



Het kerkje van Spaarnwoude

Over een nieuw elan in brandveiligheid in tien ambities

ing. René Hagen MPA



Het kerkje van Spaarnwoude

Over een nieuw elan in brandveiligheid in tien ambities

Lectorale rede

Arnhem, 13 september 2007

ing. René Hagen MPA
Lector Brandpreventie

Dit is een publicatie ter gelegenheid van de officiële start van het lectoraat Brandpreventie aan het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra*.

In deze publicatie verwoordt de lector Brandpreventie zijn visie op brandveiligheid. Ook de ambities die in zijn ogen noodzakelijk zijn om de brandveiligheid op een hoger peil te brengen worden uitgewerkt. De visie heeft de lector ontwikkeld na jarenlange praktijkervaring als hoofd Brandpreventie en als onderzoeker, adviseur en docent op het terrein van de brandpreventie.

De visie is beschrijvend van aard. De lector beschouwt het als zijn taak de komende jaren tot verdere verdieping en wetenschappelijke onderbouwing van visie en ambities te komen.

- am·bi·tie (de ~ (v.), ~s) streven om carrière te maken => aspiratie, eerezucht
- as·pi·ra·tie (de ~ (v.), ~s) 1 het streven naar iets => ambitie
- cir·kel (de ~ (m.), ~s) 2 [wisk.] meetkundige figuur, begrensd door een gesloten ronde lijn
- elan (het ~) 1 aandrift waarmee men te werk gaat => enthousiasme

*Een nieuw elan in brandveiligheid in
tien ambities is met enthousiasme
streven naar een verbeterde brandveiligheid,
met de brandpreventiecirkel als agenda.*

Inhoud

Proloog	7
---------	---

Deel 1

1. Inleiding	15
2. In het verleden herkent men de toekomst	17
3. Nadere observaties en verkenningen	23
4. Een visie op brandveiligheid	33
5. Naar een nieuw elan in brandveiligheid	49
6. De agenda voor de toekomst	57

Deel 2

Een nadere kennismaking met de tien ambities	67
--	----

Epiloog	133
---------	-----

5

Literatuur	135
------------	-----

Curriculum vitae	139
------------------	-----

Proloog

Het is donderdag 9 januari 1975

Iets voor zeven uur in de avond kom ik de brandweerkazerne aan de Raadhuisstraat in Bussum binnenlopen. Ik ben hier pas een paar keer eerder geweest. Maar toen nog anoniem, als bezoeker van de jaarlijkse open dagen. In de afgelopen jaren heb ik de brandweer regelmatig zien uitrukken. De Irenemavo in het centrum van Bussum, waar ik mijn schooldagen doorbreng, ligt niet ver van de brandweerkazerne. De brandweersirenes trekken altijd mijn aandacht; sowieso is er weinig voor nodig om mij als puber af te leiden van de lessen op school. Maar nu is het dan echt zover. De eerste keer dat ik niet als toeschouwer de kazerne binnenga, maar, althans zo voelt het, een beetje als brandweerman. Mijn vader is vrijwilliger bij de brandweer en vroeg kort voor kerst aan mij of ik het leuk zou vinden om te helpen tijdens de wekelijkse oefenavonden. Dat was natuurlijk een overbodige vraag. Natuurlijk wilde ik dat! En nu gaat het dan eindelijk gebeuren. De oefening vindt plaats in een gebouwtje van de padvinderij aan het einde van de Gooiberg. Met vlammenborden en knetterkasten wordt een brand gesimuleerd en de brandweerploeg moet geblindeerd naar binnen om de brand te bestrijden en (uiteraard in een andere volgorde, maar dat wist ik toen nog niet) een slachtoffer te vinden en te redden. Ik lig in een kamertje op de eerste verdieping en ben dat 'slachtoffer'. Om tien uur 's avonds is de oefening afgelopen en wordt deze nabesproken in de kantine annex instructieruimte van de kazerne. Mijn eerste avond bij de brandweer zit erop. Het was een hele belevenis om dit als vijftienjarige te mogen meemaken. Ik bleef meehelpen bij oefeningen tot ik op 1 september 1978 zelf brandweerman werd bij het korps. Maar na die eerste avond wist ik het al zeker: **IK WORD BRANDWEERMAN.**

Branden blussen, mensen redden, spanning, avontuur. Dat is wat ik zocht bij de brandweer. Vanaf die eerste donderdag in 1975 is de brandweer niet meer uit mijn leven weggeweest. Na een paar maanden werd mijn keuze voor de brandweer door anderen bevestigd. Ik moest mij melden bij de korpsleiding. Ik was wat zenuwachtig, maar tegelijkertijd ook wel erg nieuwsgierig. Waarom zouden zij mij willen spreken? Deed ik het niet goed? Waren er klachten over me? Maar dat werd in het gesprek op het kantoortje van de commandant al snel duidelijk. Zij zagen in mij in de toekomst niet alleen een goede brandweerman, maar ook een goede brandweerofficier. En als ik ervoor ging, zouden zij mij helpen. Maar de weg was nog lang. Erg lang: nog drie jaar middelbare school, vier jaar hbo, anderhalf

jaar Brandweeracademie. Maar mijn besluit stond vast: ik ging ervoor. Het werden jaren van studeren: op school en bij de brandweer. Ondertussen branden blussen, hulp verlenen, duiken, maar vooral veel leren over de wijze van brandbestrijding en commandovoering, want dat was toch het mooiste, het 'echte' werk. Daarvoor word je brandweerofficier, dacht ik nog in die tijd. Ik probeerde zo veel mogelijk te leren van de ervaren brandmeesters en brandweerofficieren. Ik liep stage bij de brandweerkorpsen van Bussum, Dordrecht, Rotterdam, Eindhoven en Arnhem. Na het voltooien van mijn opleiding deed ik zo veel mogelijk werkervaring op. In 1985 kwam ik in dienst bij de (toenmalige) regionale brandweer Midden-Holland in Gouda. In 1991 maakte ik de overstap naar de gemeentelijke brandweer van Den Haag. Door mijn studie Bouwkunde aan de hts was brandpreventie logischerwijs mijn dagelijkse werkterrein geworden. Dat werk deed ik met veel plezier. Er was echter nog steeds maar één echte reden waarom ik bij de brandweer werkte: de spanning en het avontuur van branden blussen en hulp verlenen. Dat zou op enig moment drastisch veranderen...

8

Het is woensdag 16 september 1992

Even na zessen in de ochtend. Ik lig nog in een diepe slaap, als de telefoon gaat. Ik schrik wakker. Ik heb geen dienst en dan verwacht je geen telefoon op zo'n vroeg tijdstip. Ik ga op de rand van mijn bed zitten en neem op. De alarmcentrale aan de lijn. Dat belooft niet veel goeds, als je geen dienst hebt. Er moet wel iets ernstigs aan de hand zijn. Dat klopt ook. "René, we hebben een grote brand met op dit ogenblik al acht doden, en daar zal het niet bij blijven. Er worden nu al vragen gesteld over de brandpreventie. Ze willen de preventie-inspecteurs ter plaatse hebben, maar het leek me verstandig om jou, als hoofd Preventie, ook alvast te bellen." Ik leg de hoorn neer en denk even na. Acht doden, dat is veel. Er schiet van alles door mij heen. De laatste keer dat dit is voorgekomen was in 1983, maar toen was er sprake van brandstichting; op een zodanige manier dat de brand, met welke brandpreventieve maatregelen dan ook, nooit te voorkomen was geweest. Dat betekent dus dat er, sinds ik in 1978 bij de brandweer kwam, in ons land niet zo'n ernstige brand is geweest. En nu dan een brand met zoveel slachtoffers, na zoveel jaren, in het gebied waar ik verantwoordelijk ben voor de brandpreventie. Meer tijd om na te denken heb ik niet of, liever gezegd, neem ik niet. Ik kleed me aan en spoed me naar de brand bij pensioen Vogel, aan de Scheepmakersstraat 22, op de hoek van de Dintelstraat. Ik ben daar nog nooit geweest, maar volgens de centralist ligt het achter het Rijswijkseplein. In de commandowagen spreek ik kort met de commandant van dienst.

Daarna maak ik snel een rondje over het rampterrein met de officier van dienst. Vervolgens spoed ik mij naar het hoofdbureau van de brandweer om de mensen van mijn afdeling op te vangen. Ik heb hen nodig om alle informatie over het pand en de brandpreventieve voorgeschiedenis op een rijtje te zetten. Als we hiermee klaar zijn, is het intussen elf uur. Ik neem even pauze en trek me terug in mijn kantoor met de eerste kop koffie van die dag. Ik laat alles even goed op me inwerken. Inmiddels zijn er al elf doden te betreuren en de kans bestaat dat er nog gewonden in het ziekenhuis liggen die het niet zullen overleven. Dit mag nóóit meer gebeuren, maalt het maar door mijn hoofd. Ik zal vanaf nu alles doen wat in mijn vermogen ligt om dit niet meer te laten gebeuren. Of wat realistischer, om dit soort catastrofale branden zo veel als mogelijk te voorkomen. Toen ik mijn koffie ophad, wist ik het zeker, branden bestrijden zal ik blijven doen, maar branden voorkomen wordt vanaf vandaag mijn belangrijkste doel: **DAAROM BEN IK BRANDWEERMAN.**

Catastrofale branden voorkomen; dat moest toch niet moeilijk zijn? Na zo'n brand wil iedereen toch dat zoiets nooit meer kan gebeuren? Maar de praktijk was toch wat weerbarstiger. Ik leerde met vallen en opstaan dat niet iedereen er zo over dacht. Verantwoordelijkheden niet willen nemen, dubbele agenda's, stokpaardjes en brandveiligheid gewoon niet serieus nemen. Ik liep er allemaal tegenaan en stootte soms hard mijn neus. Een paar voorvallen zijn mij altijd bijgebleven. Zo was er vlak na de brand in pension Vogel een speciale raadsvergadering over de brand en de brandveiligheid van kamerverhuurpanden in Den Haag. Ik ging erheen, gewapend met een schriftelijke instructie van het gemeentebestuur aan de brandweer van een jaar of twee daarvoor. In deze instructie stond dat er geen panden gesloten mochten worden vanwege de brandveiligheid. Er moest in overleg met de eigenaar naar een redelijke oplossing worden gezocht, om op een voor de eigenaar redelijke termijn aan de voorwaarden te voldoen. Van die instructie wilde het gemeentebestuur niets meer weten. Het wilde alleen aan de gemeenteraad kwijt dat de brandweer het gemeentebestuur niet had geadviseerd het pand te sluiten; zónder de bestaande instructie te noemen. En nadat de raad had ingestemd met een inhaalslag brandveiligheid, ging iedereen weer over tot de orde van de dag. Zonder zich daarna nog eenmaal te bekommeren om de voortgang en de resultaten van de inhaalslag. Brandveiligheid bij bestuurders is vooral symboliek. Daadkracht uitstralen, maar de aandacht verslapt zodra de spotlights uitgaan.

Eind jaren negentig werd ik door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gevraagd om op een grote bijeenkomst bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), met vertegenwoordigers van vele belanghebbende partijen, mee te denken over een belangrijke wijziging van de bouwregelgeving. De wijziging hield in dat rookmelders verplicht werden gesteld in woningen en dat daarvoor in de plaats brandwerende scheidingswanden mochten vervallen. Ik had mij goed voorbereid op deze bijeenkomst door te onderzoeken waardoor er slachtoffers vallen bij woningbranden. Is dat door verbranding, verstikking, de weg niet vinden in de rook, ingesloten raken door het vuur of noem maar op. Want dan, dacht ik toen nog enthousiast, is het mogelijk een weloverwogen keuze te maken in het belang van de veiligheid van de bewoners. Toen ik mijn analyse, die volgens mij wel een kwartier zou duren, afstak, werd ik al na enkele minuten onderbroken door de vertegenwoordiger van het ministerie van VROM. "Mijnheer Hagen", zei de vertegenwoordiger, "sorry dat ik u afkap, maar we hebben niets aan uw analyse. Het gaat hier niet over brandveiligheid, het gaat hier over regelgeving." Soms merk ik nu nog dat ik deze deceptie nooit meer te boven ben gekomen.

Maar mijn strijd tegen brandveiligheid ging verder. Eerst nog in Den Haag, daarna bij de Amsterdamse brandweer en tenslotte bij het Nibra. Daar kwam uiteindelijk de ultieme kans om me geheel ten dienste van de brandveiligheid te stellen.

Het is zaterdag 18 maart 2006

's Avonds schrijf ik mijn sollicitatiebrief voor de functie van lector Brandpreventie bij het Nibra. Ik heb niet lang hoeven na te denken, toen deze kans zich voordeed. Terwijl ik mijn brief schrijf, denk ik na over de laatste 24 jaar, de periode dat ik op de een of andere wijze betrokken ben bij brandveiligheid. Wat zijn we eigenlijk opgeschoten in die kwart eeuw? Er ontbreken nog steeds essentiële ingrediënten waar ik al jaren om roep: doelstellingen, effectiviteitsmetingen. Er is ten aanzien van brandveiligheid géén visie, géén doelstelling en géén strategie. Alles hangt als los zand aan elkaar. Of ben ik nu op deze druilerige zaterdagavond wat al te pessimistisch? Ja, maar niet té! Na de cafébrand in Volendam heb ik voor de commissie-Alders onderzoek gedaan naar de brandveiligheid in Nederland. Dat leverde een niet te rooskleurig en op onderdelen zelfs onthutsend beeld op. Lang heb ik zitten nadenken over hoe ik dit in mijn positie kon beïnvloeden. Met onderzoek, kennisproducten en onderwijs kom je ver, maar niet tot waar je wilt komen. Als lector ligt die kans er wel. Tenminste, als je wilt. En de wil is er. Ik heb het lijstje

met de grote branden in Nederland naast me liggen. Ik weet eigenlijk niet waarom, want als motivatie heb ik dat lijstje niet nodig. De doelstelling die ik me op die zestiende september 1992 heb gesteld, is nog steeds overtuigend aanwezig. Ik zou er alles aan doen om branden als bij pension Vogel te voorkomen. Ik heb er veel aan gedaan. Ik heb velen geschokt door uit te rekenen wat brandslachtoffers kosten. Door tv's en bankstellen te kopen en die onder het oog van de pers in de brand te steken. Ik heb getracht nieuwe ontwikkelingen te promoten, zoals het sprinkleren van woningen. Ik heb gewaarschuwd voor de adviesbureaus die vanwege commerciële belangen nadelig zijn voor de brandveiligheid. En toch staan er op het lijstje twee branden van ná 1992 met evenveel en zelfs méér doden dan bij pension Vogel. En ook nog drie woningbranden waarbij gezinnen met veel kinderen zijn omgekomen. Zes doden bij elk van deze branden. Het valt me nu overigens op dat er wel heel vaak sprake is van zes doden bij een brand. Vreemd, geen idee hoe dat komt. Moet wel toeval zijn. Ik maak mijn brief af en neem een kop koffie. Ik staar naar buiten. Het is donker en het regent nog steeds. Terwijl ik mijn koffie opdrink, denk ik terug aan 16 september 1992. Toen dronk ik ook een kop koffie, even weg van alle hectiek. Daartussen ligt vijftien jaar werken aan brandveiligheid. Het heeft me nog nooit verveeld. Er is immers nog zoveel te doen, zoveel te winnen: **DAAROM WIL IK LECTOR BRANDPREVENTIE WORDEN.**

Deel 1

1. Inleiding

Spaarnwoude is een dorpje in de Noord-Hollandse gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Het dorpje ontstond in de middeleeuwen op een strandwal. Langs Spaarnwoude liep destijds de enige landverbinding van Haarlem naar Amsterdam. Een markant herkenningspunt van Spaarnwoude is het kerkje ‘de Stompe Toren’. De toren dateert uit de dertiende eeuw. Tijdens het beleg van Haarlem, in 1573, werd het kerkje door de Spanjaarden in brand gestoken, maar de toren bleef behouden. In 1764 is het huidige kerkje tegen de toren aangebouwd. In 1844 werd de toren ingekort van 35 meter tot de huidige hoogte van 20 meter en kreeg het de bijnaam ‘de Stompe toren’.

