

Arbeidsinspectie



PROJECTVERSLAG
INSPECTIEPROJECT BRANDWEER

12 september 2007

Colofon

Arbeidsinspectie, Den Haag	september 2007
Projectnummer	A785
Looptijd Project	augustus 2006 – april 2007
Inspectieonderwerpen	RI&E/Plan van aanpak, werken op hoogte, gevaarlijke stoffen en duikarbeid
AI-Bedrijfstakdirectie	Dienstverlening
Manager strategie	drs. J.A. Jol
Landelijk projectleider	drs. A.L. van Nimwegen
 Correspondentieadres	 Arbeidsinspectie, kantoor Utrecht T.a.v. mw. S.C. van Dalen Postbus 820 3500 AV Utrecht

INHOUDSOPGAVE

0. Colofon

2

1. Voorwoord	4
2. Samenvatting	5
3. Aanleiding en doel van het inspectieproject	7
3.1 Aanleiding	7
4.1 Aantal korpsen, werknemers en taken	8
5.1 Totaaloverzicht.....	12
6.1 Conclusies	19
6.2 Aanbevelingen	20
6.3 Follow up.....	20

1. Voorwoord

De brandweerkorpsen hebben nog onvoldoende inzicht in de veiligheidsrisico's die zich voordoen bij het repressieve optreden. De invulling die wordt gegeven aan de leidraad oefenen is erg divers. Dit blijkt uit de inspecties die de Arbeidsinspectie in 2006/2007 uitvoerde bij de korpsen. De inspecties zijn tot stand gekomen in samenwerking met de Inspectie voor de Openbare Orde en Veiligheid.

De risico's zijn evident, want zowel bij het oefenen als bij de inzet gebeuren nog te veel ongevallen. Uit een ongevallenindex blijkt dat de kans op een ongeval vier keer zo hoog is als in de bouw.

Ook uit eerdere inspecties (uitgevoerd in 1999/2000) was al gebleken dat een systematische aanpak van de veiligheidsrisico's ontbrak.

De grotere regiogerichte korpsen onderscheiden zich wel qua arbobeleid en professionaliteit van de kleinere korpsen.

De korpsen hebben de maatregelen om vallen van hoogte te voorkomen, nog onvoldoende doorgevoerd. Onderhoud en keuring van het ademluchttoestel bleken over het algemeen wel in orde.

Duikarbeid is een risicovolle bezigheid, getuige het aantal ongevallen bij inzet en oefening. Recent kwam in Urk nog een duiker om het leven tijdens een oefening. Bij de inspecties zijn op dit onderdeel nog teveel overtredingen aangetroffen.

De korpsen wordt aanbevolen de aanpak van veiligheidsrisico's een veel grotere prioriteit te geven, zodat de manschappen zich meer bewust worden van de risico's en ongevallen voorkomen worden. Het is aan de branchevereniging om de korpsen hierin te stimuleren en voor te lichten over wet- en regelgeving. De gemeenten zijn als werkgever verplicht de korpsen te faciliteren bij de te nemen maatregelen.

De resultaten zullen met betrokken partijen worden besproken.

Gelet op de resultaten zal de Arbeidsinspectie over enkele jaren opnieuw inspecties uitvoeren naar de implementatie van maatregelen.

Den Haag, september 2007

De Algemeen Directeur van de Arbeidsinspectie

Dr. J.J.M. Uijlenbroek

2. Samenvatting

De Arbeidsinspectie inspecteerde in de periode van augustus 2006 tot april 2007 bij korpsen van de brandweer. De inspecties waren een vervolg op de inspecties van 1999/2000.

Aandachtspunten waren toen de Risicoinventarisatie en -evaluatie voor de repressieve taken (zoals brandbestrijding), het werken op hoogte, het onderhoud van de adembescherming en het realistisch oefenen. Deze onderwerpen hebben een plaats gekregen in de inspecties die in 2006/2007 zijn uitgevoerd. Daarnaast zijn inspecties uitgevoerd naar duikarbeid, eveneens een taak van de brandweer waaraan evidente risico's kleven.

In aanvulling op de inspectiepunten is aan de korpsen een lijst voorgelegd om achtergrondinformatie te krijgen. Tevens zijn vragen gesteld hoe het korps omgaat met het oefenen van bijvoorbeeld het bestrijden van een brand. De inspecties zijn tot stand gekomen in samenwerking met de Inspectie voor de Openbare Orde en Veiligheid.

Het aantal ernstige en dodelijke ongevallen bij de brandweerkorpsen is relatief groot. In een periode van veertien jaar tot 2004 zijn achtentwintig brandweerlieden tijdens een inzet om het leven gekomen. Bovendien raakten in die periode vele honderden brandweerlieden (ernstig) gewond tijdens oefeningen en repressief optreden. Uit een ongevallenindex blijkt dat de kans op een ongeval vier keer zo hoog is als in de bouw.

Doel van de inspecties was om na te gaan of de situatie op de genoemde onderwerpen is verbeterd en tevens om samen met de sector aandacht te vragen voor een structurele aanpak van de problematiek rondom de veiligheidsrisico's bij het oefenen en repressieve optreden.

In totaal zijn inspecties uitgevoerd bij 271 korpsen. Bij 244 van deze korpsen zijn in totaal 675 overtredingen vastgesteld, gemiddeld 2 tot 3 overtredingen per korps. Voor het overgrote deel van de overtredingen is de waarschuwing als handhavingsinstrument ingezet.

De meeste overtredingen hebben betrekking op het niet voldoen aan de eisen van een Risicoinventarisatie en -evaluatie voor het repressieve optreden en een plan van aanpak om de risico's te bestrijden. Daarnaast waren in veel gevallen onvoldoende fysieke middelen aanwezig om het vallen van hoogte te voorkomen. Het onderhoud van de adembescherming blijkt over het algemeen wel in orde.

Bij 671 overtredingen is de waarschuwing als handhavingsinstrument ingezet. In 4 gevallen is een eis gesteld (voorlichting en onderricht en gevaarlijke stoffen).

De Inspectie voor de Openbare Orde en Veiligheid plaatste in haar rapport 'Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel' (maart 2005) kritische kanttekeningen bij het (realistisch) oefenen en het lerend vermogen bij de brandweer.

