

2.2.7

Handhaving

Onderzocht is of er in 2009, 2010 en/of 2011 sprake is geweest van handhavend optreden ten aanzien van de brandveiligheid van zorginstellingen en op welke wijze deze handhaving is uitgevoerd. Hierbij is onderscheid gemaakt naar vooraanschrijvingen, aanschrijvingen en een combinatie daarvan.

Een vooraanschrijving is feitelijk geen formele handhaving, maar meer een soort vooraankondiging daarvan. Deze vorm is evenwel toch opgenomen, omdat uit ervaring blijkt, dat die vaak door gemeenten wordt gehanteerd.

In onderstaande tabel is weergegeven hoeveel gemeenten de verschillende handhavingvormen hebben gehanteerd.

Handhavinggevallen	Aantal gemeenten
Handhavend optreden	187
Vooraanschrijving	108
Vooraanschrijving + aanschrijving	33
Aanschrijving	32

Tabel 9: Bestuurlijke handhaving in 2009, 2010 en 2011

In 187 van de 413 gemeenten (33%) is in de genoemde 3 jaren handhavend opgetreden naar aanleiding van bij zorginstellingen uitgevoerde brandveiligheidsinspecties. In 108 gevallen is hierbij (alleen) gebruik gemaakt van een vooraanschrijving. 14 Gemeenten kunnen geen informatie verstrekken over de toegepaste handhavingvorm. In totaal betreft het volgens opgave van de gemeenten 829 handhavinggevallen bij zorginstellingen.

"Handhavend optreden (in de zin van het opleggen van een dwangsom of het toepassen van bestuursdwang) is niet nodig geweest. Controlebezoeken, controlebrieven en het uitvoeren van hercontroles hebben tot de gewenste aanpassingen geleid."
Bron: Gemeenteambtenaar

Vervolgens is gevraagd of de brandveiligheid bij de zorginstellingen waar handhavend is opgetreden, nu op orde is.

In de volgende tabel zijn de uitkomsten daarvan weergegeven.

	Ja	Nee
Brandveiligheid nu op orde	124	37

Tabel 10: Brandveiligheid na handhaving

Er worden verschillende redenen opgegeven voor het nog niet op orde zijn van de brandveiligheid bij 37 gemeenten. De meest voorkomende is dat de gehanteerde handhavingstermijnen nog niet verstreken zijn of dat er nog overleg met de instelling wordt gevoerd. Bij 6 gemeenten is de reden niet bekend. 26 Gemeenten kunnen niet aangeven of de brandveiligheid nu – na het handhavend optreden - op orde is.

Ook is gevraagd in hoeveel gevallen bij zorginstellingen gebruik is gemaakt van de drie dwangmaatregelen die de wet biedt, te weten:

- opleggen van een last onder dwangsom;
- aanzeggen van bestuursdwang en/of
- sluiting van een instelling.

Verder is geïnformeerd of in voorkomende gevallen het tot uitvoering van de aangezegde handhaving is gekomen.

In de volgende tabel zijn de uitkomsten voor wat betreft de uitvoering van het handhavingstraject weergegeven.

Handhavingsvorm	Aantal gemeenten	Aantal gevallen
Opleggen last onder dwangsom of aanzeggen bestuursdwang of sluiting	80	291
Uitvoering handhaving	25	99

Tabel 11: Opgelegde dwangmaatregelen

In 80 van de 187 gemeenten waar handhavend is opgetreden, heeft dat geleid tot het gebruik van dwangmaatregelen en in 25 gemeenten tot het daadwerkelijk uitvoeren van die dwangmaatregelen.

27 Gemeenten die aangeven bij de handhaving alleen gebruik te hebben gemaakt van vooraanschrijvingen, hebben gebruik gemaakt van dwangmaatregelen (dus zonder dat sprake was van een formele aanschrijving). In juridische zin is in die gevallen sprake van een verkeerde procedure.

2.2.8

Resumé

Uit de interviews komt naar voren dat de meeste gemeenten beschikken over het wettelijk verplichte handhavingbeleidsplan. Bij 7% van de gemeenten ontbreekt zo'n beleidsplan echter en bij 13% is het niet actueel. De vertaling van het beleidsplan naar een uitvoeringsprogramma voor 2012, waarover gemeenten op grond van het Besluit omgevingsrecht eveneens moeten beschikken, ontbreekt bij bijna 30% van de gemeenten.

Voor wat betreft de inhoud van de beleidsplannen geeft tweederde van de gemeenten aan dat daarin specifiek aandacht wordt besteed aan brandveiligheid en 30% geeft aan bij het toezicht een onderscheid te maken tussen residentiële en ambulante zorginstellingen. Bijna 80% van de gemeenten zegt aan het toezicht op de brandveiligheid van zorginstellingen beleidsmatig de hoogste prioriteit toe te kennen en koppelt daar meestal een toezichtfrequentie van één keer per jaar aan, bij 20% van de gemeenten is dat een frequentie van 2 keer of meer per jaar. 18% van de gemeenten zegt echter in de praktijk minder te controleren dan in het beleidsplan is vastgelegd.

Het toezicht op de brandveiligheid wordt meestal uitgeoefend door de regionale brandweer (38% van de gemeenten) gevolgd door de gemeentelijke brandweer (18%), een combinatie van de regionale brandweer met het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht (13%) of door het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht alleen (13%).