Waarom vertel ik dit? Omdat deze markante toren van ‘het kerkje van Spaarnwoude’, zoals het in de volksmond bekendstaat, vele eeuwen en oorlogen heeft overleefd. Maar enkele jaren geleden ten onder dreigde te gaan door brandpreventieve eisen. Terwijl de kranten vol stonden met berichten over brandgevaarlijke en levensbedreigende situaties in basisscholen, ziekenhuizen, discotheken en zorginstellingen, moest de draairichting van de eeuwenoude deuren van het kerkje veranderd worden. Daarmee zou het monumentale karakter van het kerkje tenietgedaan zijn. Na de brand in café ‘t Hemeltje in Volendam, op nieuwjaarsdag 2001, zijn we de brandveiligheid¹ gaan verbeteren. Maar blijkbaar zijn we daarbij de verkeerde weg ingeslagen. En het kerkje van Spaarnwoude staat wat dat betreft niet alleen. Het werd verboden om op basisscholen nog tekeningen van de kinderen op te hangen, kerken mochten geen kerstbomen meer plaatsen. En dat alles gedekt door de regelgeving. We hebben het nu eenmaal zo geregeld, dat het kerkje van Spaarnwoude aan dezelfde brandpreventieregels moet voldoen als bijvoorbeeld café ‘t Hemeltje in Volendam of een willekeurige grote discotheek.

15

Het kerkje van Spaarnwoude is voor mij hét symbool geworden van de verkeerde keuzes die we maken om de brandveiligheid te verbeteren. De draairichting van de oude kerkdeuren, de kerstbomen, de tekeningen; het zijn allemaal goede intenties, maar de verkeerde keuzes. En dat terwijl de goede keuzes al eens de revue zijn gepasseerd. Maar dat is niet erg. Was het niet Johann Wolfgang von Goethe² die 200 jaar geleden al zei: “Al wat verstandig is, is al gedacht; men moet enkel proberen het nog een keer te denken.” Dit had ook de subtitel kunnen zijn, want daarover gaat in feite deze rede.

1 Al in 1949 boog de Taalcommissie van de Techniek zich zonder resultaat over de begrippen *brandveiligheid* en *brandpreventie* (en *brandvoorkoming*). Ook de omschrijving die BrandweerKennisNet geeft voor de begrippen *brandveiligheid* en *brandpreventie* is niet zonder discussie. Daarom worden in deze uitgave beide begrippen in dezelfde algemeen herkenbare betekenis afwisselend gebruikt.

2 Johann Wolfgang von Goethe; Frankfurt am Main, 28 augustus 1749 - Weimar, 22 maart 1832.

2. In het verleden herkent men de toekomst

Waarom zou dit gezegde niet opgaan voor het onderwerp brandpreventie? In dit hoofdstuk een terugblik op het verleden, om eventuele lessen voor de toekomst te trekken. Zonder daarbij in de valkuil te stappen om krampachtig de fouten uit het verleden trachten te voorkomen. Hoe hebben de brandveiligheidsregels zich door de eeuwen heen ontwikkeld en waarom is dat zo gebeurd? En welke lessen zijn daaruit te trekken?

2.1 Aandacht naar brandbestrijding

Brandpreventie kent nog niet zo'n lange geschiedenis. In de middeleeuwen werden er al wel enkele regels gesteld om met name grote stadsbranden te voorkomen. Dat was nodig, omdat er toen geen mogelijkheden waren om eenmaal uitgebroken branden effectief te bestrijden. Een van de oudste brandpreventieve regelingen was de brandkeur van Amsterdam uit de veertiende eeuw, die in 1413 nogmaals werd vastgesteld. Met de komst van de brandspuit en de repressieve brandweerorganisaties kreeg het onderwerp brandpreventie minder aandacht. Door de eeuwen heen werden nieuwe en gewijzigde verordeningen van kracht om het brandgevaar te beperken, zoals het verbieden van onveilige schoorstenen en het beperken van brandgevaarlijke werkzaamheden en gebouwen. Op 7 mei 1862 brak in een woonhuis aan de Kalandersstraat in Enschede brand uit. Het huis was van hout, het had al weken niet geregend, er stond een straffe oostenwind en de stad hing nog vol met versieringen ter ere van Koning Willem III ³, die de stad een paar dagen eerder had bezocht. Het vuur verspreidde zich hierdoor bliksemsnel en blussen was een onbegonnen zaak. De gevolgen van de brand waren catastrofaal: de hele historische binnenstad binnen de grachten werd verwoest. Het stadhuis, het ziekenhuis, de oude kerken en fabrieken gingen verloren. 650 gezinnen werden dakloos ⁴. Het zou, behoudens oorlogsgeweld, de laatste stadsbrand zijn die in Nederland woedde.

17

2.2 Brandveiligheidsvoorschriften uitbouwen

In de jaren veertig van de twintigste eeuw werden, onder invloed van de bezetter, de brandveiligheidsvoorschriften gecentraliseerd en verbeterd. Direct na de oorlog werd de brandveiligheid weer gedecentraliseerd en terug naar het gemeentelijk niveau gebracht. De in de oorlogsjaren gerealiseerde kwaliteitsslag werd wel gehandhaafd. Het ministerie van Binnenlandse Zaken organiseerde in 1949 een groot symposium om de kennis over brandpreventie te verhogen ⁵. De jaren veertig zijn daarmee

³ Koning Willem III der Nederlanden; Brussel, 17 februari 1817 - Het Loo, 23 november 1890.

⁴ Geschiedenis brandpreventie, op www.nbdc.nl.

⁵ Symposium Brandbeveiliging, gehouden op 6 en 7 april 1949 in Utrecht, onder auspiciën van de Rijksinspectie Brandweerwezen van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

te kenmerken als een periode van centralisatie, verbetering en daarna weer decentralisatie. Voorlopig sluitstuk van deze periode was de komst van de eerste Brandweerwet in 1952, waarmee de brandpreventieve taakstelling een wettelijk feit was geworden.

In de jaren vijftig en zestig werden de gedecentraliseerde regels verder uitgewerkt in gemeentelijke bouwverordeningen en in pseudoregeling ⁶. De regels in de bouwverordeningen waren hoofdzakelijk zogenoemde functionele eisen. Dat wil zeggen dat de brandveiligheidseisen omschreven waren in termen als 'er kunnen nadere eisen gesteld worden ten aanzien van de brandveiligheid'. De colleges van burgemeester en wethouders, maar in feitelijke zin de brandweer of Bouw- en woningtoezicht, bepaalden in die tijd welke nadere eisen aan de brandveiligheid gesteld werden. In het kader van de gedachte dat brandpreventie een decentrale verantwoordelijkheid was, was dit een logische keus. Maar het is onmiskenbaar dat dit tot grote verschillen leidde tussen de eisen die in de verschillende gemeenten gesteld werden.

Dit was uiteraard ongewenst en daarom werden deze functionele eisen in de jaren zeventig uitgewerkt in concrete eisen, zogenoemde prestatie-eisen. Deze prestatie-eisen gingen uit van het gegeven dat brand ontstaat en *niet* van het gegeven dat er een *kans* is op het ontstaan van brand. Voor de uitwerking van de prestatie-eisen werd voornamelijk gebruik gemaakt van NEN-normen van het toenmalige Nederlandse Normalisatie Instituut. Het was de bedoeling dat deze normen werden 'aangestuurd' door de gemeentelijke bouwverordeningen. Ook werd er in die periode door met name de samenwerkende grote brandweerkorpsen een serie pseudoregelingen opgesteld in de serie *Een brandveilig gebouw* ⁷. De prestatie-eisen en pseudoregelingen hebben een flinke impuls gegeven aan de uniformiteit van de brandveiligheidseisen.

2.3 Gebrek aan uitvoering

Was er eind jaren zeventig inmiddels sprake van redelijk goede brandveiligheidsregels, aan de uitvoering ervan ontbrak nog het een en ander. Dit werd ook geconstateerd door de overheid. Zij zette in de jaren tachtig twee instrumenten in om de uitvoering van de brandveiligheid door de gemeenten te verbeteren. Ten eerste was dit de brandbeveiligingsverordening, met daarin als belangrijkste onderdeel het gebruiksvergunningstelsel. De uitvoering van dit stelsel, op basis van de herziene Brandweerwet 1985, werd vanaf 1987 voor gemeenten verplicht gesteld. Tot die tijd konden gemeenten een gebruiksvergunningstelsel uitvoeren, maar waren zij hiertoe niet verplicht. Er waren echter maar

6 Pseudoregels zijn geen wettelijke regels, maar ze worden wel als zodanig geïnterpreteerd.

7 In de serie *Een brandveilig gebouw* zijn verschenen: *Een brandveilig gebouw bouwen*, *Een brandveilig gebouw installeren* en *De omgeving van een brandveilig gebouw*.

weinig gemeenten die ook daadwerkelijk het gebruiksvergunningstelsel beleidsmatig uitvoerden. In de meeste gevallen werd er óf niets aan gedaan óf het werd overgelaten aan de brandweer, zonder bestuurlijke impulsen of keuzes. Het tweede instrument was het in 1989 uitgebrachte Preventieactiviteitenplan (PREVAP)⁸. Dat was een door het ministerie van Binnenlandse Zaken ontwikkeld (computer)programma om de brandpreventie op een beleidsmatige en planmatige wijze te benaderen, met onder meer prioriteiten voor uitvoering en controle.

Beide instrumenten hebben zeer zeker bijgedragen aan een betere uitvoering, maar toch niet dat resultaat bereikt dat zij hadden kunnen bereiken. De belangrijkste reden hiervoor was dat het onderwerp brandpreventie in die tijd (maar ook nog vandaag de dag) door gemeentebesturen werd gezien als een beleidsarm onderwerp en dus niet die bestuurlijke ondersteuning kreeg die noodzakelijk was om de uitvoering van de brandpreventie ook beleidsmatig in te bedden.

2.4 Wettelijke verankering brandpreventieregels

Deze aanzet om de uitvoering van de brandveiligheidsregels te verbeteren kreeg in de jaren negentig niet direct een vervolg. Oorzaak hiervan was dat het Actieprogramma deregulering (woning)bouwregelgeving tot uitvoering werd gebracht, waarmee de bouwregels en daarmee ook de brandveiligheidsregels verankerd werden in landelijk geldende regelgeving. De herziening van de Woningwet in 1991 zorgde voor de komst van het Bouwbesluit (1992) met daarin de bouwkundige brandpreventieregels. Tegelijkertijd werden de eisen voor het brandveilig gebruik (met het gebruiksvergunningstelsel) overgeheveld van de brandbeveiligingsverordening naar de gemeentelijke bouwverordening.

De focus werd in de jaren negentig dus verlegd van de uitvoering van de brandpreventieregels naar het verankeren van de brandpreventieregels in landelijke regelgeving. Het opnemen van centraal gestelde prestatie-eisen in het Bouwbesluit bleek de tot dan toe grootste impuls van de brandveiligheid tot gevolg te hebben. Maar er was ook een schaduwkant. Doordat de regels nu voor het eerst eenduidig waren vastgelegd, werd het naar de letter naleven van de regels belangrijker dan de strekking van de regels. Dit veroorzaakte aan de zijde van de toetsende overheid een grote en lang niet altijd reële starheid in de toepassing van de brandpreventieregels. De toepassing van het beginsel van gelijkwaardigheid (de regel hoeft niet gevolgd te worden, als er met een andere oplossing maar een gelijkwaardige mate van brandveiligheid gerealiseerd wordt) werd te weinig - en inhoudelijk vaak onjuist - toegepast. Dit alles had tot

gevolg dat het leek alsof de brandveiligheidseisen met de komst van het Bouwbesluit strenger waren geworden. Dat was niet zo. Alleen de toepassing van de eisen was stringenter geworden.

2.5 Gebrek aan handhaving

Omdat het in de jaren negentig dus meer ging om de technische regels was de in de jaren tachtig opgekomen aandacht voor de uitvoering op de achtergrond geraakt. Op 1 januari 2001 werd Nederland hardhandig met de neus op deze feiten gedrukt⁹. De cafébrand in Volendam en het daaropvolgende onderzoek van de Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 (commissie-Alders) gaven aan dat de brandpreventieregels en het handhavingsinstrumentarium weliswaar afdoende waren, maar dat de uitvoering, controle en handhaving van de brandveiligheid over het algemeen slecht geregeld waren¹⁰. Alders eindigde zijn onderzoek dan ook met de oproep aan gemeentebestuurders om “eindelijk te gaan doen wat we reeds lang afgesproken hadden te doen”, namelijk het handhaven van de brandveiligheid in de breedste zin van het woord.

20

De eerste jaren na de brand in Volendam leek er een kentering te komen. Met ferme oneliners van bestuurders en politici zoals “dit mag nooit meer gebeuren”, “gedogen is uit” en “brandpreventie: geen woorden maar daden”, begonnen gemeenten onder het toezicht van zowel de media¹¹ als de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV)¹² aan inhaalslagen om de brandveiligheid op een hoger niveau te krijgen. Voor het eerst leek het erop dat het bestuurders en politiek werkelijk om de brandveiligheid te doen was en niet alleen om naar buiten toe een beeld van betrokkenheid uit te stralen.

Helaas ebde de bestuurlijke aandacht weer weg en begon het er bijna op te lijken dat deze aandacht alleen maar symboliek was. Gemeenten raakten verstrikt in de wirwar van gebruiksvergunningen en hadden meestal alleen maar oog voor de output, zoals het aantal gebruiksvergunningen, het aantal controles en de legesinkomsten. Terwijl het moest gaan om de outcome, dat wil zeggen het verbeteren van de brandveiligheid.

9 De vuurwerkcramp in Enschede was voor het brandpreventiebeleid minder van belang, maar had wel tot gevolg dat er meer aandacht aan de cafébrand in Volendam werd besteed.

10 Commissie onderzoek cafébrand, *Cafébrand Nieuwjaarsnacht*, 2001.

11 *Brandpreventie een farce*, in: *Algemeen Dagblad*, 2001.

12 Onderzoek Inspectie OOV, *Gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid*, 2002.

2.6 Te weinig aandacht voor brandpreventie

Terwijl veel gemeenten nog bezig waren met het wegwerken van de achterstanden in het verlenen van gebruiksvergunningen, werd Nederland opgeschrikt door wederom een brand met veel slachtoffers. In de nacht van 26 op 27 oktober 2005 kwamen elf mensen om het leven bij een brand in een cellencomplex op Schiphol-Oost. De Onderzoeksraad voor veiligheid kwam met harde conclusies¹³. Alle betrokken partijen, in dit geval bijna alle overheidsinstanties zoals de Dienst Justitiële Inrichtingen, de Rijksgebouwendienst en de gemeente Haarlemmermeer, gaven geen hoge prioriteit aan brandpreventie en waren daardoor onvoldoende kritisch op hun verantwoordelijkheden ten aanzien van de brandpreventie. De diensten leunden op de deskundigheid van anderen, die dat op hun beurt ook weer deden. Dit patroon van het onvoldoende invullen van de eigen verantwoordelijkheid werd ook al geconstateerd in de onderzoeken naar de ramp in Enschede en de brand in Volendam. Maar in dit geval was het nog schrijnender, omdat het hier alle overheidsinstanties betrof. De vraag die het onderzoek niet heeft beantwoord, maar die zich na de brand op Schiphol-Oost wel nadrukkelijk opdrong, is of het huidige brandpreventiesysteem het dragen van ieders verantwoordelijkheden wel mogelijk maakt. Is het systeem niet te ondoorzichtig, te ingewikkeld, te onlogisch en te weinig effectief?

21

2.7 Keuzes maken

Er zijn de laatste vijftig jaar veel impulsen en verscheidene benaderingswijzen geweest om de brandveiligheid op een hoger en beter plan te krijgen. Er is betere kennis van brand en het voorkomen van brand, uitgewerkt in regels en richtlijnen. Brandveiligheidseisen zijn verankerd in wetgeving en er zijn impulsen geweest om de handhaving adequaat in te richten. Het zijn op zich allemaal onderwerpen die deel uitmaken van een adequaat brandpreventiebeleid. Toch blijkt uit de onderzoeken naar de branden in Volendam en op Schiphol-Oost, dat dit niet tot het gewenste brandveiligheidsniveau heeft geleid. Dat komt onder meer omdat de benaderingswijzen uit het verleden, de ontwikkeling van regelgeving, de uitvoering van de brandveiligheid en het veiligheidsbewustzijn, opeenvolgend en los van elkaar zijn opgepakt. Ieder decennium was in dit hoofdstuk immers te typeren. Er kan worden vastgesteld dat er voor een andere belangrijke benaderingswijze, het uitgaan van risico's, in het verleden nooit is gekozen. Ook valt in deze historische schets op dat er in de periode vóór de cafébrand in Volendam geen beleidswijzigingen zijn waar te nemen als gevolg van ervaringen uit incidenten. Daaruit kan de conclusie getrokken worden dat er in het verleden geen lessen geleerd zijn van incidenten die hebben plaatsgevonden.