Het beeld van het (realistisch) oefenen dat nu prijkt uit de gestelde vragen is niet eenduidig. De manier waarop invulling wordt gegeven aan de 'leidraad oefenen' lijkt nogal te verschillen. Opvallend is dat 30% van de korpsen aangeeft (bijna) ongevallen niet of soms te evalueren. Slechts ongeveer de helft van de korpsen maakt gebruik van een door de Nederlandse Vereniging voor de Brandweer en Rampenbestrijding (NVBR) ontwikkeld model om incidenten te evalueren.

Geconcludeerd kan worden dat de meeste korpsen ten opzichte van eerdere inspecties weinig of geen vooruitgang hebben geboekt met het volledig in kaart brengen van de arborisico's bij repressief optreden. Een inventarisatie van de risico's is de basis voor een goed arbobeleid en de implementatie van maatregelen.

Binnen het platform Arbeidsveiligheid Repressieve Taakstelling van de NVBR is een nieuwe branchemodel RI&E ontwikkeld voor de repressieve taken, zoals afgesproken met de Arbeidsinspectie. De nieuwe 'warme' RI&E ('Leidraad inventarisatie veiligheidsaspecten bij repressief optreden') is in december 2006 onder de korpsen verspreid.

Op het onderdeel duikarbeid zijn er te veel tekortkomingen in het inventariseren van de risico's, het nemen van veiligheidsmaatregelen bij werken met overdruk en het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen. Dat duikarbeid een risicovolle bezigheid is bewijst het aantal (dodelijke) ongevallen, waarvan recent nog bij de brandweer in Urk.

Het oefenen en evalueren van (bijna) ongevallen is in een niet onaanzienlijk aantal gevallen voor verbetering vatbaar.

Aanbevolen wordt om een veel grotere prioriteit dan tot nu toe te geven aan de veiligheidsrisico's bij het repressieve optreden. Het is aan de branchevereniging om de korpsen te blijven voorlichten over wet- en regelgeving en de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening en hen te stimuleren in het nemen van maatregelen. De gemeenten zijn verplicht om er voor te zorgen dat de brandweer qua opleiding en materieel de nodige faciliteiten krijgt om de veiligheid te bevorderen.

De Arbeidsinspectie zal zich op korte termijn richten op de controles om na te gaan of de overtredingen zijn opgeheven. De resultaten zullen met betrokken partijen worden besproken. Binnen enkele jaren zal de Arbeidsinspectie opnieuw inspecties uitvoeren, gericht op de implementatie van maatregelen.

3. Aanleiding en doel van het inspectieproject

3.1 Aanleiding

De inspecties zijn uitgevoerd in vervolg op eerdere inspecties in 1999 en 2000, waarbij een groot aantal overtredingen is vastgesteld. De meeste overtredingen hadden betrekking op tekortkomingen in het arbobeleid c.q. het ontbreken van een Risicoinventarisatie en -evaluatie (RI&E) voor het repressieve optreden (bijvoorbeeld bij de directe brandbestrijding). De Arbeidsinspectie heeft in 2001 afspraken gemaakt met de sector om te komen tot een verbetering van de zorg voor de arbeidsomstandigheden. Voor wat betreft de RI&E is concreet afgesproken dat de brandweer een branchemodel RI&E zal ontwikkelen om de risico's van het repressieve optreden in kaart te brengen. Verder verdienen het werken op hoogte, onderhoud adembescherming en het realistisch oefenen aandacht van de sector.

Het aantal ernstige en dodelijke ongevallen bij de brandweerkorpsen is relatief groot. In een periode van veertien jaar (tot 2004) zijn achtentwintig brandweerlieden tijdens een inzet om het leven gekomen. Bovendien raakten in die periode vele honderden brandweerlieden (ernstig) gewond tijdens het oefenen en repressief optreden.

Bijvoorbeeld, op 23 maart 2003 vond een ingrijpend incident plaats bij een brand van de Koningskerk te Haarlem, waarbij drie brandweerlieden om het leven kwamen.

Ook duikarbeid brengt aanzienlijke risico's met zich mee. Op 13 juli 2001 kwam in Utrecht een duiker tijdens het oefenen om het leven. Recent nog kwam op 22 maart 2007 een duiker om het leven bij een oefening in Urk.

De Inspectie voor de Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) vergeleek in het rapport 'Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel' (maart 2005) de situatie bij de brandweer met andere sectoren als de chemie, de bouw en spoorwegwerkers, rekening houdend met de omvang van de beroepsgroep en de werkelijke werktijd dat aan een risico wordt blootgesteld. De brandweer scoort in de daartoe gehanteerde ongevallenindex (de zgn. 'Total Recordable Rate', in de VS ontwikkeld) hoog met een ongevallenindex van 15. Dit betekent dat bijvoorbeeld in vergelijking met de bouw de kans op een ongeval vier keer zo hoog is. Dit met betrekking tot persoonlijk risico tijdens het repressief optreden:

Ongevallenindex diverse sectoren:

Sector	Total Recordable Rate (TRR)
Chemie	0,5
Bouw	4
Spoorwegwerkers	2,3
Brandweer	15

3.2 Projectdoelstellingen

De doelstelling van de inspecties is om na te gaan of de uitkomsten van het eindverslag van het vorige project hebben geleid tot aanpak van de risico's en de gewenste maatregelen om overtredingen op te heffen dan wel (nieuwe) overtredingen te voorkomen (bevordering van de naleving).

Evenals in het vorige project is voor dit project specifiek doel om samen met de brancheorganisatie een bijdrage te leveren aan een meer structurele aanpak van de veiligheidsrisico's.

4. Omvang en opzet

4.1 Aantal korpsen, werknemers en taken

Door gemeentelijke herindelingen neemt het aantal korpsen gestadig af. Op 1 januari 2006 waren er 447 korpsen (1023 kazernes), waarbij 27.000 brandweerlieden in operationele dienst werken (waarvan 1378 vrouwen). Voor elf gemeenten wordt de brandweertaak door buurkorpsen uitgevoerd. 80% van de brandweerlieden is vrijwilliger. Daarnaast zijn 2600 medewerkers in niet-operationele dienst. Het aandeel gemeenten met een korps met alleen vrijwilligers is sinds 2000 fors teruggelopen: van 37 procent in 2000 naar 12 procent in 2006.