Van alle gemeenten zegt 80% te controleren op zowel bouwkundige aspecten als op gebruiks- en installatietechnische aspecten. 10% zegt op gebruiks- en installatietechnische aspecten te controleren, terwijl 5% aangeeft alleen op gebruik te controleren. In totaal zegt 15% niet periodiek op bouwkundige brandveiligheidsaspecten te controleren. Verder geeft 80% van de gemeenten aan doorvoeren van brandscheidingen boven plafonds en in leidingschachten periodiek te controleren.

Tenslotte stelt 45% van de gemeenten de laatste drie jaar handhavend tegen zorginstellingen te zijn opgetreden, meestal gebeurt dat door middel van een zogenaamde vooraanschrijving. In 43% van die gemeenten is daarbij ook gebruik gemaakt van dwangmaatregelen. In één derde van die gevallen is het vervolgens tot uitvoering van de opgelegde dwangmaatregelen gekomen. 27 Gemeenten die dwangmaatregelen hebben toegepast, deden dat uitsluitend door middel van een vooraanschrijving, hetgeen in juridische zin een verkeerde procedure is. In een deel van de gemeenten waar handhavend is opgetreden, is de brandveiligheid nog niet op orde. Niet altijd is duidelijk wat daarvan de reden is.

3 Uitkomsten dossieronderzoek

3.1 Inleiding

Aanvullend op de interviews bij alle Nederlandse gemeenten is op basis van een aselechte steekproef een dossieronderzoek uitgevoerd bij 10% van die gemeenten. Dit dossieronderzoek dient ter verificatie van de bij de interviews verstrekte gegevens en ter verdieping van de uitkomsten van die interviews.

Voor de uitvoering van het dossieronderzoek is door inspecteurs van de ILT een bezoek gebracht aan 41 gemeenten. Het dossieronderzoek is bij het houden van de interviews aangekondigd aan de betrokken gemeenten en vervolgens via de e-mail bevestigd.

Ten behoeve van het onderzoek zijn voor de 41 gemeenten vooraf drie residentiële zorginstellingen¹¹ geselecteerd uit de bestanden van de Inspectie voor de Gezondheidszorg en is de gemeenten gevraagd de gebruiksvergunningdossiers en de dossiers¹² met betrekking tot handhaving en toezicht van die zorginstellingen en tevens het vigerende Handhavingbeleidsplan, het Uitvoeringsprogramma 2012 en de Verantwoordingsrapportage 2010¹³ beschikbaar te stellen. Met behulp van een uniforme vragenlijst zijn deze stukken onderzocht.

3.2 Onderzoeksuitkomsten

Voor een deel van het dossieronderzoek zijn de gegevens van één gemeente als gevolg van een verwerkingsfout niet beschikbaar. Om die reden zijn de uitkomsten van enkele onderdelen in deze paragraaf gebaseerd op de bevindingen bij 40 gemeenten.

3.2.1 Handhavingbeleidsplan

Aan de hand van de door de gemeente beschikbaar gestelde stukken is onderzocht of de gemeente beschikt over een actueel en vigerend handhavingbeleidsplan en of daarin het toezicht op de brandveiligheid van zorginstellingen wordt genoemd. Ook is nagegaan of daarbij onderscheid is gemaakt tussen ambulante en residentiële zorginstellingen.

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van dit onderzoeksdeel weergegeven.

	Ja	Nee	N.v.t.
Actueel handhavingbeleidsplan aanwezig	33	7	1
Brandveiligheid zorginstellingen genoemd	18	14	8¹⁴
Onderscheid ambulante/residentiële zorginstellingen	7	11	22

Tabel 12: Aanwezigheid en inhoud handhavingbeleidsplan

¹¹ In gemeenten waar geen drie residentiële zorginstellingen aanwezig zijn, is volstaan met een geringer aantal te onderzoekendossiers om daarmee kleinere gemeenten niet uit te sluiten.

¹² Deze dossiers kunnen behalve fysieke (papier) dossiers ook digitale dossiers en/of digitale gegevensbestanden betreffen, waarin de benodigde gegevens door de gemeente zijn opgeslagen.

¹³ Op grond van het Besluit omgevingsrecht is de het College van B&W verplicht jaarlijks verantwoording af te leggen Raad over de uitvoering van het handhavingbeleid.

¹⁴ Eén gemeente kon aantonen over een actueel handhavingbeleidsplan te beschikken, maar dat was tijdens de inspectie niet voor de inspecteur beschikbaar.

Van de steekproefgemeenten beschikken er 33 over een actueel handhavingbeleidsplan, 7 gemeenten blijken daar niet over te beschikken. In ruim de helft van die beleidsplannen is aandacht besteed aan brandveiligheid van zorginstellingen. In de andere beleidsplannen is dat niet het geval.

"Handhavingbeleidsplan vastgesteld op 31 oktober 2006, er is een concept werkprogramma 2011-2013 dat nog niet is vastgesteld".

Bron: ILT-inspecteur

Verder is nagegaan welke prioriteit in het vigerende handhavingbeleidsplan aan het toezicht op de brandveiligheid van zorginstellingen is toegekend en welke toezichtfrequentie voor (residentiële) zorginstellingen op basis hiervan is gehanteerd. Daar waar gemeenten niet beschikken over een actueel handhavingbeleidsplan is de frequentie weergegeven van het verouderde of (nog) niet vastgestelde handhavingsbeleid.