13 Onderzoeksraad voor veiligheid, *Brand cellencomplex Schiphol-Oost*, 2006.

3. Nadere observaties en verkenningen

In het vorige hoofdstuk is een historisch overzicht gegeven van de ontwikkeling van het vakgebied brandpreventie tot op heden. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de regelgeving en de lessen die getrokken zijn uit de branden in Volendam en op Schiphol-Oost. Ten aanzien van de regelgeving wordt ingezoomd op het Bouwbesluit, omdat dit voor de brandveiligheid de meest dominante regelgeving is en omdat het gebruiksvergunningstelsel en de eisen voor een brandveilig gebruik al in ontwikkeling zijn in het kader van de komst van het Gebruiksbesluit. Aan het einde van dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde waar we nu staan en welke lessen we daaruit kunnen trekken.

3.1 Op weg naar het Bouwbesluit

In de periode voor de introductie van het Bouwbesluit 1992 lag de volledige verantwoordelijkheid voor de brandpreventie bij de gemeenten, dat wil zeggen inclusief de invulling van de concrete prestatie-eisen. In de meeste gevallen was er een intensieve betrokkenheid van de brandweer. De regelgeving was ingebed in de kaders van de gemeentelijke bouwverordening en de gemeentelijke brandbeveiligingsverordening. Deze verordeningen waren in de meeste gemeenten gebaseerd op de modelverordeningen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Hierdoor waren formeel gezien de basisprincipes van de verordeningen in het grootste deel van het land gelijk.

23

De brandpreventieve eisen kwamen veelal tot stand op basis van overleg en advies tussen gemeente en brandweer. Bij de adviezen werd gebruikgemaakt van de destijds gangbare normen op het gebied van de brandveiligheid van gebouwen, zoals bijvoorbeeld de norm voor logiesgebouwen, de NEN 3893, en de voornorm voor kantoorgebouwen, de NVN 3894. Zoals al eerder geconstateerd werd bij deze normen uitgegaan van het gegeven dat brand *ontstond* en werd geen rekening gehouden met de *kans* op het ontstaan van brand. De normen maakten deel uit van een stelsel dat nauwgezet omschreven voorschriften bevatte, waarmee de uitvoeringspraktijk goed uit de voeten kon. Het overleg over de eisen vond plaats met een brede kijk op de brandveiligheid, waarbij het *gebruik* van een pand een maatgevende factor was. In onderlinge samenhang werden preventie, preparatie en repressie tegen elkaar afgewogen. Er was sprake van een redelijk stabiele situatie, waarbij de lokale brandweer op basis van expertise handelde.

Overigens leidde deze stabiliteit niet tot eenduidigheid. Tussen gemeenten onderling bestonden de nodige verschillen. De belangrijkste oorzaken hiervan waren het verschil in kwaliteit van de brandpreventisten en het gebrek aan gemeentelijke bestuurlijke wil om de brandpreventie adequaat uit te voeren. Opmerkelijk was dat bij het opstellen van brandveiligheidsvoorschriften, bijvoorbeeld in normen, de sector brandweer altijd goed vertegenwoordigd was. Andere sectoren toonden weinig belangstelling, met als gevolg dat de regelgeving niet vrij was van kenmerken die een monocultuur eigen is.

3.2 De komst van het Bouwbesluit

Met de herziening van de Woningwet in 1991 en de introductie van de eerste fase van het Bouwbesluit in 1992 (en later de tweede fase in 2003) is geprobeerd de eenduidigheid te bevorderen, onder meer door de introductie van prestatievoorschriften. Opmerkelijk is dat na de introductie van het Bouwbesluit de brandveiligheidsvoorschriften stringenter werden toegepast door de lokale overheid, waaronder de brandweer. Dit effect was wellicht onbedoeld, maar het gevolg was dat met name de marktsector de brandveiligheidsvoorschriften als zwaarder ervoer dan voorheen, terwijl dit in werkelijkheid niet zo was.

24

Bijkomend effect was de 'geboorte' van een nieuwe generatie brandpreventisten. Zij handelden veelal in het keurslijf van de regels van het Bouwbesluit, met als gevolg dat een integrale benadering op basis van bouwen, gebruiken en hulpverleners meer naar de achtergrond verdween. Blijkbaar waren inhoudelijke deskundigheid en ervaring steeds minder noodzakelijk voor het toepassen van de regelgeving, met name wat betreft het Bouwbesluit. Het motto werd in toenemende mate: 'regels toepassen; niet denken, maar doen'. Deze handelwijze had vaak een onbedoeld neveneffect in situaties waar de beoordeling van gelijkwaardigheid een rol speelde. In plaats van creatieve, gelijkwaardige oplossingen te genereren werd strikt vastgehouden aan de voorschriften. De toelichtingen in het Bouwbesluit boden hiervoor helaas geen afdoende oplossing. Ze neigden zelfs naar een stringentere aanpak.

Uit een evaluatie circa vier jaar na de inwerkingtreding van het Bouwbesluit bleek dat zowel vergunningverleners als architecten en bouwers overwegend positief oordeelden over de uniformering als gevolg van de introductie van het Bouwbesluit (VROM, 1996/1997; MDW, 1997). De voorschriften gaven meer duidelijkheid en golden bovendien voor heel Nederland. Tegelijkertijd gaf dezelfde evaluatie aan dat het Bouwbesluit ontoegankelijk was, de voorschriften soms te abstract waren, de doorverwijzingstructuur te ingewikkeld was en het juridische taalgebruik barrières opwierp voor een adequaat gebruik. Vooral dit laatste werkte

interpretatieverschillen in de hand, met als gevolg dat partijen de regels op een eigen wijze uitlegden en toepasten.

De eenduidigheid was voor een belangrijk deel bevorderd voor eenvoudige typen gebouwen. Hier konden de in het Bouwbesluit gegeven prestatie-eisen simpel een-op-een worden toegepast. Voor deze categorie gebouwen was de introductie van het Bouwbesluit zeer toe te juichen. Voor de categorie gebouwen die was te kenmerken als min of meer complex of risicovol, was de eenduidigheid in veel gevallen niet bevorderd; dit was juist de categorie waarbij de gelijkwaardigheid vaak een rol speelde.

Tegelijk met de invoering van het Bouwbesluit in 1992 werd het gebruiksvergunningstelsel overgeheveld van de brandbeveiligingsverordening naar de bouwverordening. De werkelijke uitvoering van het gebruiksvergunningstelsel door gemeenten gebeurde echter mondjesmaat. In veel gevallen beperkten gemeenten zich tot de afgifte van een gebruiksvergunning voor nieuwe gebouwen. Op zich was dit een begrijpelijke aanpak. Immers, het gebruiken lag in het verlengde van het bouwen. Deze stap was echter niet bevorderlijk voor de beheersing van risico's in het bestaande gebouwenbestand. Toch was de tijd blijkbaar niet rijp om het bestaande gebouwenbestand aan een brandveiligheidstoets te onderwerpen. Dat werd pas na de cafébrand in Volendam opportuin.

3.3 De ombuigingen in het Bouwbesluit

Een betere hanterbaarheid en toegankelijkheid van het Bouwbesluit. Dat was de wens van de gebruikers. Met de introductie van het Bouwbesluit 2003 is daaraan tegemoetgekomen. Het Besluit heeft daartoe een geheel andere opzet gekregen. De voorschriften zijn stelselmatig op een andere wijze gestructureerd en waar mogelijk vereenvoudigd. De aansturingstabellen hebben hun intrede gedaan en de terminologie is op onderdelen gewijzigd. De klassen van bezettingsgraad zijn geïntroduceerd, met als direct gevolg dat er een relatie bestaat met het aantal personen dat van een gebouw gebruik kan maken. Ook de rookmelder in de woning heeft zijn intrede gedaan.

Bij de structuurwijziging van het Bouwbesluit spelen de aansturings-tabellen een belangrijke rol, met als gevolg dat de gebruiker gemakkelijker zijn weg kan vinden dan het geval was in het oude Bouwbesluit. Nadeel van deze structuur is dat de gebruiker (wederom) nauwelijks prikkels krijgt die aanzetten tot het nadenken over de materie. Voor de eenvoudige, min of meer standaardgevallen, is dit niet zo erg. Voor de meer complexe of risicovolle gevallen daarentegen is dit funest. Daar

komt men er niet met het eenvoudigweg toepassen van voorschriften. Zette de structuur van het eerste Bouwbesluit al niet aan tot nadenken, de opzet van het Bouwbesluit 2003 geeft hiertoe nog minder aanzet.

Jammer van het nieuwe Bouwbesluit is dat het onvoldoende is toegesneden op het leveren van specifiek maatwerk. Als voorbeeld moge dienen de bijeenkomstgebouwen, die een grote verscheidenheid kennen, maar waarvoor de set voorschriften uniform is. Voor de bouw van een theater voor 2000 personen in een oplopende zaal en een eethuisje op de hoek van de straat gelden in beginsel dezelfde regels. Sterker nog: dit gold tot voor kort ook voor een kinderdagverblijf en een discotheek. Inmiddels heeft de regelgever hierin voorzien door voorschriften te ontwikkelen voor kinderdagverblijven; deze zijn in september 2005 van kracht geworden.

Voor en na de introductie van het Bouwbesluit 2003, alsmede bij de inhaalslag van de gebruiksvergunningen, is het toenmalige Nibra nauw betrokken geweest bij de gang van zaken omtrent de brandveiligheid in Nederland. Het stelsel is technisch gezien redelijk toereikend, mits men juist ermee weet om te gaan. Uit een onderzoek door Companen in 2003 bleek dat het stelsel met name voor kleine(re) gemeenten inhoudelijk ingewikkeld was. Voor de grote(re) gemeenten bleek vooral de organisatorische uitvoering van het stelsel een probleem te zijn (Companen, 2003). Het stelsel bleek daarmee niet alleen ingewikkeld, maar ook (op onderdelen) moeilijk handhaafbaar te zijn. Dit laatste gold voor zowel het Bouwbesluit als de gebruiksvoorschriften uit de bouwverordening.

26

3.4 De cafébrand in Volendam

De cafébrand in Volendam in januari 2001 bracht een omslag in het denken over brandveiligheid teweeg. De Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 (commissie-Alders) kwam tot de conclusie dat er met de inhoud van het stelsel van regels als zodanig weinig mis was, maar dat er vooral sprake was van een gebrek aan naleving van de regels. De roep om handhaving van het overheidsbeleid, die na de vuurwerkcramp in Enschede al te horen was, werd na de cafébrand dan ook versterkt. De handavingsimpulsen leidden tot excessen, waarbij risico's niet langer werden getolereerd. In scholen werd het verboden om 'brandgevaarlijke' tekeningen op te hangen en kerken moesten het aantal bezoekers tijdens kerstnachtdiensten drastisch terugbrengen. Ook werd het plaatsen van kerstbomen in openbare gelegenheden niet meer toegestaan.

Bij vergunningverleners in het land ontstond een toenemende angst om van de regels af te wijken. Een nieuwe generatie preventisten paste de regels nog nauwgezet toe. Het handelen was defensief en vertoonde kenmerken van het streven naar 100 procent veiligheid. Van creativiteit was geen sprake meer, met als gevolg dat vergunningverleners onder invloed van het nieuwe handhavingscredo 'gedogen is uit' terughoudend waren om gelijkwaardige oplossingen goed te keuren. Zij speelden op zeker. De angst later afgerekend te worden, trad prominent op de voorgrond. De vergunningverleners namen het zekere voor het onzekere. Maar absolute veiligheid bestaat niet. Risicomijdend gedrag wel. Maar als ambtenaren te veel risicomijdend gedrag gaan vertonen, wordt de maatschappij onbestuurbaar. En dit alles tegen de achtergrond dat de kennis over de doelstellingen van de voorschriften voor de brandveiligheid sterk tanende is. Het collectieve geheugen omtrent de brandveiligheid in Nederland blijkt slecht ontwikkeld.

In de evaluatie van de cafébrand is onderzocht hoe de brandveiligheidsregelgeving in Nederland werd toegepast ¹⁴. In dat onderzoek werd geconcludeerd dat alle onderzochte gemeenten, gemeten in tijd, voldoende aandacht besteedden aan het brandveilig bouwen door middel van een bouwvergunning voor nieuwbouw en/of verbouw van gebouwen. Kennis, capaciteit, kwaliteit, plannen en procedures waren op deze vraag afgestemd. Op het gebied van gebruiksvergunningen bleven gemeenten fors achter. Tachtig procent van de onderzochte gemeenten bleek grote achterstanden te hebben in de verlening van gebruiksvergunningen. Ook vonden er onvoldoende controles plaats tijdens de bouwfase en tijdens de gebruiksfase van een gebouw. Opmerkelijk was dat de controles lang niet altijd plaatsvonden op momenten van bedrijvigheid.

27

Vrijwel direct na de cafébrand in Volendam zijn de gemeenten voortvarend aan het werk gegaan met de 'inhaalslag gebruiksvergunningen'. In december 2002 publiceerde de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid een onderzoek naar het gemeentelijk beleid inzake gebruiksvergunningen, met conclusies op het gebied van het wegwerken van de achterstanden, de personele capaciteit, de handhaving, de regionale samenwerking en de voorlichting ¹⁵. De bevindingen waren dat het overgrote deel van de gemeenten systematisch bezig was de achterstanden in vergunningsafgifte weg te werken. Verder was er sprake van een opstart van structurele inbedding van de daaraan gekoppelde beleidsmatige en organisatorische aspecten in de gemeentelijke organisatie. Op het moment van het onderzoek waren de achterstanden

¹⁴ Nibra, *Vergunningverlening, controle en handhaving*, 2001.

¹⁵ Inspectie OOV, *Gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid*, 2002.

toch erg groot te noemen: op 1 januari 2002 was slechts 29 procent van de gebruiksvergunningplichtige gebouwen voorzien van een gebruiksvergunning. Als een belangrijke oorzaak van de achterstand werd het tekort aan geschoold en ervaren brandpreventiepersoneel genoemd. Met betrekking tot handhaving werd aangegeven dat deze achterbleef bij de afgifte van gebruiksvergunningen en controles, aangezien een cultuuromslag gemaakt moest worden.

Uit het onderzoek bleek verder dat grotere gemeenten beter scoorden dan kleinere gemeenten. Regionale samenwerking werd door gemeenten daarbij als een oplossing gezien voor kleinere gemeenten. De laatste conclusie was dat aan het instrument van voorlichting, zowel kwantitatief als kwalitatief, onvoldoende invulling werd gegeven. De kanttekening die bij deze conclusies gemaakt kan worden is dat het onderzoek uitsluitend gericht was op het *aantal* afgegeven gebruiksvergunningen. Dit betekent de kwantitatieve - en dus procesmatige - kant van het gebruiksvergunningstelsel. De *aanwezigheid* en *kwaliteit* van de brandpreventieve voorzieningen waren echter *niet* meegenomen in het onderzoek.

28

Betrekkelijk snel na de cafébrand in Volendam werd alweer waargenomen dat de voortvarende aanpak kenteringen vertoonde onder invloed van gemeentelijke bezuinigingen, opportunisme - Volendam was al lang geleden, de druk was eraf - en de ontwikkelingen in het kader van het Gebruiksbesluit, als gevolg waarvan gemeenten een afwachtende houding aannamen. Om dit te doorbreken is het zeer gewenst de gemeenten te informeren over hoe te handelen tot het moment waarop het Gebruiksbesluit in werking treedt. Merkbaar is dat de aandacht voor het onderwerp brandveiligheid verslapt. Wat deze verminderde aandacht teweegbrengt in termen van brandveiligheid is niet helder. Wat wel helder wordt, is dat brandveiligheid in toenemende mate voornamelijk wordt behandeld als een administratief proces. De vraag is dan ook gerechtvaardigd wat in Nederland momenteel de boventoon voert: het op orde brengen van de administratie of het op adequate wijze voorzien in brandveiligheid? Het eerste blijkt steeds meer het geval te zijn.

De Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 constateerde dat gemeenten achterstanden hadden met betrekking tot de verlening, controle en handhaving van gebruiksvergunningen¹⁶. Zij beval de betrokken gemeenten aan de achterstand op het gebied van het verlenen van gebruiksvergunningen op zo kort mogelijke termijn in te lopen. Gelijktijdig dienden gemeenten, naar de mening van de commissie, te werken aan een meer structurele aanpak. In elf actiepunten werd door

16 Nibra, *Vergunningverlening, controle en handhaving*, 2001.

de commissie het actieprogramma brandveiligheid nader uitgewerkt ¹⁷. De elf actiepunten waren:

1. Maak een inhaalslag in de verlening van gebruiksvergunningen.
2. Organiseer heldere verantwoordelijkheden.
3. Organiseer de beleidsmatige inbedding van brandpreventieactiviteiten.
4. Organiseer de gemeentelijke informatiepositie.
5. Bepaal strategie en werkwijze voor het verlenen van gebruiksvergunningen.
6. Bepaal strategie en werkwijze bij controle.
7. Bepaal strategie en werkwijze bij handhaving.
8. Geef goede voorlichting aan vergunningplichtigen.
9. Organiseer budget voor brandpreventiebeleid.
10. Organiseer juridische expertise en intern procesbeheer.
11. Organiseer brandpreventie-expertise.