In het kader van de regionalisering van de brandweer is er een ontwikkeling naar de instelling van zgn. veiligheidsregio's. Aanvankelijk was dit verplicht gesteld, maar het (nieuwe) kabinet besloot de verplichting te laten vervallen. Bij de regionale brandweer zijn 400 brandweerlieden in operationele dienst werkzaam en bijna 700 in niet-operationele dienst.

Er zijn korpsen met alleen beroepskrachten, korpsen met alleen vrijwilligers en gemengde korpsen. Bij vijf korpsen (grote steden) werken alleen beroepskrachten. In de grote steden zijn vaak meerdere posten.

De commandant is belast met de algemene dagelijkse gang van zaken. Op zijn beurt is de commandant verantwoording verschuldigd aan het College van Burgemeester en Wethouders. In 2005 zijn bij de brandweer 144 duizend meldingen binnengekomen: 43 duizend branden, 37 duizend hulpverleningen en 64 duizend loze alarmeringen, waarvan 58 duizend bij brand. Loos alarm maakt daarmee 44 procent uit van het totale aantal meldingen. Het aantal loze alarmeringen is in 2005 in vergelijking met 1990 meer dan verdubbeld.

De 'koude' organisatie van de brandweer bevat de diensten als preventie, preparatie, centrale meldkamers, opleidingscentra enz. De 'warme' organisatie heeft betrekking op de brandbestrijding, hulpverlening, duikarbeid en de rampenbestrijding (incl. het oefenen). In 2002 hadden 102 korpsen een duikteam. In totaal waren toen 1214 brandweerdikers actief. Recente cijfers over het aantal duikteams ontbreken, echter het aantal na 2002 lijkt sterk afgenomen en kan op dit moment geschat worden op zo'n 70.

De taken van de brandweer zijn de afgelopen decennia sterk uitgebreid en veel complexer geworden. Korpsen die geheel uit vrijwilligers bestaan krijgen steeds meer moeite om alle taken naar behoren uit te voeren. De druk is vooral toegenomen op de vrijwillige commandanten, als eerstverantwoordelijken voor het korps. De toename is veroorzaakt door rampenbestrijding, intensivering van proactie en preventie, bedrijfsvoering etc.

De brandweer kent respectievelijk:

- proactieve en preventieve taken, zoals brandveiligheidsadviezen bij bouwplannen en bestemmingsplannen, milieuvergunningen, controles van bedrijven/instellingen en voorlichting aan burgers en bedrijven.
- preparatieve taken, zoals planvorming (o.a. dienstroosters, aanrijdroutes, aanvalsplannen) alsmede opleiding en training/oefening.
- repressieve taken, zoals bestrijden van brand, hulp bij verkeersongevallen, bestrijden van rampen en zware ongevallen, duikwerkzaamheden, speciale dienstverlening.
- nazorg, zoals na de brand het dicht maken van het object, opvang van personeel ter voorkoming van psychotrauma.

De sector heeft op de onderwerpen gevaarlijke stoffen en duikarbeid resp. een protocol onderhoud adembescherming en een leidraad bestrijding waterongevallen ontwikkeld. Verder is door de sector een leidraad oefenen ontwikkeld. Deze leidraad wordt op dit moment herzien. Voor wat betreft werken op hoogte is geen leidraad ontwikkeld. Wel is er een 'best practice' bekend die bij de korpsen min of meer algemeen ingang heeft gevonden.

In 2004 is het Platform Arbeidsveiligheid Repressieve Taakstelling opgericht. Dit platform zet zich in om de veiligheid tijdens repressief optreden te bevorderen. Het platform bestaat uit arbo-coördinatoren/veiligheidskundigen.

Binnen het platform is een nieuwe branchemodel RI&E ontwikkeld voor de repressieve taken, zoals afgesproken met de Arbeidsinspectie. De nieuwe 'warme' RI&E ('Leidraad inventarisatie veiligheidsaspecten bij repressief optreden') is in december 2006 onder de korpsen verspreid.

4.2 Opzet van het project

4.2.1 Inspectieonderwerpen

Voor wat betreft de te inspecteren onderwerpen is de definitieve opzet van de inspecties bepaald door de resultaten van de vorige inspecties in 1999/2000, pilots die bij enkele korpsen zijn uitgevoerd en afstemming met de Inspectie voor de Openbare Orde en Veiligheid.

Uiteindelijk zijn de inspecties gericht op de volgende onderwerpen:

1. *Arbozorg* (inventarisatie risico's in RI&E, plan van aanpak en voorlichting, onderricht en toezicht).

De inspecties naar Arbozorg zijn specifiek gericht op de Risicoinventarisatie en -evaluatie voor het repressieve optreden (zgn. warme RI&E). Een dergelijke RI&E bleek immers bij de vorige inspecties te ontbreken. Met de Arbeidsinspectie is toen de afspraak gemaakt dat een RI&E voor de branche wordt ontwikkeld. In september 2006 heeft de branche een model voor een RI&E vastgesteld. Zoals eerder vermeld is dit model in december 2006 onder de korpsen verspreid.

Het is essentieel dat men beschikt over een 'warme' RI&E. Als men daar al niet over beschikt is de kans vrij groot dat men de zorg voor veilige en gezonde arbeidsomstandigheden niet goed voor elkaar heeft. Dat betekent dan ook dat risico's nooit goed onderzocht zijn en dat adequaat oefenen hoe om te gaan met de risico's niet goed mogelijk is en evenmin het goed evalueren van ongevallen en bijna ongevallen. Op basis van de risicoinventarisatie dient een plan van aanpak te worden gemaakt, waarin maatregelen zijn vastgelegd om de risico's te bestrijden en de termijn waarop de

maatregelen moeten zijn ingevoerd. Vervolgens kunnen de medewerkers worden geïnstrueerd over de risico's en de mogelijkheden om de risico's op te heffen dan wel te verminderen.