In onderstaande tabellen zijn de uitkomsten betreffende de prioritering en de toezichtfrequentie weergegeven.

	1 ^e cat.	2 ^e cat.	Anders	Geen gegevens	Nvt
Aantal gemeenten	22	1	6	2	10

Tabel 13: Beleidsmatige categorie-indeling brandveiligheidtoezicht op zorginstellingen

Het hoge aantal 'niet van toepassing' in de laatste kolom is enerzijds een gevolg van het gegeven dat een aantal gemeenten niet over een handhavingbeleidsplan beschikt en anderzijds omdat in enkele beleidsplannen geen prioritering is opgenomen.

	Aantal gemeenten
2x of meer per jaar	6
1x per jaar	16
1x per 2 jaar	5
< 1x per 2 jaar	0
Nooit	0
Anders	5
Nvt	8

Tabel 14: Toezichtfrequentie zorginstellingen volgens handhavingsbeleid

De 5 gemeenten in de regel 'anders' hanteren meestal geen vaste toezichtfrequentie (zie ook onder 2.2.4).

3.2.2

Dossiers zorginstellingen

In de dossiers van de zorginstellingen is nagegaan wanneer de drie laatste reguliere inspecties plaatsvonden. Aan de hand daarvan is onderzocht of is voldaan aan de uitgangspunten van het handhavingsbeleid van de betrokken gemeente betreffende de frequentie van het toezicht op de brandveiligheid van zorginstellingen. Vervolgens is aan de hand van aanwezige checklists onderzocht hoe in de praktijk door gemeenten invulling wordt gegeven aan het toezicht op de brandveiligheid. In totaal zijn bij de 41 steekproefgemeenten de dossiers van 106 zorginstellingen onderzocht en daarbij zijn de gegevens van 261 brandveiligheidsinspecties geanalyseerd.

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van het dossieronderzoek betreffende de toezichtfrequentie in relatie tot de uitgangspunten van het gemeentelijk handhavingsbeleid weergegeven. Bij het ontbreken van een actueel handhavingbeleidsplan zijn daarvoor dezelfde alternatieven gehanteerd als in de vorige subparagraaf, dan wel zijn de gegevens gebruikt die door de gemeente bij het interview zijn verstrekt.

	Aantal gemeenten
Voldoet aan handhavingsbeleid	5
Voldoet gedeeltelijk aan handhavingsbeleid¹⁵	15
Voldoet niet aan handhavingsbeleid	21

Tabel 15: Toezichtfrequentie in relatie tot het gemeentelijk handhavingsbeleid

Bij 5 van de 41 onderzochte gemeenten voldoen de onderzochte dossiers aan de toezichtfrequentie van het gemeentelijk handhavingsbeleid. Bij 36 gemeenten is dat niet of niet bij alle onderzochte dossiers het geval. Uit vrijwel geen enkel dossier blijkt wat hiervan de reden is.

Als gekeken wordt naar de individuele dossiers van de 106 onderzochte zorginstellingen dan blijkt dat bij 31 zorginstellingen de toezichtfrequentie overeenkomt met die van het gemeentelijk handhavingsbeleid en dat bij 64 zorginstellingen die toezichtfrequentie lager is. Bij 68 zorginstellingen is de toezichtfrequentie lager dan 1 keer per jaar. Bij 6 zorginstellingen is volgens de in de dossiers aangetroffen informatie de laatste brandveiligheidsinspectie uitgevoerd in 2009, bij 1 zorginstelling in 2008 en 4 zorginstellingen zijn sinds 2007 niet meer door de betrokken gemeenten geïnspecteerd. Van 11 zorginstellingen zijn te weinig gegevens beschikbaar om een vergelijking op dossierniveau te kunnen maken.

“De regionale brandweer voert het toezicht uit. De gemeente heeft daar geen zicht op. Uit de onderzochte dossiers van de brandweer blijkt dat inspecties zijn uitgevoerd en de resultaten geregistreerd.”

Bron: ILT-inspecteur

Vervolgens is nagegaan of in de onderzochte toezichtdossiers van de zorginstellingen de checklists van de laatste 3 door de gemeente uitgevoerde inspecties aanwezig zijn. In de volgende tabel zijn de uitkomsten daarvan weergegeven voor de 41 steekproefgemeenten.

“In het digitale ‘dossier’. De controles op alleen de gebruikaspecten worden niet in het (digitale) dossier vastgelegd.”

Bron: ILT-inspecteur

	Volledig	Grotendeels	Deels	Niet
Alle checklists in ieder dossier aanwezig	11	3	6	21

Tabel 16: Aanwezigheid checklists in toezichtdossiers

Bij 11 van de 41 gemeenten zijn in alle onderzochte dossiers checklists van de laatste 3 uitgevoerde inspecties aangetroffen. Bij de helft van de gemeenten waren in geen enkel dossier alle checklists aanwezig. Bij de overige gemeenten zijn in een deel van de dossiers alle checklists aangetroffen.