Van de uitvoering van deze gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid is echter onvoldoende terechtgekomen, getuige de onderzoeken van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid ¹⁸.

3.5 De brand in het detentiecentrum op Schiphol-Oost

De conclusies van de Onderzoeksraad voor veiligheid in het rapport over de brand in het cellencomplex Schiphol-Oost ¹⁹ laten weer een enigszins ander licht schijnen op de brandveiligheidssituatie in Nederland. De algemene conclusie was dat veiligheid, en in het bijzonder brandveiligheid, bij de betrokken overheidsinstanties - met name de Dienst Justitiële Inrichtingen, de Rijksgebouwendienst en de gemeente Haarlemmermeer - te weinig aandacht heeft gehad. Zij hebben op diverse punten verzuimd inhoud te geven aan de geldende wet- en regelgeving met betrekking tot brandveiligheid alsmede aan de informele regelgeving. En dat terwijl het waarborgen van de veiligheid van burgers een onomstreden kerntaak is van de overheid. Ook de instanties die toezicht moesten houden op de toepassing van deze wet- en regelgeving hebben onvoldoende als een correctiemechanisme gefunctioneerd. De Onderzoeksraad voor veiligheid concludeerde dat er geen of minder slachtoffers zouden zijn geweest, als de brandveiligheid de aandacht van de betrokken instanties zou hebben gekregen. Het onderzoek toonde naar de mening van de raad aan dat de betrokken instanties onvoldoende kritisch zijn geweest ten aanzien van hun eigen verantwoordelijkheden. Tevens zijn deze verantwoordelijkheden onvoldoende gecommuniceerd en afgestemd met de verantwoordelijkheden van overige betrokkenen.

17 Commissie onderzoek cafébrand, *Cafébrand Nieuwjaarsnacht*, 2001.

18 Deze onderzoeken worden op meerdere plaatsen besproken.

19 Onderzoeksraad voor veiligheid, *Brand cellencomplex Schiphol-Oost*, 2006.

De Onderzoeksraad constateerde eveneens dat betrokkenen van mening waren dat zij konden vertrouwen en leunen op de deskundigheid van de andere betrokkenen, die hetzelfde deden. Het gevolg hiervan was dat betrokkenen hun eigen verantwoordelijkheid niet namen of die minimaliseerden. Daardoor werden ten aanzien van de brandveiligheid risico's onvoldoende onderkend en gekozen alternatieve oplossingen onvoldoende kritisch beoordeeld. Dit patroon van het onvoldoende invullen van de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid komt ook uit eerdere onderzoeksrapporten naar voren. Het niet nemen van de eigen verantwoordelijkheid was bij de Schipholbrand extra zorgelijk, omdat het hier voornamelijk overheidsinstanties betrof, waarvan mag worden verwacht dat zij een hoge prioriteit geven aan veiligheid en een voorbeeldfunctie vervullen wat betreft het zich houden aan wet- en regelgeving.

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Onderzoeksraad voor veiligheid dat de brandveiligheid bij de rijksoverheid en de daaronder ressorterende diensten structureel meer aandacht behoort te krijgen. Het brandveiligheidsbewustzijn en de brandveiligheid krijgen hoge prioriteit. De betrokken overheidsdiensten zullen waar nodig worden geherstructureerd. Vier thema's worden bij de noodzakelijke verbeteringen centraal gesteld: referentiekader, naleving van de regels, ketenverantwoordelijkheid en afweging van veiligheidsbelangen. Anders dan bij voorgaande onderzoeken heeft het permanente karakter van de Onderzoeksraad als voordeel dat de ingezette verbeteringen periodiek beoordeeld kunnen worden.

3.6 Het is tijd om lessen te trekken

De vraag die nu aan de orde komt, is: waar staat Nederland in brandpreventief opzicht? Uit de terugblik en de nadere observaties en verkenningen kan worden geconstateerd dat het systeem van bouwregelgeving, uitvoering, veiligheidsbewustzijn en handhaving ons land niet heeft gebracht op het brandveiligheidsniveau dat maatschappelijk gewenst is. Getuige de reacties na grote branden en na onderzoeken naar brandveiligheidssituaties. Nog meer regels is de oplossing niet meer. Dat is al geconstateerd door de Onderzoeksraad voor veiligheid in zijn rapport over de Schipholbrand. Maar ook uit de voorgaande observaties over de bouwregelgeving blijkt dat de regelgeving nu al ervaren wordt als te complex, soms moeilijk handhaafbaar en dat de naleving onvoldoende is door veel en soms niet-proportionele voorschriften. Een en ander past ook niet in het door de regering ingezette dereguleringsbeleid. Nog meer regels zou dan ook averechts gaan werken. En er is ook geconstateerd dat inhoudelijke deskundigheid steeds minder aanwezig is bij vergunningverleners, naarmate er meer regels komen.

Er is op dit ogenblik geen enkel gebouw dat aan alle brandveiligheidsregels voldoet ²⁰. En dat is zeker niet omdat we in Nederland niet brandveilig *willen* ontwerpen, bouwen, gebruiken of niet *willen* handhaven. Dat is alleen maar omdat we door de grote hoeveelheid ondoorzichtige en vaak onbegrijpelijke en onlogische regels niet brandveilig *kunnen* ontwerpen, bouwen, gebruiken of handhaven. Het is wel de simpele en harde waarheid waar de huidige bouwregelgeving ons land in brandpreventief opzicht heeft gebracht. Als enkel voorbeeld moge dienen de situatie in een bouwdeel van een gebouw: begin dit jaar is geconstateerd dat dit bouwdeel op 163 (!) punten niet voldoet aan de brandveiligheidseisen. Je kunt je dan afvragen aan hoeveel punten dat bouwdeel had moeten voldoen en of dat wel uitvoerbaar is. Evenzo spreekt het voorbeeld boekdelen over de wijze waarop de brandweer een pand goedkeurt, als enkele weken later door een onafhankelijk onderzoek wordt geconstateerd dat het pand op 150 onderdelen niet voldoet aan de gestelde eisen.

Het lijkt erop dat aan het *principe* van de brandveiligheidseisen in de bouwregelgeving niet getornd mag worden. Terwijl velen zo langzamerhand ervan overtuigd zijn dat het systeem de grenzen van zijn mogelijkheden heeft bereikt en dat het niet leidt tot bevredigende resultaten. Er kan geen onderzoek door de Inspectie VROM of de Inspectie OOV plaatsvinden of het blijkt dat de brandveiligheid van gebouwen niet in orde is, de afgegeven vergunningen niet deugen of de handhaving ernstig tekortschiet. Deze constatering is op zich al schokkend genoeg. Te hopen is dat de wil bestaat om zaken te veranderen. Maar bij de bouwregelgeving lijkt dat niet zo te zijn. Praten over regelgeving is als praten over het weer. We doen het continu, maar het heeft weinig zin. Je kunt het toch niet veranderen.

Samengevat, we hebben een systeem van regelgeving dat volstrekt ondoorzichtig is, dat op grote weerstand stuit bij zowel bedrijfsleven als handhavers en dat ons in een situatie heeft gebracht dat er geen enkel gebouw in dit land voldoet aan de brandveiligheidseisen. Terwijl de trauma's na de branden in Volendam en op Schiphol-Oost nog niet verwerkt zijn en we niet in staat zijn de lessen uit deze branden om te zetten in daden. De maatschappelijke en politieke verontwaardiging na dergelijke branden is groot en ieder inspectierapport naar brandveiligheidssituaties geeft verontrustende resultaten.

20 Deze stelling is van de auteur en wil overigens niet zeggen dat geen enkel gebouw in Nederland niet brandveilig is.

Als we iets willen verbeteren, moeten we niet alleen kijken naar de regelgeving. Ook het veiligheidsbewustzijn is onvoldoende. Was dit na de brand in Volendam nog de conclusie ten aanzien van gebruikers en beheerders van gebouwen, na de Schipholbrand werd pijnlijk duidelijk dat dit ook geldt voor de overheid. Er is dus niet alleen een *structuuromslag* nodig (regelgeving), maar ook een *cultuuromslag* (veiligheidsbewustzijn). Deze cultuuromslag werd in 2001 al bepleit door de commissie-Oosting, die onderzoek deed naar de vuurwerkramp in Enschede. We zijn nu alweer zes jaar verder.

De bedoeling van dit hoofdstuk was niet zozeer om een negatief beeld te schetsen, maar bovenal een realistisch beeld. Het is niet alleen tijd om lessen te trekken, maar ook tijd om zaken te veranderen. Want de grenzen van het huidige brandpreventiesysteem lijken nu wel bereikt. Maar voordat dat mogelijk is, moet duidelijk zijn welke kant het dan op moet. Welke visie op brandveiligheid leidend moet gaan worden om de koers ernaartoe te kunnen bepalen.

4. Een visie op brandveiligheid

In dit hoofdstuk wordt op basis van de lessen die in de voorgaande hoofdstukken zijn getrokken een nieuwe visie op brandveiligheid bepleit. De visie, gebaseerd op de pijlers regelgeving, risico's en veiligheidsbewustzijn, is een voorwaarde om het einddoel, een nieuw elan in brandveiligheid, te formuleren. De weg om bij dit einddoel te komen, komt in het volgende hoofdstuk aan de orde. De visie wordt hieronder als eerste geschetst. Daarna wordt er voor de beeldvorming van de huidige tekortkomingen en dus ter verdere ondersteuning van de visie een aantal observaties en verkenningen gedaan ten aanzien van de drie pijlers waarop de visie is gebaseerd.

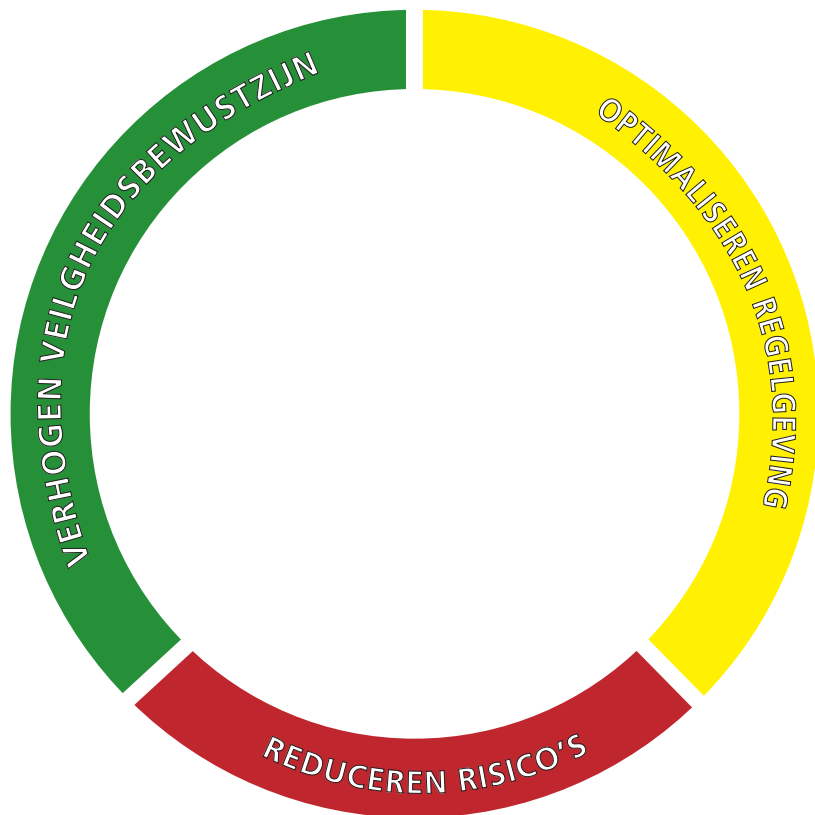
4.1 Brandveiligheid gestoeld op drie pijlers

Het gehele stelsel van brandpreventie lijkt nu louter te draaien om regelgeving. Het systeem hebben we, zo is in het voorgaande hoofdstuk gebleken, te ver doorontwikkeld. Hierdoor zijn zowel ontwerpers en bouwers als vergunningverleners en handhavers in een te strak keurslijf gekomen. Het gevolg is dat er niet meer optimaal brandveilig gebouwd wordt. Het systeem van regelgeving zal dus veranderd moeten worden. Wat gemist wordt in het huidige brandpreventiesysteem is de invloed van risico's. Dat is vreemd, want zonder risico's zou immers brandpreventie niet noodzakelijk zijn. Brandpreventieve eisen zouden dus het gevolg moeten zijn van het risico op brand en de gevolgen van brand. De eisen zijn er om de risico's te elimineren of ten minste op een aanvaardbaar niveau te krijgen.

Ook is in de vorige hoofdstukken geconstateerd dat er onvoldoende veiligheidsbesef is. Zowel bij het bestuur als bij de burgers. Bestuurders moeten zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid ten aanzien van de brandveiligheid en burgers moeten uit zichzelf de brandveiligheidseisen willen naleven. Dat gebeurt nu onvoldoende en er is tot op heden ook onvoldoende ingezet op het realiseren van doelstellingen om dit te verbeteren. In het verleden was de reactie op onvoldoende veiligheidsbewustzijn van de burgers meestal het maken van nog meer regels. Dat blijkt dus niet te werken, er moet meer ingezet worden op veiligheidsbesef.

Een nieuwe visie op brandveiligheid moet dus gebaseerd zijn op de volgende drie pijlers:

1. (optimaliseren) regelgeving
2. (reduceren) risico's
3. (verhogen) veiligheidsbewustzijn.



4.2 Regelgeving

Niveaus van brandveiligheid

Er zijn vele voorbeelden waaruit blijkt dat de bouwregelgeving tot meer vragen en problemen heeft geleid, dan oplossingen heeft gebracht. Het wellicht meest pregnante voorbeeld is de discussie over de niveaus van brandveiligheid die de regelgeving heeft. Nederland kent, in tegenstelling tot andere landen, drie niveaus van brandveiligheid. Deze zijn alle vastgelegd in de bouwregelgeving. Het hoogste niveau is het niveau waaraan nieuw te bouwen gebouwen moeten voldoen. Het tweede, lagere niveau is het niveau dat geëist wordt voor gebouwen die gebouwd worden voor een gebruiksduur korter dan vijf jaar. De reden van dit lagere niveau is uitsluitend dat de investering voor een tijdelijk gebouw van een redelijk niveau moet zijn. Er liggen dus louter economische motieven aan ten grondslag. Het derde en laagste brandveiligheidsniveau is het niveau waaraan bestaande gebouwen moeten voldoen.

Al vrij snel na de inwerkingtreding van het Bouwbesluit beseften gemeenten dat het niveau bestaande bouw onvoldoende was om hun zorgplicht ten aanzien van de brandveiligheid waar te kunnen maken. Al vanaf 1992 trachtten zij daarin verandering aan te brengen, via gemeentelijk vastgestelde niveaus voor brandveiligheid, daarbij gebruikmakend van de ruimte die de Woningwet daarvoor bood. In 2001 pleitte de commissie-Alders in haar rapport over de cafébrand in Volendam voor het vaststellen van gemeentelijke niveaus voor bestaande bouw. Daarmee wilde de commissie de uniformiteit verbeteren. Immers, gemeenten gingen bij bestaande gebouwen óf uit van het niveau bestaande bouw, óf van nieuwbouweisen, óf voerden een ad-hocbeleid waarbij soms het niveau bestaande bouw werd opgehoogd en soms het niveau nieuwbouw werd afgeschaald. Kortom, willekeur.

Nog voor de introductie van het Bouwbesluit 2003 ontwikkelde het toenmalige Nibra in opdracht van de gemeente Amsterdam een brandpreventiebeleid voor bestaande bouw. Dat werd in februari 2002 door het ministerie van BZK als handreiking onder de gemeenten verspreid. Veel gemeenten maakten er dankbaar gebruik van. Bij de uitvoering van dit beleid ontstonden er echter problemen. Het ministerie van VROM begon, nadat het eerder de handreiking ondersteunde, te twijfelen aan de wetmatigheid hiervan. Dit ondanks rechterlijke uitspraken die het beleid goedkeurden. Hierdoor ontstond de situatie dat gemeenten niet meer wisten waar ze aan toe waren. Sommige gemeenten namen zelfs met betrekking tot de afgifte van gebruiksvergunningen een afwachtende houding aan. Om deze impasse te doorbreken, verzond het mi-

nisterie van VROM in 2003 een MG ²¹. Al snel bleek dat de bouwpraktijk te weinig houvast had aan deze juridisch getinte circulaire. Dit bewijst dat juridische teksten onbruikbaar zijn voor praktische toepassing. Om die reden besloten de ministeries van VROM en BZK een brochure ²² op te stellen en uit te geven, met als doel de weerbarstige materie op het snijvlak van bouwen en gebruiken op een heldere wijze te ontsluiten. Inmiddels, anno 2007, is een herziene versie van de *Handreiking bestaande bouw* in voorbereiding.