2. *Werken op hoogte/valgevaar/inrichting arbeidsplaats* (doelmatig leuningwerk, valbeveiligingssystemen, veilige en ordelijke inrichting arbeidsplaats, persoonlijke beschermingsmiddelen, onderhoud en keuring arbeidsmiddelen, instructies)
3. *Gevaarlijke stoffen* (onderhoud adembeschermingsmiddel, hittestuwning, aanwezigheid gevaarlijke stoffen op locatie)
4. *Kleedruimtes, wasgelegenheid en doucheruimte*. Dit onderwerp is kort na het begin van de inspecties toegevoegd. De inspecteurs werden geconfronteerd met geluiden vanuit het korps over de slechte situatie rondom kleedruimtes, toiletten en wasgelegenheden. In het geval de inspecteur hierop opmerkzaam werd gemaakt, is dit onderwerp eveneens in de inspectie meegenomen.
5. *Duiken* (aanwezigheid werkinstructie, rol reserveduiker, aanwezigheid vereiste certificaten, keuring duikers, deugdelijk materiaal, aanwezigheid eerste-hulp uitrusting, in bepaalde situaties de directe beschikbaarheid van een decompressiekamer). De inspecties naar duikarbeid zijn apart uitgevoerd door speciaal daartoe opgeleide inspecteurs. Niet alle korpsen beschikken overigens over een duikteam (ongeveer 10% van de korpsen).

4.2.2 *Monitorlijst*

In aanvulling op de inspectiepunten is een zgn. monitorlijst toegevoegd om de nodige achtergrondinformatie te krijgen m.b.t. de situatie in de korpsen. De monitorlijst bevatte vragen naar bijvoorbeeld de grootte van het korps, het aantal beroepskrachten, de gesprekspartners binnen het korps en het evalueren van (bijna)ongevallen. De monitorlijst is niet afgenomen bij korpsen waar alleen op duikarbeid is geïnspecteerd.

4.2.3 *Vragenlijst m.b.t. het oefenen*

Bij de voorbereiding van het project is een afweging gemaakt of ook inspecties in handhavende zin zouden worden uitgevoerd naar de manier waarop oefeningen plaatsvinden en het optreden bij een uitruk.¹ Dit zou niet alleen gaan om het materiaal waar mee geoefend wordt, maar vooral ook zaken als de frequentie van het oefenen met de risico's, de manier waarop geoefend wordt, het lerend vermogen van het oefenen en de uitruk en de onderlinge afstemming over de acties tijdens repressief optreden.

¹ Het nadenken over inspecties gericht op het oefenen en uitruk was mede ingegeven door het onderzoek van de Inspectie voor de Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) naar het veiligheidsbewustzijn van het brandweerpersoneel. (Rapport 'Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel, maart 2005). Aanleiding voor dit onderzoek was de constatering dat bij vrijwel alle onderzoeken van de IOOV naar ongevallen, er vaak onvoldoende aandacht is gebleken voor de veiligheid van de ingezette brandweered medewerkers. Op landelijk niveau werden weliswaar de nodige acties ondernomen, maar het vermoeden bestond dat de aanbevelingen niet of nauwelijks de werkvloer bereiken.

Het resultaat van het onderzoek geeft onder meer inzicht in het leersysteem bij (bijna-) ongevallen van de brandweer en een psychologische verklaring rond het gedrag van brandweerpersoneel dat (soms tegen beter weten in) onnodige risico's neemt. De brandweer kan en moet voor de eigen veiligheid veel meer leren van eigen optreden, luidt de indringende boodschap van het rapport.

Op grond van inhoudelijke en juridische argumenten is echter besloten hiervan af te zien, omdat een eenduidig normenkader in de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) ontbreekt. Weliswaar beschikt de sector over een leidraad oefenen, maar de sector was deze op het moment van de inspecties aan het herzien.

In eerste instantie is nu de aandacht gericht op acties van de korpsen om op basis van het branchemodel de RI&E, het plan van aanpak en te nemen maatregelen te ontwikkelen. In een volgend stadium zal de AI zich alsnog kunnen richten op inspecteren naar de implementatie van instrumenten die de korpsen zelf hebben ontwikkeld.

Om toch een indruk te krijgen hoe het korps omgaat met het oefenen van bijvoorbeeld het bestrijden van een brand is in aanvulling op de inspectiepunten aan de korpsen een vragenlijst m.b.t. het oefenen voorgelegd. In verband met de nadere besluitvorming rondom de benadering van het oefenen tijdens het project is de vragenlijst in een later stadium ingevoegd.

4.2.4 Procedure tijdens de inspecties

Uitgangspunt was om tijdens de inspecties gesprekken te voeren met de commandant, waarbij de medezeggenschap in de gelegenheid is gesteld zich aan te sluiten. Ook om gesprekken te voeren met de bevelvoerders en brandwachten. Verder zijn hier en daar oefeningen bijgewoond en is een rondgang gemaakt op de kazerne.

Vooraf is aan de doelgroep een brief gestuurd, waarin de inspecties worden aangekondigd

Na enkele pilots starten de inspectiebezoeken op 1 augustus 2006 en eindigden op 1 april 2007.

4.3 Overleg en Publiciteit

Over de inspecties vond overleg en afstemming plaats met de brancheorganisatie, de NVBR, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Inspectie voor de Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) en de Directie Brandweer van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tevens is overleg gevoerd met de Brandweer Amsterdam, die gebruik heeft gemaakt van de subsidieregeling van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor bevordering van het veiligheidsbewustzijn (project versterking arbeidsveiligheid).

Verder zijn contacten gelegd met de AbvaKabo/FNV, CNV Publiek Dienstverlening en de VMHF (resp. ook de deelnemers aan het convenant gemeenten).

De projectleider heeft op 4 april 2007 een inleiding verzorgd voor het Platform Arbeidsveiligheid Repressieve Taakstelling, tijdens een themadag van het platform. Op de themadag is vanuit de sector een definitief concept van een nieuwe 'warme' RI&E gepresenteerd.