¹⁵ Er wordt gedeeltelijk voldaan als bij 1 of 2 zorginstellingen de toezichtfrequentie overeenkomt met het handhavingsbeleid en dat bij 1 of 2 niet het geval is.

Daarna is onderzocht of in 1 of meer van de bij een gemeente aangetroffen checklists aandacht is besteed aan bouwkundige brandveiligheidsaspecten. Ook is gekeken of in die checklists aandacht is besteed aan de brandwerendheid van brandscheidingen en vervolgens of daarin ook aandacht is voor doorvoeringen van leidingen en ventilatiekanalen boven verlaagde plafonds bij brandwerende scheidingen en aan de brandwerendheid van verticale leidingschachten.

Daar waar in geen enkel dossier van de bij een gemeente onderzochte zorginstellingen een checklist is aangetroffen, is dat gekwalificeerd als 'geen aandacht' voor de onderzochte aspecten. In enkele gevallen waar geen checklists (meer) aanwezig waren in de dossiers, kon de gemeente checklists overleggen waarmee de periodieke brandveiligheidsinspecties worden uitgevoerd. Deze checklists zijn vervolgens gebruikt voor de verdere inhoudelijke toetsing.

Het ontbreken van een checklist of van bepaalde onderwerpen daarin betekent niet automatisch dat er niet door de gemeente is geïnspecteerd. Wel is dit een indicatie dat de inspecties niet gestructureerd en/of uniform verlopen en dat de verslaglegging van de inspecties te wensen over laat.

Ook is gecontroleerd of in de dossiers tekeningen aanwezig zijn waarop de brandscheidingen cq compartimenten zijn aangegeven. Zonder dergelijke tekeningen is een goede brandveiligheidsinspectie van meestal complexe gebouwen van zorginstellingen niet of nauwelijks mogelijk, vooral voor wat betreft de bouwkundige brandveiligheidsaspecten.

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van dit onderzoeksdeel voor de steekproefgemeenten weergegeven.

	Volledig	Grotendeels	Deels	Niet
Aandacht bouwkundige aspecten	19	5	1	16
Aandacht brandscheidingen	19	3	2	17
Aandacht doorvoeringen	3	2	2	34
Aandacht leidingschachten	3	1	3	34
Tekeningen brandscheidingen aanwezig	18	9	10	4

Tabel 17: Inhoud van checklists en aanwezigheid van tekeningen

Ruim de helft van de gemeenten besteedt in checklists aandacht aan bouwkundige aspecten en aan brandscheidingen in algemene zin. Aan doorvoeringen door brandscheidingen boven plafonds en in leidingschachten wordt in één op de zes gemeenten in meerdere of mindere mate aandacht besteed. In 2 gemeenten is dat in elk van de onderzochte dossiers voor zowel de doorvoeringen als de leidingschachten het geval.

Tekeningen met brandscheidingen zijn bij 18 gemeenten in alle dossiers aanwezig. Bij 4 gemeenten ontbreken dergelijke tekeningen in alle onderzochte dossiers en bij bijna de helft van de gemeenten ontbreken ze in een deel van de dossiers. Op dossierniveau blijken zulke tekeningen in 35 van de 106 onderzochte dossiers te ontbreken.

3.2.3

Verantwoordingsrapportage

Onderzocht is of de gemeente voor het jaar 2010¹⁶ beschikt over de op grond van het Besluit omgevingsrecht verplichte verantwoordingsrapportage aan de Gemeenteraad. Verder is nagegaan of het toezicht op de brandveiligheid in het algemeen en dat bij zorginstellingen in het bijzonder daarin worden genoemd. Ook is onderzocht of het uitvoeringsprogramma 2010 betreffende brandveiligheidscontroles bij zorginstellingen is gerealiseerd.

In onderstaande tabel zijn de resultaten voor wat betreft de verantwoordingsrapportage aan de Raad weergegeven.

	Ja	Nee	Geen gegevens
Verantwoordingsrapportage aan de Raad aanwezig	20	20	0
Toezicht brandveiligheid genoemd	15	5	0
Toezicht brandveiligheid zorginstellingen genoemd	3	17	0
Geplande brandveiligheidscontroles gerealiseerd	5	5	10
Uitvoeringsprogr. 2010 t.a.v. zorginstellingen gerealiseerd	2	2	16

Tabel 18: Aanwezigheid en inhoud verantwoordingsrapportage 2010

De helft van de onderzochte gemeenten heeft over het jaar 2010 verantwoording aan de Raad afgelegd over het gevoerde handhavingsbeleid zoals dat op grond van het Besluit omgevingsrecht verplicht is, 20 gemeenten hebben dat niet gedaan.

Van de 20 verantwoordingsrapportages is er in 15 rapportages aandacht besteed aan brandveiligheid in algemene zin en in 3 rapportages wordt het toezicht op de brandveiligheid van zorginstellingen genoemd.

De realisatie van de op grond van het gemeentelijk handhavingsbeleid voorgenomen brandveiligheidsinspecties komt in 5 rapportages aan de orde en van de inspecties bij zorginstellingen in 2 rapportages.

"De raad heeft sinds 2005 geen voortgangsinformatie meer ontvangen over de uitvoering van het handhavingsbeleid voor Bouwen, behalve via de jaarrekeningen en het Burgerjaarverslag 2009".