In tegenstelling tot de lange en voortdurende discussie over het niveau bestaande bouw, kwam pas na de Schipholbrand de discussie op gang over het niveau tijdelijke bouw. Immers, de brand had zich ook door de bouwwijze van het cellencomplex zo snel kunnen uitbreiden. Het niveau voor tijdelijke gebouwen is speciaal gemaakt voor bijvoorbeeld grote bouwketen. Daaraan werden tot die tijd geen brandveiligheidseisen gesteld. Bij de ontwikkeling van het Bouwbesluit heeft de wetgever niet voorzien dat grote complexen als cellengebouwen, scholen en studentenwoningen als tijdelijk gebouw gebouwd zouden worden. Als dan ook nog in de praktijk blijkt dat tijdelijke bouw vaak synoniem is voor snel en goedkoop bouwen en veel van deze gebouwen langer dan vijf jaar blijven staan, is de conclusie gerechtvaardigd dat de wettelijke brandveiligheidseisen voor deze gebouwen in algemene zin te laag zijn. Zeker nu ook nog blijkt dat deze tijdelijke gebouwen vaak als unitbouw ²³ worden uitgevoerd.

Het primaat van de brandpreventie

De komst van het Bouwbesluit heeft ook tot gevolg gehad dat er op het terrein van de brandpreventie geen autoriteit meer was, die ervoor zorgde dat er stabiliteit was. De principes van autoriteit en stabiliteit komen we overal tegen. Of het nu op het terrein van de wereldpolitiek is, waar het gebrek aan autoriteit en stabiliteit leidt tot conflicten, of bijvoorbeeld in de sport. Een voetbalelftal zonder echte leider speelt niet effectief en een Tour de France zonder echte leider in het peloton wordt altijd gekenmerkt als een onrustige ronde. Op het terrein van de brandpreventie is het niet anders. Vóór het Bouwbesluit was er sprake van een stabiele situatie, maar door het Bouwbesluit zijn we ongewild in een instabiele situatie terechtgekomen. Het primaat van de brandpreven-

21 MG (Ministerieel Geschrift) 2003-19, d.d. 17 juli 2003.

22 Brochure *Vluchten bij brand*, augustus 2004.

23 Unitbouw bestaat gewoonlijk uit naast elkaar geplaatste en/of gestapelde units (vaak zeecontainers), die worden omsloten door een schilconstructie, zijnde de gevels en het dak. Tussen de units onderling en tussen de units en de schil bevinden zich holle ruimten. Deze holle ruimten dragen bij aan een versnelde branduitbreiding, wanneer een brand in deze ruimten dringt, omdat deze ruimten als trekpat fungeren.

tie is verdwenen ²⁴. Dit komt doordat sinds de komst van het Bouwbesluit zeer veel actoren zich hebben begeven in de arena van de brandpreventie. Ministeries, de VNG en de gemeenten met daarbinnen de brandweer en Bouw- en woningtoezicht. Maar ook instituten zoals TNO, NEN, SBR (Stichting Bouwresearch) en PRC Bouwcentrum. Verder leveranciers, al dan niet vertegenwoordigd in belangenverenigingen. En niet te vergeten een groot aantal uit de grond schietende adviesbureaus, die allemaal wilden mee-eten uit de ruif die inmiddels goed gevuld was met ondoorzichtige en weinig uitnodigende brandveiligheidsregels. Deze anarchie in de 'brandpreventiewereld' leidde tot nog meer onduidelijkheid, aanzienlijke kostenverhoging van projecten en een lager brandveiligheidsniveau.

In het verleden, voor zover de periode voor 1992 al tot het verleden gerekend mag worden, lag het primaat van de brandpreventie onmiskenbaar bij de brandweer. De rol die de brandweer op dit terrein vervulde, was ingebed in de wettelijke raamwerken van de gemeentelijke bouwverordening en de brandbeveiligingsverordening: de 'nadere eisen' in de bouwverordening en de 'avpo's' (afhankelijk van plaatselijke omstandigheden) in de brandbeveiligingsverordening. De brandweer kon zo op basis van haar kwaliteit, verkregen door praktische kennis van branden, en haar autoriteit invulling geven aan de brandveiligheid. Deze kwaliteit was zeker niet overal op orde, maar op deze wijze was er wel stabiliteit. Deze stabiliteit hield echter geen uniformiteit in. Op lokaal niveau bleken er de nodige verschillen te zijn in de niveaus van brandveiligheid.

37

De herziening van de Woningwet in 1991 en de komst van het Bouwbesluit in 1992 met de daaropvolgende herzieningen moesten dit verschil gaan elimineren. Maar ongewild heeft de komst van het Bouwbesluit ook voor instabiliteit gezorgd. Want met de komst van het Bouwbesluit is de leidende positie op het gebied van brandpreventie verschoven van het brandweerveld in de richting van de formele wetgever. De zorg voor brandveiligheid is ingevolge de Brandweernetwte echter een gemeentelijke taak gebleven. En zo ontstond het eerste hiaat als gevolg van de verschuiving van het primaat. Zolang het brandweerveld een gerespecteerde en serieus genomen gesprekspartner is voor de wetgever, is er nog niet veel aan de hand. Als dit echter niet meer zo is, doordat de wetgever de touwtjes strak in handen wil hebben of doordat zich andere, in de ogen van de wetgever 'makkelijker' te hanteren partijen aandienen, vindt een verwijdering plaats tussen theorie en praktijk ²⁵.

²⁴ Hagen, *Het primaat van de brandpreventie*, 1997.

²⁵ Tot op de dag van vandaag is dit nog merkbaar, getuige bijvoorbeeld de discussies rondom het niveau bestaande bouw tussen het brandweerveld en het ministerie van VROM.

De brandweer had echter nog een andere troef in handen: de gemeentelijke beleidsvrijheden. Echter, adviesbureaus en belangenbehartigers zagen hun kans schoon geld te verdienen of hun deelbelangen veilig te stellen en trachtten deze beleidsvrijheden onderuit te halen. De in het Bouwbesluit geschreven brandveiligheidsregels zijn voor velen immers de enige bron van kennis. Een visie op brandpreventie ontbreekt bij hen echter. De brandweer komt als medebepaler van het niveau van brandveiligheid steeds meer buitenspel te staan en wordt teruggedrongen in de rol van gemeentelijk handhaver. En dat leidt tot problemen. Immers, uiteindelijk worden alle goedbedoelde, of uit individueel of deelbelang niet-goedbedoelde bedachte brandveiligheidsvoorzieningen ter toetsing voorgelegd aan de brandweer. Dan blijkt maar al te vaak dat het hiaat tussen hetgeen door de advieswereld voorgespiegeld is en hetgeen daadwerkelijk uitgevoerd moet - of nog erger - zou moeten worden, levensgroot is. Het gevolg laat zich raden: tijdvertraging, kostenverhoging en veelal een lager niveau van brandveiligheid in het ontwerp en het te realiseren gebouw.

38

In de arena van de brandpreventie zien we op dit ogenblik een veelheid aan partijen. Uiteraard is er de gemeentelijke en regionale brandweer. Daarnaast zijn er de overige overheden, zoals de ministeries van VROM en BZK, maar ook andere ministeries als VWS, Justitie en Verkeer en Waterstaat. Er zijn de VNG en de NVBR, op brandpreventief gebied verenigd in het Landelijk Netwerk voor de Brandpreventie (LNB). En er zijn instituten als TNO, Stichting Expertisecentrum Regelgeving Bouw, SBR en PRC Bouwcentrum. Dan zijn er nog de belangenbehartigers als het Staalbouwinstituut en Brandveilig Bouwen Nederland. En niet te vergeten de grote hoeveelheid aan producenten, leveranciers en adviesbureaus brandpreventie. En dan spelen ook de diensten Bouw- en woningtoezicht nog een rol.

Maar wie voert nu nog met wie een inhoudelijke veiligheidsdiscussie? De wetgever ziet brandpreventie louter als een wetgevingsdiscussie, waarin deregulering en marktwerking een grote rol spelen. Er is een brug geslagen tussen wetgeving en markt, maar hoe zit het met de brandveiligheid? Zelfs onafhankelijke instituten zijn niet allemaal zo onafhankelijk als ze willen doen geloven. De belangenbehartigers verdedigen - en dat is hun goed recht - andere belangen dan de brandveiligheid. De producenten en leveranciers segmenteren de brandpreventie, ieder vanuit hun eigen deel(product)belang. Ook bedrijven die zichzelf adviesbureau brandveiligheid noemen, segmenteren de brandpreventie. Geen enkel adviesbureau is in staat het gehele gebied van de brandpreventie te bestrijken. De vraag is wie van deze hele situatie beter wordt. De ontwerpers, bouwers, gebruikers en opdrachtgevers in elk geval niet.

Segmentatie hoeft op zichzelf niet verkeerd te zijn. Primaire aandachtsgebieden binnen het brede en steeds technischer wordende scala van brandveiligheidsmaatregelen kunnen de kwaliteit zeker ten goede komen. De totale kwaliteit van de brandpreventie kan hierdoor toenemen. Marktpartijen dienen zich dan wel ervan bewust te zijn dat hun aandachtsgebied binnen de brandpreventie maar beperkt is, en dat andere partijen hierop aanvullend kunnen en moeten werken. Ze dienen zich dan ook als zodanig te presenteren aan hun opdrachtgevers. Als de huidige situatie rondom het primaat blijft bestaan, worden de geschetste problemen alleen maar groter. Nu al blijkt steeds vaker dat bouwwereld en toetsende gemeenten niet meer weten naar wie ze moeten luisteren en dat de adviezen zich alleen maar opstapelen. Dit leidt hoe dan ook tot kostenverhoging en veelal een verlaging van het gewenste niveau van brandveiligheid.

4.3 Risico's

Uitgaan van risico's

De brandweer omschrijft brandveiligheid in het algemeen als een toestand van een acceptabel risico met betrekking tot het uitbreken van en de gevolgen van brand, die ook door de betrokkenen als zodanig wordt ervaren ²⁶. Maar is dit ook een duidelijke en eenduidige definitie? Zolang we niet weten wat een acceptabel niveau is en wie de betrokken actoren zijn, zegt een dergelijke omschrijving niet veel. Het kabinet stelt in zijn reactie op het rapport over de Schipholbrand ²⁷ dat de risico's tot een minimum beperkt moeten worden. Maar ook hier dringt de vraag zich op wat het minimum is. Absolute veiligheid kan niet worden gewaarborgd en zou ook niet nagestreefd - moeten - worden. Maar bieden de huidige regels en eisen garanties dat de risico's bij brand tot een minimum beperkt blijven? Zelfs als deze regels adequaat worden nageleefd? En hoe kunnen de huidige eisen deze garanties bieden als we drie niveaus van brandveiligheid hanteren ²⁸ en er tussen gemeenten nog significante verschillen zijn in de toe te passen eisen door de verschillen in bouwverordeningen en gelijkwaardigheidsbeoordelingen? En zelfs als alles geharmoniseerd zou zijn, hoe kunnen de eisen garanties bieden op minimale risico's, als zij niet uitgaan van de kans op brand, oftewel risicobenadering, maar alleen uitgaan van de gevolgen van een eenmaal uitgebroken brand? Vragen die in een nieuwe visie op de brandveiligheid beantwoord zullen moeten worden.

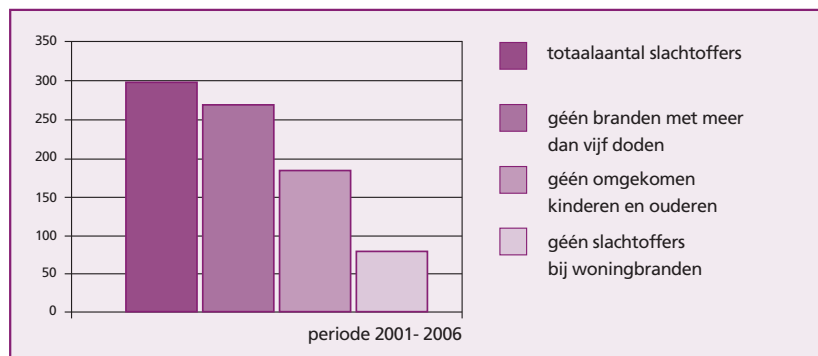
26 BrandweerKennisNet; op www.brandweerkennisnet.nl.

27 Onderzoeksraad voor veiligheid, *Brand cellencomplex Schiphol-Oost*, 2006.

28 Hier worden de niveaus voor nieuwbouw, tijdelijke bouw en bestaande bouw bedoeld.

Het kennen van de risico's maakt het eenvoudig om op die brandpreventieonderwerpen in te zetten waar de meeste 'winst' in termen van brandveiligheid te behalen valt. Dat dit nu niet het geval is, blijkt onder meer uit uitspraken van bestuurders dat branden als Volendam en Schiphol-Oost niet meer mogen gebeuren en de keuzes die gemaakt zijn in het Actieprogramma Brandveiligheid. Als we kijken naar de periode van 2001 tot 2006 zien we dat in die periode 298 doden bij brand zijn gevallen. Als we hadden ingezet op het voorkomen van branden met veel slachtoffers (branden met meer dan 5 doden), dan zouden we in deze periode 31 doden minder te betreuren hebben gehad. Als we ervoor hadden gekozen om ons te richten op de kwetsbaren (daar richt het Actieprogramma Brandveiligheid zich op ²⁹), en als deze doelstelling gerealiseerd zou zijn, dan hadden we in de genoemde periode 103 doden minder gehad. Als we ons hadden gericht op doden bij woningbranden en die hadden kunnen voorkomen, zouden we 222 doden minder gehad hebben in de periode van 2001 tot 2006. Het gaat hier niet om de feitelijke cijfers. Bedoeld is aan te geven dat op basis van risico's tot andere keuzes en beleidsdoelstellingen gekomen kan en wellicht zal moeten worden.

40



Reductiemogelijkheden slachtoffers

Het gebruik van statistiek

Risicobenadering is lastig, zo niet onmogelijk, als er weinig bekend is over brandoorzaken en brandverloop. Daarvoor is statistiek noodzakelijk. Weliswaar zegt statistiek lang niet alles. Maar als we meer rekening hadden gehouden met statistiek kunnen of, beter gezegd, hadden we lessen kunnen trekken voor het bijstellen van het brandpreventiebeleid. De branden in Volendam en op Schiphol-Oost hebben terecht diepe indruk gemaakt en zullen - ook terecht - nog heel lang niet vergeten worden.

29 Het Actieprogramma Brandveiligheid richt zich op kinderdagverblijven, scholen, cellen en verpleegtehuizen.

Maar kijkend naar het verleden zien we dat er sinds 1970 in totaal negen branden ³⁰ zijn geweest, waarbij meer dan tien doden te betreuren vielen. Statistisch gezien vindt een dergelijke brand dus één keer per vier jaar plaats. Dus zouden we niet verbaasd moeten zijn dat de branden in Volendam (2001) en op Schiphol-Oost (2005) hebben plaatsgevonden. En als politiek en bestuur echt vinden dat deze branden niet meer mogen plaatsvinden, moeten er maatregelen genomen worden die in de breedte dergelijke incidenten voorkomen. Zij moeten niet alleen inzetten op het type brand en gebouw waar de brand heeft plaatsgehad. Het onderstaande overzicht leert ons ook, dat bijna alle branden met veel slachtoffers plaatsvinden in gebouwen waarin geslapen wordt. Woningen voeren daarbij de boventoon. In het brandpreventiebeleid zien we deze constatering slechts beperkt terug.