4.4 Generaliseerbaarheid van de resultaten

In het kader van dit project hebben bij 271 brandweerkorpsen één of meer inspecties plaatsgevonden. De resultaten zijn wat betreft de geïnspecteerde en onderzochte onderwerpen generaliseerbaar voor de gehele sector brandweer. Daarmee wordt gezegd dat de aard en omvang van de geïnspecteerde en onderzochte problematiek zich in dezelfde mate voordoen bij die brandweerkorpsen die niet bezocht zijn in het kader van dit project.

5. Inspectie –en monitorresultaten

5.1 Totaaloverzicht

In totaal zijn 271 brandweerkorpsen geïnspecteerd (waarvan 94% gemeentelijke korpsen, 3% intergemeentelijke korpsen en 3% regionale korpsen). Zoals eerder vermeld (par. 4.2.2) zijn tijdens de inspecties ook zgn. monitorvragen gesteld.² De resultaten zijn naast de inspectieresultaten in deze paragraaf verwerkt.

Er is sprake van een redelijke spreiding van de inspecties over kleine, middelgrote en grote gemeenten. Bij korpsen uit grote gemeenten (meer dan 60.000 inwoners) zijn naar verhouding minder overtredingen (per kazernes) aangetroffen dan bij de andere korpsen. Bij 28 korpsen is op duikarbeid geïnspecteerd.

Bij de meeste korpsen is gesproken met de commandant. Naast de gesprekken met de commandanten, bevelvoerders en brandwachten zijn gesprekken gevoerd met arbocoördinatoren/preventiemedewerkers en leden van de medezeggenschap.

Bij enkele brandweerkorpsen zijn meerdere kazernes/posten geïnspecteerd. Het totaal aantal geïnspecteerde kazernes/posten is 413. Ook t.a.v. duikarbeid zijn bij één of meer van de 28 korpsen meerdere kazernes/posten geïnspecteerd (in totaal 31 inspecties).

Van de 271 korpsen die zijn bezocht zijn bij 244 korpsen overtredingen vastgesteld (90%). In totaal waren dit 675 overtredingen, gemiddeld 2 tot 3 overtredingen per korps met één of meer overtredingen. Bij 27 korpsen zijn in het geheel geen handhavingsinstrumenten ingezet.

Bij 671 overtredingen is de waarschuwing als handhavingsinstrument ingezet. In 4 gevallen is een eis gesteld (voorlichting en onderricht en gevaarlijke stoffen).

Voor wat betreft de 413 kazernes/posten kwamen in 114 gevallen (28%) geen overtredingen en in 299 gevallen (72%) wel overtredingen voor.

Evaluatie (bijna) ongevallen:

Aan de korpsen zijn vragen gesteld naar het evalueren van (bijna) ongevallen. Dit leverde het volgende resultaat op:

Van de korpsen geeft 4% aan de (bijna) ongevallen niet te evalueren. Bij 71% werd dit altijd gedaan en bij 25% soms. Bij driekwart van de korpsen die evalueren (76%) werd dit schriftelijk vastgelegd (opdat er in het korps of nog breder van kan worden geleerd). Bij 41% van de korpsen die evalueren wordt gebruik gemaakt van het eind 2005 door de NVBR aan de korpsen aangeboden model voor evaluatie van incidenten.

Meer dan de helft van de korpsen die evalueren (55%) gaf aan dat er de mogelijkheid is om voor deze evaluaties hulp te krijgen van de regio³.

Op de vraag hoe de resultaten van de evaluatie teruggekoppeld worden naar de werkvloer werd geantwoord dat dit geschiedt door (1) alleen een instructie aan direct betrokkenen (24%), (2) een instructie aan het hele korps (64%) en (3) een instructie aan de hele regio (11%). 1% van de korpsen gaf aan dat geen terugkoppeling naar de werkvloer plaats vindt.

² In totaal is de lijst ingevuld bij 225 korpsen.

³ De IOOV heeft in haar rapport 'Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel' (maart 2005) aanbevolen een 'regionale leeragent' aan te wijzen, die een zekere regie voert bij het evalueren van incidenten.

In het vervolg zullen de resultaten van de inspecties op het specifieke onderwerp duikarbeid en de inspecties op de overige onderwerpen (arbozorg, werken op hoogte, gevaarlijke stoffen) afzonderlijk worden weergegeven. Tevens zullen in een aparte paragraaf de resultaten naar de vragen over het oefenen worden weergegeven.

5.2 Specifieke resultaten inspecties op de RI&E, werken op hoogte en gevaarlijke stoffen

Top 5 van de overtredingen

Soort overtreding (feit)	Aantal	In % t.o.v. totaal overtredingen
1. Inventarisatie en evaluatie van risico's/plan van aanpak	282	36%
2. Geschiktheid arbeidsmiddelen (i.r.t. werken op hoogte)	145	15%
3. Deskundige bijstand	47	5%
4. Persoonlijke beschermingsmiddelen	35	6%
5. Kleedruimte/douches/toilet	32	5%

Ad 1. Deze overtredingen hebben betrekking op 217 korpsen. Door 30% van de korpsen werd weliswaar aangegeven dat zij beschikken over een warme RI&E, maar bij slechts 7% van de korpsen was volledige uitvoering gegeven aan de (concept) leidraad 'Inventarisatie veiligheidsaspecten bij repressief optreden'. Korpsen uit grote gemeenten (met meer dan 60.000 inwoners) hebben relatief vaker een 'warme' RI&E dan de korpsen uit de kleinere gemeenten. Uit de terugkoppeling van de inspecties blijkt overigens dat het ontbreken van een 'warme' RI&E niet hoeft te betekenen dat er geen aandacht is voor de risico's van het repressieve optreden. Een 'warme' RI&E zorgt er wel voor dat de risico's volledig in beeld zijn, worden onderkend en leiden tot systematische acties om ze te beheersen

Bij de korpsen met een onvolledige 'warme' RI&E was bijvoorbeeld geen aandacht besteed aan heatstress (52%), vallen van hoogte (49%), onderhoud adembeschermingsmiddelen (18%), registratie ernstige ongevallen (13%) en andere arbeidsrisico's (13%), zoals het beleid voor zwangere werknemers, hijsmiddelen, bereikbaarheidskaarten, persoonlijke beschermingsmiddelen, motorkettingzaag en beoordeling van de oefenkwiteit. Het ontbreken van een 'warme' RI&E bij de korpsen hangt in belangrijke mate samen met het feit, dat het branchemodel van een RI&E pas beschikbaar kwam op het moment dat de inspecties werden uitgevoerd. Er zijn echter ook korpsen die niet op de uiteindelijke totstandkoming van het model hebben willen wachten en hebben voldaan aan de eigen wettelijke verantwoordelijkheid door op basis van het concept of anderszins de 'warme' RI&E op orde te maken. De prioriteiten blijken bij de korpsen nogal verschillend. De indruk is dat de technische voorzieningen in het algemeen op redelijk hoog niveau liggen. Op dit punt is vooruitgang geboekt ten opzichte van het vorige project. Maar waar het ene korps bijvoorbeeld veel geld investeert in communicatieapparatuur, zweert het andere korps bij het besteden van veel geld aan speciale blusapparatuur.