Bron: Rapport gemeentelijke rekenkamercommissie

3.2.4

Resumé

Uit het door de ILT-inspecteurs bij 41 gemeenten uitgevoerde dossieronderzoek blijkt dat 33 van die gemeenten beschikken over een actueel handhavingbeleidsplan, bij 7 gemeenten was dat niet het geval. In iets meer dan de helft is brandveiligheid van zorginstellingen een onderwerp. Vrijwel alle gemeenten waarvan gegevens beschikbaar zijn, hebben de brandveiligheid van zorginstellingen in de hoogste toezichtcategorie ingedeeld en daaraan beleidsmatig een toezichtfrequentie van één keer per jaar verbonden. 6 Gemeenten gaan beleidsmatig uit van een toezichtfrequentie van twee keer of meer per jaar en 5 gemeenten van een frequentie van één keer per twee jaar.

Uit onderzoek van 106 toezichtdossiers van zorginstellingen in de steekproefgemeenten blijkt dat bij de helft van de gemeenten de toezichtfrequentie lager is dan op grond van het gemeentelijk handhavingsbeleid mag worden

¹⁶ Voor wat betreft het jaar is er rekening mee gehouden dat gelet op het tijdstip van het onderzoek de verantwoordingsrapportage over 2011 nog niet altijd gereed is. Onderzoek naar die rapportage zou dan ook een vertekend beeld hebben kunnen geven. Om die reden is gebruik gemaakt van de rapportage over 2010.

verwacht. Bij 5 gemeenten is de toezichtfrequentie gelijk aan die van het beleid en bij 15 gemeenten is dat bij een deel van de onderzochte dossiers het geval. Uit 70% van de dossiers met voldoende gegevens om de toezichtfrequentie op het niveau van de instelling te kunnen beoordelen, blijkt dat de toezichtfrequentie lager is dan één keer per jaar.

In 11 gemeenten zijn in alle onderzochte dossiers checklists van de 3 laatst uitgevoerde brandveiligheidscontroles aanwezig. Bij 21 gemeenten werden die in geen enkel dossier allemaal aangetroffen. Bij de overige 9 gemeenten zijn ze alle 3 in een deel van de dossiers aanwezig. Uit de checklists blijkt dat de helft van de gemeenten structureel aandacht besteedt aan bouwkundige aspecten in het algemeen en aan de kwaliteit van brandscheidingen in het bijzonder. Bij 34 gemeenten blijkt niet uit de dossiers dat bij periodieke controles aandacht wordt besteed aan doorvoeren van leidingen door brandscheidingen boven plafonds en in leidingschachten. Slechts 2 gemeenten controleren altijd aantoonbaar op beide aspecten.

Bij 18 van de 41 gemeenten zijn in alle onderzochte dossiers tekeningen aanwezig, waarop de brandscheidingen bij de zorginstelling zijn aangegeven. Bij de overige gemeenten is dat in een deel van de dossiers het geval of zijn in geen van de dossiers dergelijke tekeningen aangetroffen. Op dossierniveau blijken die tekeningen in 35 van de 106 dossiers te ontbreken. Zonder zulke tekeningen is een goede controle van de bouwkundige brandveiligheid niet mogelijk.

Door de helft van de steekproefgemeenten is voor het jaar 2010 verantwoording aan de Gemeenteraad afgelegd over de realisatie van het uitvoeringsprogramma. De andere gemeenten hebben daarover geen verantwoording afgelegd zoals in het Besluit omgevingsrecht is voorgeschreven. In 15 van de 20 aangetroffen rapportages wordt ingegaan op brandveiligheid als onderwerp van toezicht en in 3 rapportages wordt ingegaan op het toezicht bij zorginstellingen. De realisatie van de geplande brandveiligheidscontroles komt slechts bij enkele gemeenten in de verantwoordingsrapportage aan de orde.

4 Beschouwing van de onderzoeksuitkomsten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden voor de 41 steekproefgemeenten de uitkomsten van de interviews vergeleken met de bevindingen van het dossieronderzoek.

4.2 Vergelijking uitkomsten interview en dossieronderzoek

De uitkomsten van de vergelijkingen in deze paragraaf zijn gepresenteerd in tabellen. Hieronder is het gebruikte model voor de resultaat tabellen weergegeven.

		Bevindingen dossieronderzoek				
		aa	bb	cc	dd	ee
Uitkomsten interviews	A	1				
	B			2		
	C					
	D		3			

Deze tabel dient als volgt te worden gelezen:

- In de horizontale regels (A,B,C enz.) staan de uitkomsten van de interviews van de 41 steekproefgemeenten.
- In de verticale kolommen (aa, bb, cc enz.) zijn de uitkomsten van het bij die 41 steekproefgemeenten uitgevoerde dossieronderzoek weergegeven.
- Het getal in een cel (1, 2 enz.) geeft - voor het onderwerp waarop de tabel betrekking heeft - steeds het aantal inrichtingen weer waarop zowel de in die kolom weergegeven bevinding bij het dossieronderzoek als het in die regel weergegeven antwoord bij het interview betrekking heeft. In de voorbeeldtabel is '1' dus het aantal inrichtingen waarop zowel het antwoord 'A' (uit de interviews) als de bevinding 'aa' (uit het dossieronderzoek) betrekking heeft.