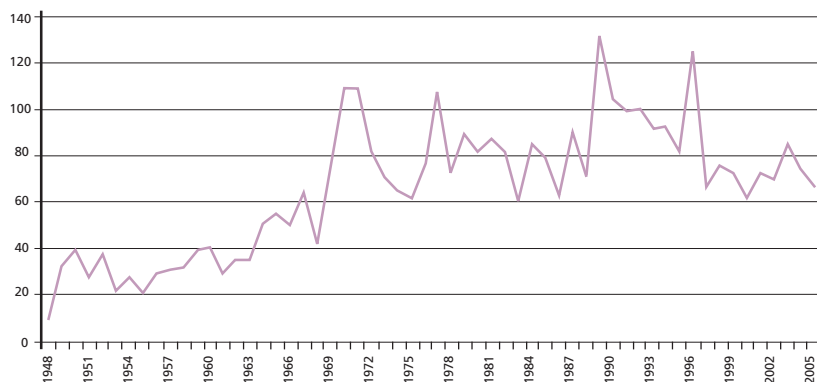
1948	Deventer	woning	6
1952	Kampen	woning	8
1966	Amsterdam	woning	6
1967	Aartswoud	woning	6
1970	Driebergen	bejaardentehuis	7
1970	Wagenborg	inrichting	12
1970	Amsterdam	pension	8
1971	Rolde	verpleeghuis	13
1971	Eindhoven	hotel	11
1976	Rotterdam	woning	6
1977	Amsterdam	hotel	33
1978	Westerbork	woning	6
1979	Breda	bejaardenpension	7
1979	Elp	woning	6
1980	Rotterdam	woning	11
1981	Rotterdam	woning	5
1982	Haarlem	woning	5
1982	Den Dolder	inrichting	6
1983	Amsterdam	nachtclub	13
1989	Landgraaf	woning	5
1989	Rotterdam	woning	5
1992	Den Haag	pension	11
1997	Den Haag	woning	6
2000	Groesbeek	woning	6
2001	Volendam	café	14
2002	Roermond	woning	6
2005	Schiphol	cellencomplex	11

Branden met vijf of meer slachtoffers, sinds 1945

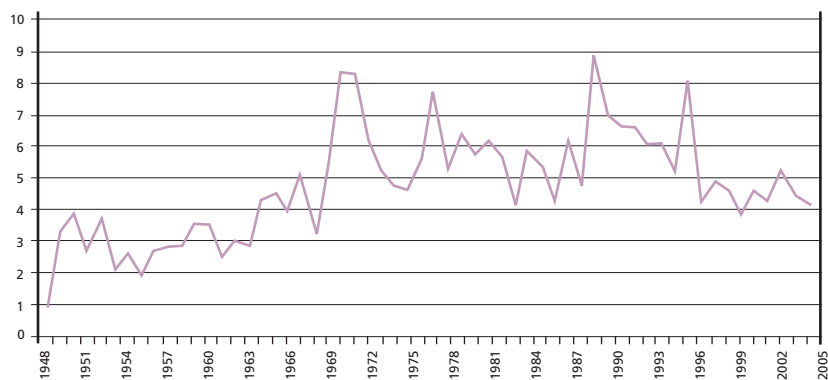
30 Hier wordt gesproken over gebouwbranden met interne oorzaak, zodat bijvoorbeeld de Bijlmerramp, het ongeluk met de Hercules en de vuurwerkram্প in Enschede hierin niet zijn meegenomen.

Er is meer uit statistiek te halen. De laatste drie jaar is jaarlijks het aantal doden bij brand gedaald. Beleidsmakers verbinden hieraan meteen de conclusie dat het een trend is die te danken is aan het gevoerde brandpreventiebeleid. Dat laatste is echter niet onderzocht en is dus een zeer voorbarige conclusie. Maar óf het ook een trend is, is hieruit óók niet af te leiden. Daarvoor zal naar een langere periode gekeken moeten worden. Onderstaande grafieken geven het slachtofferbeeld aan vanaf de Tweede Wereldoorlog. Als we hier globaal naar kijken, zien we dat een periodieke daling niet uniek is en dat we daaraan nog niet direct conclusies mogen verbinden. Het verloop is gedurende de laatste zestig jaar uiterst grillig.

42

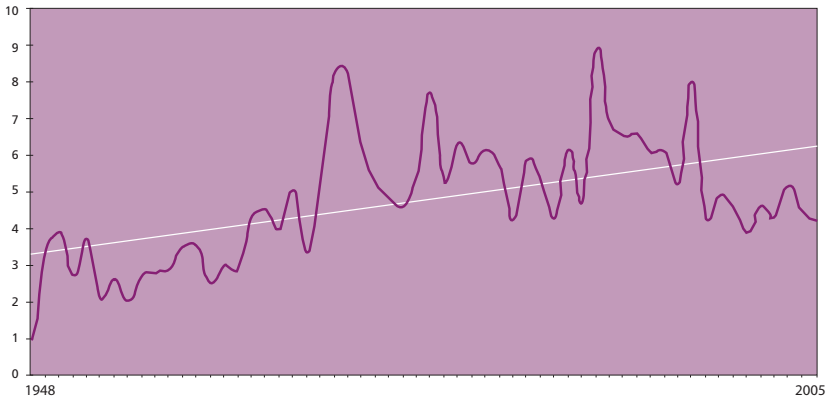


Slachtoffers, absoluut



Slachtoffers, per miljoen inwoners

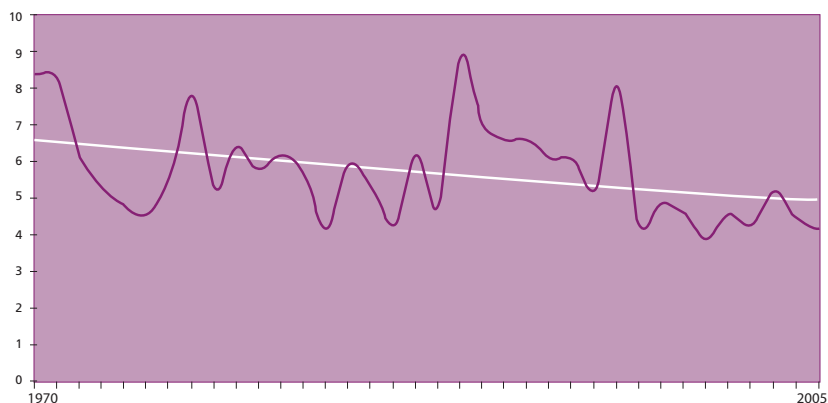
Dit is niet de plaats om diep op statistiek in te gaan. Wel mag worden geconcludeerd dat data zeer behulpzaam kunnen zijn bij het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van brandpreventiebeleid en dat dat nauwelijks gebeurt. Een van de redenen is dat het in ons land ontbreekt aan juiste en relevante data ³¹. Maar ook als er goede data beschikbaar zijn, zijn er nog voldoende valkuilen, of zoals de Amerikanen zeggen: “Figures don’t lie, but any liar can figure”. De valkuilen die de NFPA heeft geformuleerd voor het gebruik van statistiek bij brandpreventie zijn: onvoldoende data, onjuiste data, onjuiste reden van effect en onjuiste vergelijkingen met ‘vergelijkbare’ gevallen ³². Als klein voorbeeld voor het gebruiken of misbruiken van statistiek dienen de volgende grafieken met trends. Als gekeken wordt vanaf 1948 is er een stijgende lijn te zien wat betreft het jaarlijkse aantal doden bij brand. Maar waarom vanaf 1948 kijken? De enige reden is dat vanaf dat ogenblik data verzameld zijn. We zouden ook kunnen kijken vanaf 1970, omdat vanaf ongeveer die tijd de modernere samenleving gestalte kreeg. Als we dat doen, zien we een dalende lijn. Maar ook 1970 is redelijk willekeurig. Als we een neutrale trendlijn willen hebben, moeten we 1963 als startpunt nemen. Statistiek is, nogmaals, essentieel. Daarin moet veel meer geïnvesteerd worden, maar er moeten ook goede afspraken worden gemaakt over het gebruik van statistiek.



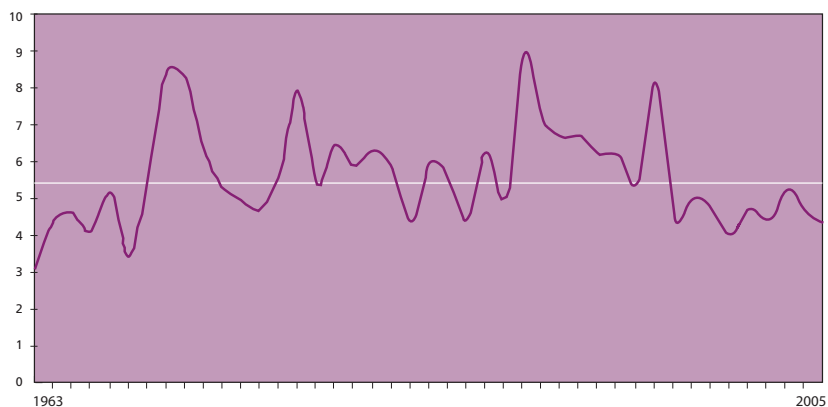
Trends slachtoffers bij branden 1948 - 2005

31 Zo is het aantal doden bij brand dat op basis van krantenberichten bekend is soms meer dan 10 procent hoger dan de officiële cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en is bij het CBS niet bekend in welke gebouwtypen slachtoffers vallen, maar bijvoorbeeld wel wat het aantal schoolsteenbranden per provincie is. Het CBS genereert dus geen stuurinformatie.

32 NFPA, *How to use statistics*, 1974.



Trends slachtoffers bij branden 1970 - 2005



Trends slachtoffers bij branden 1963 - 2005

4.4 Veiligheidsbesef

Het begrip veiligheidsbesef wordt de laatste tijd steeds nadrukkelijker hoorbaar. Door het onderzoek naar de Schipholbrand heeft de Onderzoeksraad voor veiligheid het gebrek aan veiligheidsbesef prominent onder de aandacht gebracht. Veiligheidsbesef omvat veel deelterreinen. Op twee, meestal onderbelichte deelterreinen wordt hierna ingegaan.

De legitimatie van brandveiligheid

De legitimatie van brandveiligheid zou gevonden moeten worden in een wettelijke opdracht, in het verlenen van hulp (vanuit een behoefte van maatschappij of betrokken actoren) of in een - private - marktbehoefte (Lane, 1997³³). Brandveiligheid als marktbehoefte is er slechts op enkele

33 Larry Lane, Associate Director Center for Public Administration and Policy, University of Northern Virginia, V.S.

terreinen en dan nog op microniveau (gebouwniveau). Zo zijn er enkele hotels die hun gebouw van een sprinklerinstallatie voorzien om daarmee met name (medewerkers van) Amerikaanse bedrijven te trekken. Brandveiligheid als marktbehoefte op macroniveau (systeemniveau) is er niet. Een wettelijke opdracht is er wel. In meerdere wetten wordt brandveiligheid als wettelijke opdracht neergelegd: met name in de Woningwet, de Brandweerwet en de Wet milieubeheer. Brandveiligheid alleen baseren op wettelijke regelingen is weliswaar afdoende handhaafbaar, maar is zonder een gevoelde maatschappelijke behoefte mager en weinig overtuigend. Dat kan dan niet anders dan weerstand oproepen. En in die situatie bevinden we ons ook ³⁴.

Er is in de maatschappij op dit ogenblik volstrekt onvoldoende veiligheidsbewustzijn en daarmee onvoldoende voor de maatschappij herkenbare hulpbehoefte. Om deze reden is het zo moeizaam voor de brandweer om als veiligheidsbehartiger een respectvolle positie af te dwingen waar het gaat om brandveiligheid. Dat kan alleen maar als er sprake is van respect, wetenschappelijke onderbouwing en - vooral - door de maatschappij erkende legitimatie. Er is in de maatschappij alleen een merkbare behoefte aan veiligheid, als er zich een ernstig incident heeft voorgedaan. Daarnaast blijft de maatschappij zich meer zorgen maken om de milieurisico's dan om de gevolgen van branden. Dat is deels verklaarbaar, omdat de gevolgen van milieu-incidenten nog steeds niet te overzien zijn. Daarbij komt dat er bij brandveiligheid weinig verbindende gevoelsschakels zijn. De weerstand tegen het doodknuppelen van jonge zeehondjes in Canada zou niet zo fel zijn geweest, als ze er niet zo schattig uitzagen.

45

Behoudens de behoefte aan hulp is er bij brandveiligheid ook nog de - mogelijk - aanwezige veiligheidsbehoefte van de maatschappij. Feitelijke onveiligheid wordt veroorzaakt door het daadwerkelijk in aanraking komen met brand en de gevolgen van brand. Daarvan uitgaande is de onveiligheidsbeleving gering in vergelijking met bijvoorbeeld - kleine - criminaliteit. Maar dan is er ook nog het gevoel van onveiligheid. Bij het aspect van onveiligheidsbeleving zijn er analyses die uitgaan van een extern fysieke benadering en analyses die uitgaan van een intern mentale benadering. Bij de externe benadering wordt gekeken naar de fysieke omgeving: "Create a situation that the opportunity never arises" (Zahm, 1997 ³⁵). Aanhangers van de mentale benadering betogen dat onveiligheidsgevoel 'tussen de oren' zit. Door educatie kan dat

34 Brandweer loopt ondernemers voor de voeten, in: Forum, 2007.

35 Diane Zahm, Department of Urban Affairs and Planning, Virginia Tech University, V.S.

gevoel weggenomen worden (Rott, 1997³⁶). Beide uitersten zijn het gedachte-experiment zeker waard, maar slechts een combinatie van beide benaderingen zal uiteindelijk leiden tot het wegnemen van onveiligheidsgevoelens en het creëren van meer bewustwording. Twee items die op het eerste gezicht tegenstrijdig lijken te zijn, maar bij een gelijktijdige creatie in elkaars verlengde liggen.

Het leren van incidenten

Ook blijkt dat we onvoldoende lering trekken uit branden die hebben plaatsgevonden. Ondanks de grote, onafhankelijke onderzoeken die volgden op Enschede, Volendam en Schiphol-Oost. Er wordt wel gezegd dat deze onderzoeken voornamelijk gericht waren op het voorkomen van een incident dat al had plaatsgevonden. Dat is ook zo. Na de brand in Volendam werd de aandacht massaal gericht op de horeca, terwijl, als er goed geanalyseerd wordt wat er fout is gegaan, dat op veel meer gebruiksfuncties van toepassing is. In het verleden gebeurde dit ook al. Na een brand in een Chinees restaurant in de jaren tachtig werden alle Chinese restaurants ineens bestempeld als brandgevaarlijk en richtten de brandveiligheidscontroles zich op deze gebouwen. Datzelfde gebeurde na een brand met veel doden in een kamerverhuurbedrijf in de jaren negentig in Den Haag.

46

Men dient zich niet te richten op het gebouw en het gebruik ervan, maar op de oorzaak en gevolgen van de brand. Onderzoek van een aantal branden in binnen- en buitenland na de brand in Volendam leerde dat er in het recente verleden meerdere branden hebben plaatsgehad met bijna hetzelfde brandverloop dat in Volendam voor zoveel slachtoffers zorgde. Daarvan hadden we kunnen leren. Daarmee hadden we branden met ernstige gevolgen kunnen voorkomen. Ook na de brand op Schiphol-Oost leunden de meeste gemeenten achterover, omdat zij geen gevangenis of andere penitentiaire inrichting binnen hun gemeentegrenzen hebben. Maar er was snel na de brand al wel duidelijk dat aan de alarmopvolging het een en ander schortte. Zowel wat betreft de technische uitwerking van de brandmeldinstallatie³⁷ als het optreden van de bedrijfshulpverleners (BHV). Iedere gemeente vertrouwt de brandveiligheid van gebouwen (dus niet alleen penitentiaire inrichtingen) voor een belangrijk deel toe aan dergelijke installaties en aan BHV-ers. Het is struisvogelpolitiek als gemeenten daaraan niet nadrukkelijk aandacht schenken. Na de Schipholbrand werd geconcludeerd dat de brand zich door de specifieke bouwwijze zo snel had kunnen ontwikkelen. Uit de evaluatie van een brand in 1982 in Den Dolder, die het leven kostte aan zes mensen,

36 Hans Rott, College of Architecture and Urban Studies, Virginia Tech University, V.S.

37 Hiermee wordt gedoeld op de niet-legitieme ingebouwde verdragings tijd.

bleek echter dat toen al was geconstateerd dat deze brand zich, door de bouwwijze die dezelfde was als in het detentiecentrum op Schiphol, zo snel had kunnen uitbreiden ³⁸.

4.5 De weg naar de toekomst

In dit hoofdstuk is betoogd en toegelicht dat er een nieuwe visie op brandveiligheid moet komen die is gebaseerd op drie pijlers: het optimaliseren van regelgeving, het reduceren van risico's en het verhogen van het veiligheidsbesef. Deze onderwerpen moeten in de toekomst dus de basis gaan vormen voor het brandpreventiebeleid. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de belangrijke vraag die nu beantwoord moet worden: welke weg moet ingeslagen worden om het brandpreventiebeleid dat voortvloeit uit deze visie te realiseren? De weg naar een nieuw elan in brandveiligheid.