Voor de 'koude' taken was in de meeste gevallen wel een RI&E aanwezig. Slechts in één geval was geen enkele risicoinventarisatie gemaakt. In de handhaving is er op gewezen dat de RI&E vergezeld dient te gaan van een plan van aanpak, waarin staat welke maatregelen genomen

worden om de risico's te verminderen en op welke termijn de maatregelen worden geïmplementeerd.

Ad 2. Deze overtredingen hebben betrekking op onvoldoende maatregelen tegen het risico van het vallen van hoogte. Op het dak van de voertuigen bevindt zich materiaal dat bij operationeel optreden van het dak moet worden gehaald. In 88 gevallen was geen voorziening getroffen op de Tankautospuit (TAS).



De voertuigen dienen voorzien te zijn van een leuningwerk of beter nog een arboladderpakket, dat is ontwikkeld om de materialen van het dak te halen zonder dat men zich op het dak hoeft te begeven en waarbij tevens de fysieke belasting verminderd wordt. In het vorige project heeft de AI aangedrongen op invoering van het arboladderpakket.



Arboladder



Leuningwerk

Naast de TAS hadden de overtredingen o.a. betrekking op de hulpverleningswagen, de materieelwagen, slangenwagen en ladderwagen.

Ad 3. Deze overtredingen betekenen dat de werkgever zich bij het vervullen van zijn verplichtingen op grond van de Arbowet niet laat bijstaan door één of meer deskundige werknemers.

Het verlenen van bijstand omvat in ieder geval het verlenen van medewerking aan het opstellen van een Risicoinventarisatie en –evaluatie en het adviseren aan en nauw samenwerken met het medezeggenschapsorgaan ten aanzien van maatregelen, gericht op een zo goed mogelijk arbeidsomstandighedenbeleid.

Ad 4. Deze overtredingen hebben o.a. betrekking op keuring en onderhoud van bv. zwemvesten, ademluchtapparatuur en valbeschermingsmiddelen (harnasgordel).

Ad 5. Deze overtredingen hebben betrekking op de verplichting van de werkgever om in de nabijheid van de arbeidsplaats te zorgen voor (naar sexe gescheiden):

- Voldoende aantal kleedruimten, die zoveel mogelijk moeten zijn gelegen in de nabijheid van de arbeidsplaats;
- Voldoende aantal wasbakken en doucheruimtes;
- Voldoend aantal toiletten

5.3 Specifieke resultaten inspecties op duikarbeid



De cijfers hebben betrekking op 31 inspecties bij 28 korpsen.⁴ Bij 22 korpsen zijn in totaal 73 overtredingen vastgesteld (alle overtredingen hebben geleid tot een waarschuwing). Gemiddeld dus ruim 3 overtredingen per korps.

Top 5 van de overtredingen

Soort overtreding (feit)	Aantal	In % t.o.v. totaal overtredingen
--------------------------	--------	----------------------------------

⁴ Vanwege de beperkte omvang van deze steekproef (28 van de ca. 70 korpsen met duikarbeid) geven de resultaten indicatief een beeld hoe het bij de brandweer gesteld is met duikarbeid.

1. Inventarisatie en evaluatie van risico's/plan van aanpak	27	36%
2. Veiligheidsmaatregelen bij werken onder overdruk	22	15%
3. Beschikbaarheid van persoonlijke beschermingsmiddelen	10	10%
4. Certificatie	6	6%
5. Algemene vereisten PBM's	3	5%

Ad 1. Deze overtredingen hebben betrekking op het vastleggen van de risico's bij het duiken, het ontbreken van bereikbaarheidskaarten, waterkaarten en aanrijdkaarten.

Ad 2. Deze overtredingen hebben betrekking op de eerste-hulp uitrusting, die niet was samengesteld in overleg met de duikarts, het ontbreken van een voorziening om de diepte te meten, onvoldoende spraakcommunicatiemiddelen en het ontbreken van een werkinstructie.

Ad 3. Deze overtredingen betreffen het niet regelmatig keuren en onderhouden van ademluchtmaskers/volgelaatmaskers en het ontbreken van de juiste codering aan adembeschermingsapparatuur.

Ad 4. Deze overtredingen hebben betrekking op het ontbreken van de juiste (duik)certificaten voor bepaalde bevoegdheden.

Ad 5. Deze overtredingen hebben betrekking op het ontbreken van een goede reiniging van het gelaatmaskers na gebruik.

In de afgelopen paar jaar hebben tevens inspecties plaatsgevonden naar aanleiding van de verplichting tot het melden van duikarbeid (zowel uitrukken als oefeningen). Een van de meldingen betreft het dodelijke ongeval op Urk, waarvan het onderzoek nog gaande is. De resultaten van 9 andere inspecties zijn als volgt:

In totaal zijn 24 waarschuwingen gegeven, 5 eisen gesteld en zijn één waarschuwing+boeterapport en één eis+waarschuwing opgesteld.