4.2.1 Handhavingbeleid

Allereerst is nagegaan of de gegevens ten aanzien van de aanwezigheid van een actueel handhavingbeleidsplan overeenstemmen. In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van die vergelijking weergegeven.

		Bevindingen dossieronderzoek		
		Ja	Nee	Nvt
Uitkomsten interviews	Ja	30	3	0
	Nee	3	2	0
	Geen gegevens	0	2	1

Tabel 19: Vergelijking uitkomsten aanwezigheid actueel handhavingbeleidsplan

De meeste gemeenten blijken overeenkomstig hun opgave bij het interview (tabel 1) over een actueel handhavingbeleidsplan te beschikken (tabel 12). Van de 5 gemeenten die bij het dossieronderzoek niet over een actueel handhavingbeleidsplan blijken te beschikken, hebben er 2 dat ook bij het interview opgegeven. 3 Gemeenten stellen bij het interview wel over zo'n beleidsplan te beschikken, maar kunnen dat in de praktijk niet aantonen.

Onderzocht is ook of de voor zorginstellingen opgegeven categorie-indeling overeenkomt met de tijdens het dossieronderzoek in beleidsstukken aangetroffen indeling.

		Bevindingen dossieronderzoek				
		1 ^e cat.	2 ^e cat.	Anders	Nvt	Geen gegevens
Uitkomsten interviews	1 ^e categorie	19	0	5	8	0
	2 ^e categorie	0	1	0	0	0
	Anders	2	0	0	1	2
	Nvt	0	0	1	1	0
	Geen gegevens	1	0	0	0	0

Tabel 20: Vergelijking beleidsmatig vastgelegde categorie-indeling

De opgegeven categorie-indeling (tabel 3) komt meestal overeen met de in beleidsstukken aangetroffen categorie (tabel 13). Daar waar gemeenten bij het interview hebben aangegeven dat ze de categorie-indeling 'anders' hebben geregeld, blijkt er meestal sprake te zijn van de hoogste categorie. In geen van de 41 gemeenten is in beleidsstukken voor de zorginstellingen een lagere categorie aangetroffen dan die bij het interview is opgegeven.

Onderzocht is verder of de voor zorginstellingen opgegeven toezichtfrequentie overeenkomt met de tijdens het dossieronderzoek in beleidsstukken aangetroffen toezichtfrequentie.

		Bevindingen dossieronderzoek						
		2x per jaar	1x per jaar	1x per 2 jaar	<1x per 2 jaar	Anders	Nvt	Geen gegevens
Uitkomsten interviews	2x per jaar	4	0	0	0	1	2	0
	1x per jaar	1	14	1	0	1	4	0
	1x per 2 jaar	0	1	2	0	0	0	0
	<1x per 2 jaar	0	0	0	0	1	0	0
	Anders	1	1	2	0	2	1	1
	Nvt	0	0	0	0	0	1	0

Tabel 21: Vergelijking beleidsmatig vastgelegde toezichtfrequentie

Ook de door de gemeenten bij de interviews opgegeven beleidsmatig vastgelegde toezichtfrequentie (tabel 4) komt meestal overeen met de in de beleidsstukken aangetroffen toezichtfrequentie (tabel 14).

Bij 2 gemeenten blijkt de beleidsmatige toezichtfrequentie lager te zijn dan bij het interview is opgegeven en bij 1 gemeente is deze hoger.

De in de praktijk bij de steekproefgemeenten gerealiseerde toezichtfrequenties zijn beschreven in subparagraaf 3.2.2.

4.2.2

Uitvoering brandveiligheidscontroles

Vervolgens is nagegaan of de opgave van gemeenten dat ze controleren op bouwkundige aspecten overeenkomt met de inhoud van de bij het dossieronderzoek aangetroffen checklists.

		Bevindingen dossieronderzoek			
		Volledig	Groten-deels	Deels	Niet
Uitkomsten interviews	Controle bouwkundige aspecten	16	4	1	11
	Geen controle bouwkundige aspecten	3	1	0	5

Tabel 22: Vergelijking controle bouwkundige aspecten

Van de 32 steekproefgemeenten die bij het interview hebben aangegeven bij brandveiligheidsinspecties op bouwkundige aspecten te controleren (tabel 7), blijkt dat bij circa tweederde van die gemeenten uit aanwezige checklists. Bij circa éénderde van die gemeenten is dat niet uit checklists te herleiden (tabel 17).

Ook is nagegaan hoe de gegevens van de inspecties van doorvoeringen door brandwerende scheidingen boven plafonds en in verticale leidingschachten zich tot elkaar verhouden.

In onderstaande tabellen zijn de uitkomsten van deze vergelijkingen weergegeven.

		Bevindingen dossieronderzoek			
		Volledig	Groten-deels	Deels	Niet
Uitkomsten interviews	Controle doorvoeringen boven plafonds	3	2	2	25
	Geen controle doorvoeringen boven plafonds	0	0	0	9

Tabel 23: Vergelijking controle doorvoeringen boven plafonds

		Bevindingen dossieronderzoek			
		Volledig	Groten-deels	Deels	Niet
Uitkomsten interviews	Controle doorvoeringen in leidingschachten	3	1	3	24
	Geen controle doorvoeringen in leidingschachten	0	0	0	8
	Geen gegevens	0	0	0	2

Tabel 24: Vergelijking controle doorvoeringen in leidingschachten

In de onderzochte checklists is weinig of niets terug te vinden van controles van doorvoeringen door brandwerende scheidingen boven plafonds en in leidingschachten (tabel 17), terwijl veel van de steekproefgemeenten bij de interviews opgeven op die aspecten te controleren (tabel 8). Dit doet zich voor bij 25 van de 41 gemeenten voor wat betreft de doorvoeringen boven de plafonds en bij 24 van die gemeenten bij de controle van doorvoeringen in leidingschachten.