5. Naar een nieuw elan in brandveiligheid

In de eerste hoofdstukken is aangegeven hoe de brandpreventie zich heeft ontwikkeld en waar we anno 2007 staan. De analyse van de goede lessen en de noodzakelijke verbeteringen hebben geleid tot de in hoofdstuk 4 beschreven visie op brandveiligheid, die is gebaseerd op de drie pijlers regelgeving, risico's en veiligheidsbewustzijn. Deze visie moet worden voorzien van de succesbepalende factoren om brandpreventie effectief en efficiënt te krijgen. De goede initiatieven uit de laatste decennia worden hierin meegenomen en in de noodzakelijke samenhang gebracht en er wordt een onderscheid gemaakt in doelen en middelen. In het verleden is een aantal malen een middel tot doel verheven (zoals bijvoorbeeld de uitvoering van het gebruiksvergunningstelsel, waardoor het stelsel vooral een administratief systeem is geworden). Dit leidde uiteraard niet tot bevredigende resultaten. Ook hier gaat de uitspraak van Goethe dus voor het grootste deel op: "Al wat verstandig is, is al gedacht; men moet enkel proberen het nog een keer te denken." Maar nu dus wel in de juiste samenhang.

5.1 Optimaliseren van regelgeving (eerste pijler)

Geoptimaliseerde regelgeving houdt in dat er uiteindelijk een systeem van regelgeving is dat bestaat uit regels waarin de functionele doelen leidend zijn en waarin de regels proportioneel zijn. Deze regels dienen door vakbekwame ontwerpers vertaald te worden in concrete maatregelen. Om dit te bereiken dienen brandpreventieregels gedereguleerd te worden en dienen de functionele eisen op basis van risico's en scenario's vastgesteld te worden. Door het opleiden van Fire Safety Engineers kunnen ontwerpers zorgen voor een goede omzetting van de eisen in concrete maatregelen.

49

Brandpreventieregels dereguleren, Fire Safety Engineering en risicobenadering introduceren en scenario's centraal stellen zijn de ambities die noodzakelijk zijn om de regelgeving te optimaliseren.

5.2 Reduceren van risico's (tweede pijler)

Bij risico's moet gekeken worden naar zowel de risico's die een gebouw met zich meebrengt als de risico's die het gebruik ervan met zich meebrengt. Met andere woorden: er moet een systeem zijn van objectgestuurde preventie en van gedragsgestuurde preventie. Dit wordt bereikt als men zich met name richt op die omgeving waar de grootste risico's aanwezig zijn, door bij het stellen van regels nadrukkelijk uit te gaan van het gedrag van mensen bij brand en door scenario's te hantieren voor het opstellen van brandpreventieve eisen.

Scenario's centraal stellen, uitgaan van het menselijk gedrag en meer brandveiligheid in de woonomgeving zijn de ambities die noodzakelijk zijn om risico's te reduceren.

5.3 Verhogen van het veiligheidsbewustzijn (derde pijler)

Veiligheidsbewustzijn is in het kader van de brandpreventie te verdelen in het veiligheidsbesef van burgers en het veiligheidsbesef van bestuurders. Beide dienen verbeterd te worden om het veiligheidsbewustzijn te vergroten. Dit wordt bereikt door het maatschappelijk veiligheidsbesef te vergroten. Daarbij neemt dat van bewoners een prominente plaats in, omdat in de woonomgeving nu eenmaal de meeste branden plaatsvinden en de meeste slachtoffers te betreuren zijn. Daarnaast dient ook de betrokkenheid van het bestuur bij brandveiligheid vergroot te worden.

Meer brandveiligheid in de woonomgeving, het maatschappelijk veiligheidsbesef verhogen en de bestuurlijke betrokkenheid vergroten zijn de ambities die noodzakelijk zijn om het veiligheidsbewustzijn te verhogen.

5.4 Tien ambities voor een nieuw elan

De wegen die leiden tot het optimaliseren van regelgeving, het reduceren van risico's en het vergroten van het veiligheidsbewustzijn zijn geschetst. Ze vormen samen de tien ambities voor het nieuwe elan in brandveiligheid. Deze worden hieronder kort beschreven. In deel 2, vanaf pagina 67, wordt dieper ingegaan op deze ambities. Doel van dit tweede deel is discussie op gang te brengen om de ambities verder te concretiseren.

Ambitie 1: Vaststellen van een doelkwantificering

Vele beleidsterreinen kennen doelstellingen. Verkeersveiligheid, milieubeleid, gezondheidszorg, etc. Maar nergens is vastgelegd waarnaar wij streven met brandveiligheid. Welke reductie wensen wij bestuurlijk en maatschappelijk te realiseren ten aanzien van branden, brandslachtoffers en schade? De impact van branden is aanzienlijk. Na branden als in Volendam en op Schiphol-Oost is de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke verontwaardiging groot. Het is zonder doelkwantificering niet mogelijk maatregelen en de effecten van die maatregelen te toetsen. Het vaststellen van een doel is een beginpunt voor een nieuwe benadering van brandveiligheid. Vandaar dat dit de eerste geformuleerde ambitie is.

Ambitie 2: Brandpreventieregels dereguleren

Deregulering is al een aantal jaren overheidsbeleid. In het kader van deze ambitie is deregulering als overheidsbeleid géén vertrekpunt, maar komt er op hoofdlijnen wel mee overeen. De focus is hier met name gericht op de mensen - ontwerpers, bouwers, beheerders, gebruikers en toetsers - die met de regelgeving werken. Voor hen heeft deregulering tot nu toe weinig opgeleverd. Voor hen betekent het dat voorschriften beperkt, kort en bondig moeten zijn om de uitvoerbaarheid te waarborgen. En vooral dat de proportionaliteit van de voorschriften herkend en erkend wordt. De dereguleringsvoorstellen in deze ambitie worden vanuit het perspectief van de gebouwfunctie, de brandpreventieve eisen en de gebruiksvergunning ingezet.

Ambitie 3: Introduceren Fire Safety Engineering

De Nederlandse bouwregelgeving is in beginsel voorschrijvend van aard en kent de nodige beperkingen, zoals bijvoorbeeld het kunnen beoordelen van de brandveiligheid van complexe gebouwen of het kunnen beoordelen van gelijkwaardige oplossingen. Andere landen kennen een performance-based systeem met brandveiligheidsvoorschriften, waarbij alleen de te bereiken einddoelen vastgelegd zijn. Dit systeem heeft een wetenschappelijke grondslag (Fire Safety Science). De werkwijze om op basis van een performance-based systeem te ontwerpen wordt aangeduid met Fire Safety Engineering (FSE) en is onomkooptbaar als ambitie te benoemen wanneer gekozen wordt voor bijvoorbeeld deregulering en risicobenadering.

51

Ambitie 4: Uitgaan van risicobenadering

Tot op heden is de brandveiligheid georganiseerd vanuit bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Regelgeving, gebruiksverantwoordelijkheid en handhaving zijn strikt gescheiden en zijn op hun beurt ook weer onderverdeeld in sectoren (bijvoorbeeld de scheiding tussen handhaving van bouwkundige brandpreventie en interne organisatie). Dit systeem heeft de grenzen van zijn mogelijkheden bereikt. Door de incidenten van de laatste jaren is de roep, om bij brandpreventie uit te gaan van een systeem met risicobenadering, steeds luider. Het onderwerp is dus als ambitie niet te passeren.

Ambitie 5: Centraal stellen van scenario's

Er is een nadrukkelijke wens om brandveiligheid te organiseren vanuit scenario's. Om tot een veiligheidsbeheersysteem te komen is het centraal stellen van scenario's onontkoombaar. Hierdoor zullen bouwkundige, installatietechnische, gebruiks- en organisatorische maatregelen op elkaar afgestemd worden. Aan de hand van input van branden (ervaringen en onderzoek) is het mogelijk de scenario's continu te verifiëren en, waar noodzakelijk, aan te passen. Door uit te gaan van scenario's wordt wellicht ook voorkomen dat er na ieder incident van enige omvang een reactie op de veiligheidsbenadering en regelgeving plaatsvindt. Een onmisbare ambitie derhalve in de nieuwe visie.

Ambitie 6: Uitgaan van het menselijk gedrag

Brandpreventie wordt geleid door techniek en wetgeving, zonder na te denken of vaak zelfs na te willen denken over de mens. Gedragen mensen zich wel zoals we dat in wetgeving bedenken? Het antwoord is vaak nee en dat weten we zelfs. Maar we doen er nog veel te weinig mee. In het recent opgestelde rapport *Zelfredzaamheid bij brand* zijn opmerkelijke voorbeelden gegeven van gebouwwontwerpen die niet stroken met het gedrag van mensen bij brand. Alle reden dus om het onderwerp 'het uitgaan van het menselijk gedrag' te ambiëren.

52

Ambitie 7: Meer brandveiligheid in de woonomgeving

Als uitgegaan wordt van de feiten en cijfers, is dit de meest voor de hand liggende ambitie. Immers, al sinds jaar en dag vallen verreweg de meeste brandslachtoffers bij branden in woningen. Dat is niet alleen in Nederland zo, maar ook wereldwijd het geval. En al decennia lang wordt betoogd dat er meer ingezet moet worden op de verbetering van de brandveiligheid in de woonomgeving. Maar hoe logisch dat ook klinkt, na al die decennia is dat nog steeds onvoldoende gebeurd. Privacy en individuele verantwoordelijkheid vormen een belemmering om voldoende aandacht te besteden aan de risico's van woningbranden.

Ambitie 8: Verhogen van het maatschappelijk veiligheidsbesef

Het onmiskenbaar grootste struikelblok bij de verbetering van de brandveiligheid is het gebrek aan veiligheidsbesef bij nagenoeg allen die bij de brandveiligheid betrokken zijn. Vandaar een zeer belangrijke ambitie. De belangrijkste groep, de beheerders en gebruikers van gebouwen, waaronder woningen, is overduidelijk het minst veiligheidsbewust. In vervolg op de bevindingen van de Onderzoeksraad voor veiligheid naar aanleiding van het onderzoek naar de Schipholbrand, heeft de overheid al flink ingezet op het verhogen van het veiligheidsbewustzijn in het Actieprogramma Brandveiligheid. Dit initiatief dient nog wel beschouwd te worden in de onderlinge verbanden met onder meer *community fire safety* en het vergroten van de bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Ambitie 9: Vergroten van de bestuurlijke betrokkenheid

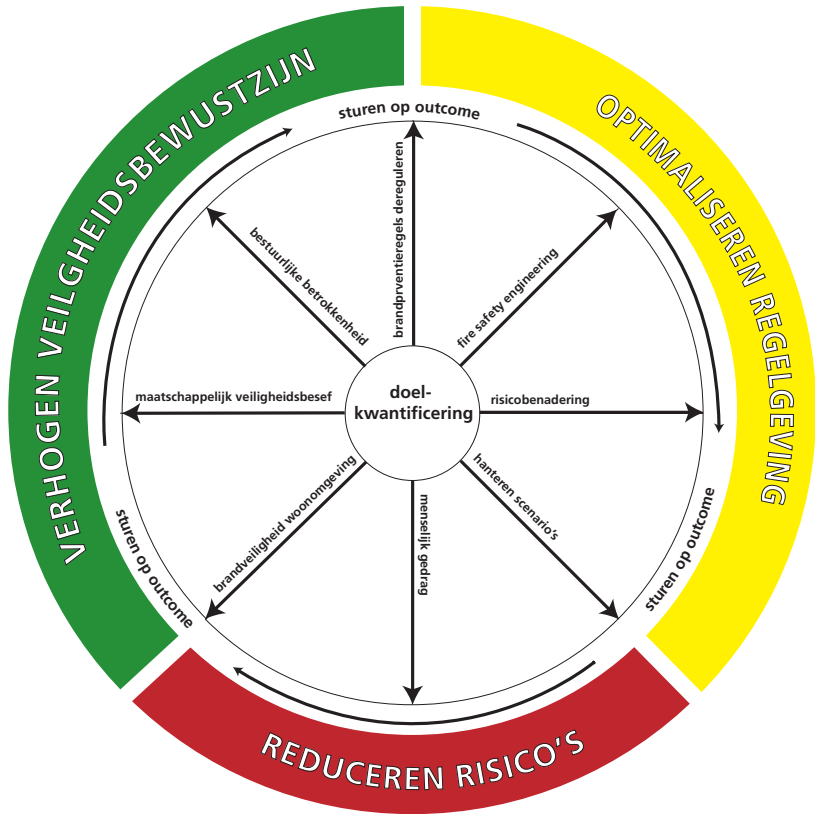
Brandpreventie is zeker geen stelsel dat louter gebaseerd is op wetmatigheden op basis van regelgeving en techniek. Brandpreventie is ook, of zou in ieder geval voor een belangrijk deel, een stelsel moeten zijn dat zijn legitimatie ontleent aan de vraag van het verantwoordelijke bestuur. Vandaar dat het vergroten van de bestuurlijke betrokkenheid als ambitie benoemd is. Recente publicaties en onderzoeken (Inspectie OOV, 2002 en 2006) hebben aangetoond dat de bestuurlijke aandacht voor brandpreventie minimaal en in ieder geval onder de maat is. De ambitie om dit te verbeteren hoort daarom thuis in een nieuwe visie.

Ambitie 10: Sturen op outcome

De laatste ambitie is die van het sturen op outcome. Outcomesturing geeft antwoord op de vraag wat brandpreventie uiteindelijk oplevert in termen van veiligheid. Het is het sluitstuk van ieder te bereiken doel. Immers, geen ambitie zonder het effect op de veiligheid te kunnen meten en te weten.

5.5 Brandpreventie in een nieuw model

Al eerder is geconstateerd dat een goede brandpreventie, vanwege de beïnvloeding van de deelonderwerpen, valt of staat met de onderlinge samenhang. Door de goede en waardevolle aspecten die in het verleden zijn ontwikkeld in drie thema's te hergroeperen, is hierin al een belangrijke stap gezet. Maar dat is nog onvoldoende om niet in de valkuil te stappen van fragmentarische benaderingen. Bij een nieuw model voor brandpreventie is het van uitermate groot belang niet alleen te kunnen inzoomen op de afzonderlijke doelen en middelen, maar ook steeds weer uit te zoomen en te proberen het totale systeem als het ware door een groothoeklens te bekijken. Op deze manier ontstaat meer zicht op de samenhang. En dat is bij de benadering van brandpreventie essentieel. Om dit te realiseren is ervoor gekozen een relationeel model te gebruiken. Gekozen is voor een cirkel omdat die op de beste wijze de relaties weergeeft tussen de visie (regelgeving, risico's en veiligheidsbewustzijn) en de weg om er te komen, oftewel de ambities. De cirkel is later uit te breiden met de te bereiken deelresultaten die betrekking hebben op de drie pijlers van de visie.



Brandpreventiecirkel

De kern van de brandpreventiecirkel is de ambitie om te komen tot doelkwantificering. Er dient immers gestart te worden met een streefbeeld. Van daaruit lopen de acht ambities, die als pijlen naar de buitenring gaan, naar de visie. Ze worden begrenst met de ambitie om op outcome te sturen. Ieder resultaat dient immers gemonitord te kunnen worden op bereikte veiligheidsdoelen. De brandpreventiecirkel wordt omsloten door de drie pijlers van de visie op brandveiligheid. Dat is immers het doel waarnaar toegewerkt wordt.

En uiteindelijk is het natuurlijk zo dat alle ambities onderling aspecten van samenhang kennen. Er moet sturing op brandpreventie zijn. Sturing is beïnvloeding van een situatie en veronderstelt zicht op die situatie en op de daarin samenhangende interventiemogelijkheden. In een complexe organisatie die in een dynamische omgeving ope-

reert, brandpreventie is onmiskenbaar zo'n omgeving, is dit zonder hulpmiddelen, zonder statistiek en zonder onderzoek onmogelijk. Het brandpreventiewerk op de werkvloer voltrekt zich in honderden kleine organisatie-eenheden die onder zeer uiteenlopende omstandigheden, op zeer uiteenlopende resultaten en effecten sturen. Wanneer we de werkzaamheden inzake brandpreventie beter willen sturen en monitoren, veronderstelt dat kennis van de actuele situatie, kennis van beïnvloedingsmogelijkheden en het voorhanden hebben van een streefbeeld. De brandpreventiecirkel voorziet hierin.

De brandpreventiecirkel en de branddriehoek

Met de brandpreventiecirkel is een model geïntroduceerd dat alles in zich heeft om het schematische model te worden om brandveiligheid te verbeteren. De brandpreventiecirkel zou daarmee een prachtige aanvulling kunnen zijn op de al vele jaren bestaande branddriehoek³⁹, die een schematische voorstelling geeft van de drie belangrijke factoren, brandstof, zuurstof en (ontstekings)temperatuur, die nodig zijn voor het ontstaan en voortduren van brand.