De meeste waarschuwingen hebben betrekking op:

- *Aanwezigheid van een eerste-hulpuitrusting nabij de duikplaats (8x)*
- *Aanwezigheid van een certificaat van de duikploeg (certificaat voor de duikploegleider en certificaat voor de duiker en reserveduiker) (6x)*
- *Ontbreken van een arbeidsgeschiktheidsonderzoek (3x)*
- *Risicoinventarisatie –en Evaluatie (3x)*

De eisen hebben betrekking op:

- *Deugdelijke schriftelijke werkinstructie (3x)*
- *In goede staat houden persoonlijke beschermingsmiddelen (1x)*
- *Ter beschikking hebben van deugdelijk materiaal (1x)*

De eis+waarschuwing en het waarschuwing+boete hebben betrekking op het ter beschikking stellen van deugdelijk materiaal.

5.4 Resultaten vragen m.b.t. het (realistisch) oefenen⁵

Leidraad oefenen

Tweederde van de ondervraagde korpsen (64%) zeggen te oefenen op basis van de leidraad oefenen. De overige korpsen zeggen de leidraad naar eigen inzichten te hebben aangepast (30%) of oefenen geheel naar eigen inzichten (5%). Bij 1% van de korpsen is aangegeven, dat er niet volgens een vooropgesteld plan wordt geoefend.

Naar verhouding is het oefenen bij korpsen uit kleine gemeenten (met minder dan 14.000 inwoners) en het oefenen bij korpsen uit grote gemeenten (met meer dan 60.000 inwoners) beter geregeld dan bij de overige korpsen (qua organisatie, frequentie en kwaliteit).

De korpsen die beschikken over een 'warme' RI&E hebben over het algemeen eveneens een oefenplan conform de leidraad oefenen.

Frequentie van het (realistisch) oefenen

De frequentie van het oefenen met vuur varieerde van 4 of meer keer per jaar (12%) tot 2 of 3 keer per jaar (58%), 1 keer per jaar (27%), 1 keer per 2 jaar (2%) tot minder dan 1 keer per 2 jaar (1%). In het laatste geval is aangegeven, dat men vanwege financiële redenen niet vaker oefent. Tijdens de inspecties werd soms gemeld dat er in Nederland eigenlijk geen geschikte locaties zijn om realistisch te oefenen.⁶

Herhalingscyclus oefeningen

Bij 2% van de korpsen was er geen minimale herhalingscyclus van de oefeningen vastgesteld. Bij de meeste korpsen (65%) lag deze cyclus tussen de 1 en 2 jaar. Voor de overige korpsen was de cyclus korter dan 1 jaar (14%), langer dan 2 jaar (3%) of verschilde deze per functie/ taak/ oefening (16%).

Norm voor aanwezigheid manschappen bij oefeningen

Bij ruim driekwart van de korpsen (84%) is vastgelegd hoeveel oefeningen een brandweerman minimaal aanwezig moet zijn. Bij 88% van deze korpsen is er de mogelijkheid om 'in te halen' als een bepaalde oefening is gemist. Bij 84% van de korpsen, waar vastgelegd is dat een brandweerman minimaal een aantal oefeningen aanwezig moet zijn, heeft het gevolgen als een brandweerman een bepaalde oefening gemist heeft. Als gevolgen zijn genoemd: inhalen (72%), taakbeperking (66%) en andere gevolgen (23%) zoals niet inzetbaar, schorsing, ontslag, gesprek aangaan, afhankelijk van de situatie.

Vastlegging aanwezigheid/prestaties oefenen

⁵ Zoals vermeld (par. 4.2.3) is in verband met nadere besluitvorming op een later tijdstip besloten om over dit onderwerp gegevens te verzamelen. De hiervoor ontwikkelde vragenlijst is bij 146 korpsen afgenomen

⁶ Zie ook het rapport 'Realistisch oefenen op oefencentra; de binnenbrand' van de toenmalige Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (nu IOOV), Den Haag 2000

Bij meer dan de helft van de korpsen (53%) worden bij de oefeningen zowel de aanwezigheid als de prestatie van iedereen afzonderlijk vastgelegd. Bij 46% van de korpsen alleen de aanwezigheid. Bij 1% van de korpsen werd zowel prestatie als aanwezigheid vastgelegd, maar niet op individueel niveau.

Opvatting korpscommandant over kwaliteit oefenen

Ruim tweederde van de korpscommandanten (69%) gaf aan dat het korps voldoende oefent naar aantal en kwaliteit. Bij de overige korpsen werd door de korpscommandant aangegeven dat er wel voldoende geoefend wordt, maar dat de kwaliteit van de oefeningen achter blijft (21%) of dat de kwaliteit van de oefeningen wel voldoende is, maar het aantal oefeningen niet genoeg is (3%). Bij 5% van de korpsen werd aangegeven, dat zowel de kwantiteit als kwaliteit onvoldoende waren. Bij de overige 2% van de korpsen is deze vraag niet beantwoord.

Signalen uit organisatie mbt aantal en kwaliteit oefenen

Bij een kwart van de korpsen (28%) komen er vanuit de organisatie wel eens signalen dat het aantal oefeningen en de kwaliteit ervan te kort schieten. Opvallend is dat bij 21% van de korpsen, waar naar de mening van de korpscommandant het aantal oefeningen in aantal en kwaliteit voldoende is, er toch signalen vanuit de organisatie komen dat het aantal oefeningen en de kwaliteit ervan tekort schieten.

6. Conclusies, aanbevelingen en follow up

6.1 Conclusies

Een gedegen inventarisatie van de arborisico's is de basis voor een goed arbobeleid. Op dit punt hebben de meeste brandweerkorpsen ten opzichte van voorgaande inspecties weinig of geen vooruitgang geboekt. Het grote aantal overtredingen op de wettelijk vereiste RI&E laat zien dat er nog altijd forse achterstanden bestaan. Een zorgelijke situatie, gezien de risico's die aan het repressieve optreden dan wel realistisch oefenen verbonden zijn. De relatief grote kans op ongevallen tijdens oefeningen of daadwerkelijk optreden dwingen er toe zich bewust te zijn van de risico's en het nemen van adequate maatregelen om deze risico's te bestrijden.