4.2.3

Resumé

Bij een vergelijking van de uitkomsten van de interviews met de uitkomsten van het dossieronderzoek blijkt dat die uitkomsten voor een aantal onderdelen redelijk tot goed overeenkomen. Het betreft de aanwezigheid van een actueel handhavingbeleidsplan, de categorie-indeling voor de prioritering van het brandveiligheidtoezicht bij zorginstellingen en de daaraan in beleidsstukken gekoppelde toezichtfrequentie.

Bij 26 van de 41 gemeenten komen ook de gegevens betreffende de controle van bouwkundige brandveiligheidsaspecten overeen. Bij 11 gemeenten die hebben aangegeven hierop te controleren, blijkt dat echter niet uit de beschikbare gegevens in de dossiers van de zorginstellingen.

Voor wat betreft de controle van doorvoeringen door brandscheidingen boven plafonds en in leidingschachten zijn de verschillen nog groter. Bij 25 gemeenten van de 34 gemeenten die opgeven boven de plafonds te controleren, blijkt dat niet uit de onderzochte dossiers en bij 24 van de 31 gemeenten niet voor de controle van leidingschachten.

5 Handhaving

5.1 Inleiding

Behalve het verzoek de prioritering van het gemeentelijk toezicht op de brandveiligheid en de toezichtfrequentie te onderzoeken, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Inspectie Leefomgeving en Transport eveneens verzocht, daar waar de onderzoeksresultaten daar aanleiding toe geven, handhavend op te treden.

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe die handhaving na de afronding van dit onderzoek door de ILT zal worden uitgevoerd.

5.2 Informatievergaring

Door middel van de interviews is informatie verkregen over de naleving door de gemeenten van de volgende wettelijke voorschriften op het gebied van het toezicht en de handhaving in het algemeen en toezicht en handhaving ten aanzien van de brandveiligheid van zorginstellingen in het bijzonder.

- Besluit omgevingsrecht, artikel 7.2, eerste lid:

"Het bestuursorgaan stelt het handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren."

- Besluit omgevingsrecht, artikel 7.3, eerste lid:

"Het bestuursorgaan werkt het handhavingsbeleid jaarlijks uit in een uitvoeringsprogramma waarin wordt aangegeven welke van de voorgenomen activiteiten het bestuursorgaan het komende jaar uitvoert."

- Woningwet, artikel 92, eerste lid:

"Het bevoegd gezag draagt zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met III."

Daarnaast is bij de interviews tevens informatie verkregen over een aantal aspecten betreffende het toezicht op de brandveiligheid, waarvoor geen wettelijke voorschriften bestaan, maar die wel van belang zijn voor de brandveiligheid van de zorginstellingen. Het betreft de volgende aspecten:

- De prioriteit die aan brandveiligheid van zorginstellingen is toegekend in het gemeentelijk handhavingsbeleid.
- De frequentie waarmee het toezicht op de brandveiligheid van zorginstellingen door de gemeenten wordt uitgevoerd.
- De aandacht die bij inspecties wordt besteed aan een aantal belangrijke bouwkundige brandveiligheidsaspecten.

Tenslotte is bij de uitkomsten van de interviews gekeken naar het verloop van de door de gemeenten genoemde handhavinggevallen. Daarbij is vooral aandacht besteed aan het 'doorpakken' door gemeenten in die gevallen waarin zorginstellingen niet of niet voldoende meewerken om de brandveiligheid van hun instellingen op orde te brengen.

Behalve gegevens die dienen ter controle van de tijdens de interviews verkregen informatie, is bij de 41 steekproefgemeenten ook informatie verkregen over de naleving van het volgende wettelijke voorschrift:

- Besluit omgevingsrecht, artikel 7.7, eerste lid:

"Het bestuursorgaan rapporteert periodiek over:

- a. het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen;*
- b. de uitvoering van de voorgenomen activiteiten, bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, in verhouding tot de prioriteitenstelling, bedoeld in artikel 7.2, derde lid, onder a;*
- c. de uitvoering van de afspraken, bedoeld in artikel 7.2, vijfde lid."*

Verder is bij het dossieronderzoek duidelijk geworden hoe de gemeenten in de praktijk invulling geven aan onder meer de prioritering en frequentie van het brandveiligheidtoezicht bij zorginstellingen en op welke aspecten gemeenten bij periodieke inspecties controleren. Ook is gebleken of de gemeenten beschikken over relevante tekeningen om de brandveiligheid op locatie te kunnen beoordelen.

5.3 Uitvoering handhaving

Alle gemeenten worden na afronding van het onderzoek schriftelijk door de ILT geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek in het algemeen en de uitkomsten voor de eigen gemeente in het bijzonder. Daarbij worden gemeenten waar nodig aangesproken op het niet naleven van wet- en regelgeving.