Het ontbreken van een 'warme' RI&E hoeft overigens niet te betekenen dat er geen aandacht is voor de risico's bij repressief optreden. Een systematische en volledige aanpak ontbreekt echter. Een branche(specifieke) RI&E is eind vorig jaar bij de korpsen terecht gekomen, geruime tijd nadat de AI aandrong op de ontwikkeling ervan. Sommige korpsen hebben niet op de uiteindelijke totstandkoming van het model willen wachten en voldaan aan de eigen wettelijke verantwoordelijkheid door op basis van het concept of anderszins de 'warme' RI&E op orde te maken. Maar in de meeste gevallen heeft men de uiteindelijke branche(specifieke) RI&E afgewacht en is men nu wel volop aan de slag. In enkele gevallen kiest men voor een regionale aanpak.

Ook op het punt van valgevaar zijn nog teveel overtredingen aangetroffen. De invoering van het arboladderpakket is bijvoorbeeld achtergebleven bij wat mocht worden verwacht na de aanbevelingen van de AI in het vorige project en de toezeggingen van de sector.

De inspecties op onderhoud en controle van het masker en het ademluchttoestel hebben tot relatief weinig overtredingen geleid.

Ten aanzien van duikarbeid blijven de geïnspecteerde korpsen nog te veel in gebreke bij het inventariseren van de risico's. Daarnaast zijn relatief veel korpsen nalatig bij het nemen van veiligheidsmaatregelen bij werken met overdruk en het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen. Duikarbeid is een risicovolle bezigheid, wat de vele ongevallen binnen en buiten de brandweer bewijzen.

In totaal resteert nog een substantieel aantal overtredingen van 675 bij 244 van de 271 korpsen. Het proces van verbetering komt kennelijk traag op gang, getuige het pas recent tot stand gekomen branche(specifieke) 'warme' RI&E.

In het vorige project is de kanttekening geplaatst dat het wellicht voor een aantal van de vrijwillige commandanten een te grote belasting is om een volwaardig arbozorgsysteem op te zetten. Het gemeentebestuur, dat de korpsen aanstuurt, zou in de te nemen maatregelen een faciliterende rol moeten vervullen. Daarbij is gewezen op het gebrek aan communicatie met c.q. ondersteuning van het gemeentebestuur.

In het rapport 'Bestuurlijke aansturing van de brandweezorg' van december 2006 concludeert de IOOV dat 'gemeenten meestal niet beschikken over actuele, betrouwbare en relevante beleidsinformatie over het functioneren van de brandweer. Hierdoor kan het college van B&W niet adequaat sturen en kan de gemeenteraad haar controlerende taken niet naar behoren waarmaken.' Ook in dit opzicht lijkt de situatie dus nog weinig verbeterd.

Zoals vermeld plaatste de IOOV in haar rapport 'Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel' kritische kanttekeningen bij het (realistisch) oefenen en het lerend vermogen bij de brandweer. Het beeld van het (realistisch) oefenen dat nu oprijst uit de gestelde vragen is niet eenduidig. Hoewel de meeste korpsen aangeven te oefenen overeenkomstig de uitgangspunten van de interne 'leidraad oefenen', lijkt de manier waarop invulling wordt gegeven aan de leidraad nogal te verschillen. De korpsen die beschikken over een 'warme' RI&E hebben over het algemeen eveneens een oefenplan conform de leidraad oefenen.

Opvallend is dat 30% van de korpsen zeggen (bijna) ongevallen niet of soms te evalueren. Driekwart van de korpsen, die evalueren, leggen de evaluatie schriftelijk vast. Slechts ongeveer de helft van de korpsen maakt gebruik van een door de NVBR ontwikkeld model om incidenten te evalueren.

Het oefenen en evalueren van (bijna) ongevallen is dus in een niet onaanzienlijk aantal gevallen voor verbetering vatbaar.

Voor wat betreft het evalueren zij nog eens gewezen op de optie van IOOV in het rapport 'Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel' om de evaluatie schriftelijke vast te leggen, de regie m.b.t. het evalueren te leggen bij een 'regionale leeragent' en n.a.v. de evaluatie eventueel de procedures/plannen/opleiding en de manier van oefenen aan te passen.

De resultaten van de vragen naar het oefenen en evalueren laten op onderdelen een afwijkend beeld zien van de bevindingen van de IOOV in haar rapport 'Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel' van maart 2005. Het evalueren van incidenten, zeker schriftelijk, was toen heel slecht ontwikkeld, aldus de IOOV. Het beeld dat nu oprijst uit de antwoorden op de vragen, die de AI heeft gesteld, is positiever.

Het kan zijn dat de situatie na maart 2005 sterk is verbeterd. Het kan echter ook zijn dat de resultaten laten zien, dat het beeld dat de commandanten hebben van de situatie positiever is dan de feitelijke situatie doet vermoeden. De resultaten van de AI geven immers de resultaten weer van de gestelde vragen, terwijl de IOOV destijds een diepgaand onderzoek heeft verricht naar de gesteldheid van het oefenen en evalueren bij de korpsen.

6.2 Aanbevelingen

De veiligheid bij het repressieve optreden zal bij de korpsen zowel qua beleid als uitvoering een veel grotere prioriteit moeten krijgen, te beginnen bij het in kaart brengen van de risico's om deze vervolgens vast te leggen in een plan van aanpak en de te nemen maatregelen.

Alleen op basis hiervan kunnen de manschappen bewust worden gemaakt van de risico's bij zowel het oefenen als het daadwerkelijke optreden en daarmee ongevallen worden voorkomen. Het is aan de branchevereniging om de korpsen te blijven voorlichten over wet- en regelgeving en de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening en hen te stimuleren in het nemen van maatregelen. Het is de plicht van de gemeenten als werkgever om er voor te zorgen dat de brandweer qua opleiding en materieel de nodige faciliteiten krijgt om de veiligheid te bevorderen.

6.3 Follow up

De Arbeidsinspectie zal in de eerste plaats controles verrichten om na te gaan of de overtredingen zijn opgeheven.

Intussen zullen de resultaten van de inspecties ter kennis worden gebracht van betrokken partijen en zal overleg worden geopend om de resultaten te bespreken.

Het voornemen bestaat om binnen enkele jaren opnieuw inspecties te verrichten bij de korpsen. Deze inspecties zullen zich richten op de implementatie van maatregelen die de korpsen in RI&E en plan van aanpak hebben vastgelegd, mede als gevolg van de inspecties in dit project.