Bij gemeenten die onvoldoende invulling geven aan hun toezichthoudende taak – bijvoorbeeld voor wat betreft het ‘doorpakken’ bij de handhaving – kan de minister op grond van artikel 5.24 van de Wabo gebruik maken van interventiemogelijkheden.

Ook wordt bij de gemeenten aandacht gevraagd voor de eerdergenoemde brandveiligheidsaspecten waarvoor geen wettelijke voorschriften bestaan, maar waaraan gemeenten naar de mening van het ministerie BZK en de ILT te weinig aandacht besteden.

De gemeenten worden verzocht schriftelijk naar de ILT te reageren op de bevindingen.

Er worden afschriften van de brieven met bevindingen gezonden aan de Gemeenteraden ten behoeve van de uitvoering van hun controlerende taak. Ook worden afschriften – in verband met hun toekomstige tweedelijns toezichtstaak - gezonden aan de Colleges van Gedeputeerde Staten van de provincies.

6 Conclusies

6.1 Inleiding

Op basis van de analyse van de onderzoeksuitkomsten en de vergelijking tussen de resultaten van de interviews bij 413 gemeenten en de dossieronderzoeken bij 41 gemeenten zijn een aantal hoofdconclusies getrokken, die in dit hoofdstuk zijn beschreven.

6.2 Conclusies

Ten aanzien van de uitvoering van het gemeentelijk toezicht op de brandveiligheid van zorginstellingen kunnen de volgende conclusies worden geformuleerd:

- **De meeste gemeenten beschikken over het op grond van het Besluit omgevingsrecht verplichte handhavingbeleidsplan en uitvoeringsprogramma.**

Een handhavingbeleidsplan is echter bij 28 van de 413 geïnterviewde gemeenten niet aanwezig en is bij 51 gemeenten niet actueel. Bovendien blijken bij het dossieronderzoek enkele gemeenten die bij de interviews hebben aangegeven over een handhavingbeleidsplan te beschikken, dat niet te kunnen overleggen.

Van de 413 gemeenten beschikt volgens de interviews bijna 30% niet over het verplichte uitvoeringsprogramma voor 2012.

- **Gemeenten kennen aan het toezicht op de brandveiligheid van zorginstellingen beleidsmatig voldoende prioriteit toe.**

Daar waar gemeenten over een handhavingbeleidsplan beschikken, blijkt daar een hoge (meestal de hoogste) prioriteit voor het toezicht op de brandveiligheid van zorginstellingen uit. Ook gemeenten die niet over een (actueel) beleidsplan beschikken, hebben bij de interviews aangegeven aan dat toezicht een hoge prioriteit toe te kennen.

- **De frequentie van het toezicht op de brandveiligheid van zorginstellingen is in de praktijk vaak lager dan beleidsmatig door gemeenten is vastgelegd en wordt door gemeenten beter voorgesteld dan dat die in werkelijkheid is.**

Bijna 20% van de gemeenten geeft zelf aan dat de toezichtfrequentie in de praktijk lager ligt dan beleidsmatig is vastgelegd. Door 32 van de 413 gemeenten is aangegeven dat de toezichtfrequentie in de praktijk lager is dan 1 keer per jaar. Uit het dossieronderzoek blijkt echter dat slechts bij de helft van de gemeenten de toezichtfrequentie geheel of gedeeltelijk overeenkomt met die van het beleidsplan. Op dossierniveau blijkt dat bij tweederde van de 106 onderzochte zorginstellingen de toezichtfrequentie lager is dan 1 keer per jaar.

- **Uit het dossieronderzoek blijkt dat de helft van de onderzochte gemeenten niet - zoals het Besluit omgevingsrecht voorschrijft - aan de Gemeenteraad rapporteert over de uitvoering van het handhavingsbeleid.**

Daar waar wel wordt gerapporteerd is de inhoud van die rapportages bovendien vaak 'mager'. Zo wordt slechts door enkele gemeenten gerapporteerd over de daadwerkelijke realisatie van het voorgenomen toezichtprogramma zoals is voorgeschreven in het Besluit omgevingsrecht.

- **In tegenstelling tot wat ruim 80% van de gemeenten bij de interviews heeft aangegeven, is bij het dossieronderzoek naar voren gekomen dat bij de brandveiligheidscontroles vrijwel nergens structureel aandacht wordt besteed aan doorvoeren door brandwerende scheidingen boven plafonds en in leidingschachten.**

Uit de in de dossiers aangetroffen gegevens blijkt dat slechts 2 van de 41 steekproefgemeenten consequent en aantoonbaar op beide aspecten controleren. Deze bevinding sluit aan bij de constatering van het onderzoek door rijksinspecties in 2010/2011 naar de brandveiligheid van zorginstellingen. Daarbij werden op die plaatsen vaak gebreken geconstateerd.

- **Tekeningen van de brandscheidingen ontbreken vaak in de gemeentelijke dossiers.**

In éénderde van de onderzochte dossiers blijken goede tekeningen van de bij de zorginstelling aanwezige brandscheidingen cq compartimentering te ontbreken. Zonder dergelijke tekeningen is een adequate controle van de bouwkundige brandveiligheid niet of nauwelijks mogelijk.