De brandpreventiecirkel en het Actieprogramma Brandveiligheid

Begin dit jaar is er een waardevolle en in potentie stevige aanzet gegeven in de richting van een nieuw elan op het terrein van de brandveiligheid. In reactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid⁴⁰ heeft het kabinet toegezegd een programma brandveiligheid te ontwikkelen. In februari 2007 is een Actieprogramma Brandveiligheid⁴¹ aan de Tweede Kamer aangeboden. In hoofdstuk 6 wordt onder andere ingegaan op de relatie tussen de brandpreventiecirkel en het Actieprogramma Brandveiligheid, evenals op de relatie tussen de brandpreventiecirkel en de lopende operatie 'Modernisering van de bouwregelgeving'.

39 Er is in de loop van de tijd ook sprake geworden van een brandvierhoek en brandvijfhoek, maar dat is in dit kader niet relevant.

40 Ministerie van Justitie, *Kabinetsreactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid over de Schiphol-brand*, 2006.

41 Ministerie van BZK, *Actieprogramma Brandveiligheid*, 2007.

6. De agenda voor de toekomst

Voordat de agenda voor de toekomst opgemaakt kan worden, wordt nu eerst gekeken naar andere lopende ontwikkelingen die voor de brandveiligheid belangrijk zijn. Immers, er zal een mate van samenhang en beïnvloeding zijn. Deze lopende ontwikkelingen zijn de operatie 'Modernisering van de bouwregelgeving' en het Actieprogramma Brandveiligheid. Beide worden eerst kort beschreven en voorzien van een aantal kanttekeningen. Daarna wordt op de samenhang tussen deze twee programma's en de tien ambities ingegaan. Ten slotte wordt de agenda voor de toekomst opgemaakt.

6.1 Operatie 'Modernisering van de bouwregelgeving'

Bij het aantreden van het kabinet-Balkenende II is begonnen met een operatie om de bouwregelgeving te moderniseren. Het regeerakkoord van dat kabinet sprak van een streven naar administratieve lastenverlichting en vermindering van de regeldruk voor burgers en bedrijfsleven. De inzet om de bouwregelgeving te moderniseren heeft twee uitgangspunten: vermindering van regeldruk en verbetering van naleefbaarheid en handhaafbaarheid⁴². Beide uitgangspunten passen uitstekend in het geschetste nieuwe elan in brandveiligheid. Enkele waarschuwende opmerkingen zijn echter gerechtvaardigd.

57

De minister van VROM geeft aan dat er een substantiële vermindering van regeldruk wordt verwacht door landelijke uniformering van lokale voorschriften en een verbeterde afstemming op aanpalende regelgeving. De uitvoering van het Bouwbesluit 1992 werd echter door het bedrijfsleven ervaren als een vergroting van de regeldruk en een verhoging van de brandpreventieve eisen. Terwijl slechts lokale voorschriften werden geüniformeerd. Het Bouwbesluit 1992 was immers beleidsneutraal ten opzichte van de daarvoor geldende gemeentelijke bouwverordeningen. Het is dan ook niet geheel duidelijk waarop de minister dit enthousiasme baseert. Verder wordt aangegeven dat de verbetering van de naleefbaarheid en handhaafbaarheid bereikt gaat worden door onder meer een verheldering van de verantwoordelijkheidsverdeling. Deze richt zich meer op het leggen van die verantwoordelijkheid bij burgers en bedrijfsleven. Voordat hiervan sprake kan zijn, zullen er echter instrumenten moeten zijn die ervoor zorgen dat de burgers en het bedrijfsleven deze verantwoordelijkheid wel echt kunnen dragen. Wat de burgers betreft zegt de brandveiligheid van de woonomgeving, de plaats bij uitstek waar burgers hun verantwoordelijkheid ten aanzien van de brandveiligheid zelf moeten dragen, genoeg. Niet voor niets is de brandveiligheid van de woonomgeving als een van de tien ambities benoemd. En wat de

⁴² Brief van de minister van VROM aan de Tweede Kamer, 10 november 2006.

verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven betreft, is enige scepsis ook gerechtvaardigd. Er zijn helaas vele praktijkvoorbeelden die leren dat het bedrijfsleven die op dit ogenblik niet kan dragen. Er zijn nog steeds horecaondernemingen waarin de brandveiligheidssituatie een kopie is van de situatie bij café 't Hemeltje in Volendam. Grote bedrijven geven soms hun brandveiligheidsadviseurs hun congé, omdat deze veiligheid belangrijker vinden dan geld uitsparen voor de onderneming. Ook de brand op Schiphol-Oost heeft laten zien dat het dragen van verantwoordelijkheid ver te zoeken is. Of de keuze van het ministerie van VROM om voor de handhaving meer in te zetten op normalisatie en certificatie de juiste is, valt ook te betwijfelen. In het verleden hebben deze instrumenten niet bewezen effectief te zijn. Normalisatieproducten van het NEN blijken vaak consensusresultaten te zijn die niet altijd de brandveiligheid effectief dienen. Bij certificatie bestaat het risico, dat de certificerende partijen het administratieve systeem belangrijker vinden dan het dienen van de veiligheid. Dat hebben ervaringen uit het verleden ons geleerd.

58

Ondertussen lopen twee ontwikkelingen inzake de bouwregelgeving gestaag door. Dat zijn de introductie van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit) en de omgevingsvergunning. Nu nog worden lokale voorschriften voor het brandveilig gebruik van gebouwen geregeld in lokale bouwverordeningen. Het Gebruiksbesluit uniformeert deze voorschriften tot één set landelijk geldende gebruiksvoorschriften. Tegelijkertijd wordt er met het Gebruiksbesluit naar gestreefd het aantal gebruiksvergunningplichtige gebouwen aanzienlijk te verminderen. Zo mogelijk zelfs met 80 procent. Omdat het gebruiksvergunningstelsel, zoals al eerder verkondigd, bijna verworpen is tot een administratief systeem zonder wezenlijk toegevoegde waarde voor de brandveiligheid, is dit een toe te juichen ontwikkeling. De komst van de omgevingsvergunning is dat eveneens, hoewel de brandweer haar zorgen uit over het continueren van haar adviserende rol bij het verlenen van (bouw)vergunningen.

Maar verreweg de belangrijkste constatering uit de operatie modernisering bouwregelgeving is, dat de minister van VROM aangeeft dat hij een fundamentele herbezinning op het gehele stelsel van de bouwregelgeving voorstaat, om een verdere, meer ingrijpende vereenvoudiging mogelijk te maken. Dat sluit naadloos aan bij een flink aantal ambities, zoals onder meer Fire Safety Engineering, scenariodienen en risicobenadering. Gelet op alle ervaringen met de bouwregelgeving tot op heden, zou de modernisering ervan juist moeten inzetten op deze fundamentele herbezinning. Er is ook hier te lang voortgeborduurd op bestaande thema's.

Ter illustratie van deze stelling het volgende voorbeeld. De benodigde uitgangsbreedte ten behoeve van het veilig ontvluchten bedraagt één meter per 90 personen ⁴³. Dit getal is in de jaren veertig van de vorige eeuw door de Amsterdamse brandweer gehanteerd en is de resultante van de getallen die gebruikt werden in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland. Toentertijd is door het ministerie van Binnenlandse Zaken al aangegeven dat er nader onderzoek diende plaats te vinden naar dit getal ⁴⁴. Echter, tot op heden heeft dit nader onderzoek nog niet plaatsgevonden.

6.2 Actieprogramma Brandveiligheid

In de reactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid inzake de Schipholbrand heeft het kabinet aan de Tweede Kamer⁴⁵ toegezegd een programma Brandveiligheid op te stellen. Dit programma, het Actieprogramma Brandveiligheid, heeft ten doel het bewustzijn voor brandveiligheid bij de verantwoordelijken in alle fasen van het bouwen en gebruikproces scherp te krijgen. Een van de essenties ervan is een breed gedragen programma en een besef dat iedereen die een verantwoordelijkheid heeft op het gebied van brandveiligheid vanuit zijn eigen rol een positieve bijdrage kan leveren aan de verhoging van de brandveiligheid. Het Actieprogramma Brandveiligheid heeft een doorlooptijd van twee jaar ⁴⁶. Ook in dit actieprogramma wordt geconstateerd, evenals is aangegeven door de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR), dat het huidige systeem van brandpreventie aan de grenzen van zijn mogelijkheden is gekomen ⁴⁷. Meer regels, strengere handhaving en technische oplossingen hebben niet meer het gewenste effect. Een meer dan juiste constatering. Vervolgens dringt zich echter al snel de vraag op of we met het vigerende actieprogramma oplossingen creëren voor de geconstateerde problemen. Nog los van de vraag wat de NVBR met het 'gewenste effect' voor ogen heeft. We missen immers nog steeds een doelkwantificering voor brandveiligheid. Maar laten we dit gewenste effect maar gelijkstellen aan een net zo min aan een doelkwantificering verbonden 'verbeterde brandveiligheid' zoals het kabinet dit na de Schipholbrand heeft aangegeven. Inzetten op veiligheidsbewustzijn is uitstekend, maar er is meer nodig om de brandveiligheid in ons land te verbeteren.

43 De lopende discussie rondom het toestaan van 135 personen per strekkende meter uitgangsbreedte wordt hier buiten beschouwing gelaten.

44 Lezing van B. Meenhorst, districtsinspecteur voor het brandweerwezen, 1949.

45 Ministerie van Justitie, *Kabinetsreactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid op de Schipholbrand*, 2006.

46 Ministerie van BZK, *Actieprogramma Brandveiligheid*, 2007.

47 Brief van de NVBR aan de minister van VROM d.d. 5 december 2006.

Het Actieprogramma Brandveiligheid geeft nadrukkelijk aan dat het uitgaat van de huidige bouw- en arboregelgeving. Dat is jammer en niet juist. Immers, het programma geeft aan dat het zich wel richt op het ontwikkelen van een visie op brandveiligheid, die richtinggevend moet zijn voor de verdere ontwikkeling van onder meer wet- en regelgeving. Het programma richt zich ook op de benaderingswijze van brandpreventie door middel van een systeem van scenario's en risicobenadering. Deze benadering kan niet anders geëffectueerd worden dan door het vertalen van de resultaten ervan in wet- en regelgeving. Het gaat het Actieprogramma om veiligheidsbewustzijn. Dat houdt ook in dat er begrip moet zijn voor de brandveiligheidsregels bij onder meer ondernemers. Dat begrip is op het ogenblik volstrekt afwezig, getuige onder meer het recent verschenen artikel in het opinieblad Forum van VNO-NCW⁴⁸. De kritiek die in het artikel geleverd wordt, is voor het overgrote deel onjuist en onterecht, maar tegelijk kan geconstateerd worden dat er bij ondernemers een grote mate van ontevredenheid heerst over de brandveiligheidseisen. Veiligheidsbewustzijn en het evalueren van de brandveiligheidsregelgeving moeten dus hand in hand gaan.

60

Los van deze omissie biedt het Actieprogramma Brandveiligheid waardevolle benaderingswijzen. Doelkwantificering, risicobenadering en scenariodenken zijn onderwerpen die ook in het geschetste nieuwe elan in brandveiligheid staan. Het vergroten van de kennis, het realiseren van kennisuitwisseling en het opnemen van brandveiligheid in de reguliere technische en managementopleidingen zijn prijzenswaardige benaderingen.

Toch zijn er nog enkele punten van zorg rondom het Actieprogramma Brandveiligheid. Eén daarvan is dat het ministerie van BZK alle acties op het terrein van de brandpreventie alleen maar uitvoert of ondersteunt als deze passen in het Actieprogramma Brandveiligheid. Dat strookt niet met de hiervoor gedane constatering, dat het verbeteren van de brandveiligheid meer is dan alleen inzetten op de doelen van het Actieprogramma. Een ander zorgpunt is dat het programma niet is voorzien van concrete doelen. Het actieplan geeft niet aan in welke mate de acties bijdragen aan het verbeteren van de brandveiligheid. Het is een gemiste kans om met dit actieprogramma geen outcomedoelstellingen aan het eigen beleidsplan te koppelen.

Een laatste punt van bijzondere aandacht is het implementeren van de resultaten. Ook na het onderzoek naar de cafébrand in Volendam is een actieprogramma opgesteld. Er zijn (te) weinig resultaten daarvan geïmplementeerd in beleid. Het is wenselijk dat dat nu wel gebeurt. Is de overheid zich daarvan wel terdege bewust? Als uit de risicobenadering blijkt dat er ingezet moet worden op de brandveiligheid van de woonomgeving (hetgeen niet denkbeeldig is) zal de overheid dan haar koers ten aanzien van de brandveiligheid van woningen gaan verleggen? Zal bijvoorbeeld de toepassing van woningsprinklers daadwerkelijk in beleid opgenomen worden?

6.3 De relaties met de tien ambities

De visie op brandpreventie is gestoeld op drie pijlers: veiligheidsbewustzijn, regelgeving en risico's. Als we deze onderwerpen afzetten tegen het programma inzake de modernisering van de bouwregelgeving en het Actieprogramma Brandveiligheid, zien we dat deze onderwerpen expliciet of impliciet het doel zijn van deze programma's. De inhoudelijke uitwerking verschilt echter. De reden daarvan is dat de tien ambities de samenhang tussen de onderwerpen benadrukken, waardoor de leemten in beide programma's inzichtelijk worden en de onderlinge samenhang van de onderwerpen wordt benadrukt. Immers, de brandpreventiecirkel laat zien welke ambities noodzakelijk zijn om één van de pijlers als einddoel te bereiken.

61

Als we de doelen van beide programma's naast de tien ambities van het nieuwe elan in brandveiligheid leggen, zien we het volgende:

Ambities uit het nieuwe elan in brandveiligheid (brandpreventiecirkel)	Modernisering bouwregelgeving	Actieprogramma Brandveiligheid
Vaststellen doelkwantificering		X
Brandpreventieregels dereguleren	X	
Introduceren Fire Safety Engineering		
Uitgaan van risicobenadering		X
Centraal stellen scenario's		X
Uitgaan van het menselijk gedrag		
Meer brandveiligheid woonomgeving		
Verhogen veiligheidsbewustzijn	X	X
Vergroten bestuurlijke betrokkenheid		
Sturen op outcome		

Opvallend is dat beide programma's de helft van de ambities 'ongemoeid' laten. Dat wil niet zeggen dat de overheid deze ambities vergeet of niet belangrijk genoeg vindt. Aan een aantal van deze ambities wordt door de overheid op andere plaatsen wel aandacht besteed. In het kader van het meerjarenonderzoeksprogramma Zelfredzaamheid⁴⁹, gefinancierd door het ministerie van BZK, doet het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra (NIFV) uitgebreid onderzoek naar menselijk gedrag bij brand. Outcomesturing is al door het kabinet genoemd in zijn reactie op de cafébrand in Volendam. Het begrip doet nu schoorvoetend zijn intrede bij het ministerie van BZK. Fire Safety Engineering wordt nog niet met name genoemd door de overheid, maar het door het ministerie van BZK gefinancierde meerjarenonderzoeksprogramma Simulatie, dat door het NIFV wordt uitgevoerd, is een onderdeel van Fire Safety Engineering. Ook met de deregulering van de bouwregelgeving en het leggen van meer verantwoordelijkheid bij de ondernemer, komt dit onderwerp vanzelf als logisch gevolg prominent aan de orde. Opmerkelijk is wel dat het vergroten van de bestuurlijke betrokkenheid nergens expliciet genoemd wordt. Terwijl de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid het gebrek hieraan steeds nadrukkelijk noemt in haar onderzoeken⁵⁰. De brandveiligheid in de woonomgeving heeft zeker de aandacht van de overheid. Zij tracht evenwel dit onderwerp nog steeds af te doen met louter voorlichtingsactiviteiten.

62

6.4 De agenda voor de toekomst

Er kan geconcludeerd worden dat gedurende de laatste decennia goede en waardevolle stappen zijn gezet in het verbeteren van de brandveiligheid in de bebouwde omgeving. Het aantal doden bij brand in Nederland is een van de laagste van Europa⁵¹. Evenzo moeten we constateren dat we niet op het niveau zijn gekomen waar we zouden willen zijn. De impact die branden als in Volendam en op Schiphol-Oost heeft op de maatschappij en de kritiek die de onderzoeken leveren op het functioneren van de overheid ten aanzien van de brandveiligheid bewijzen dit. Verder voortborduren op de ingeslagen weg gaat niet meer. Nog meer regels en nog meer handhaving zullen de brandveiligheid niet verbeteren. We moeten een andere weg inslaan. Iedereen is daarvan nu wel overtuigd, maar het wordt tijd de daad bij het woord te voegen. De eerste stap is gezet. De Brandweeracademie heeft al ingezien dat brandpreventie voor de nabije toekomst een eigen lectoraat nodig heeft.

49 Kobes, *Zelfredzaam gedrag bij brand*, 2007.

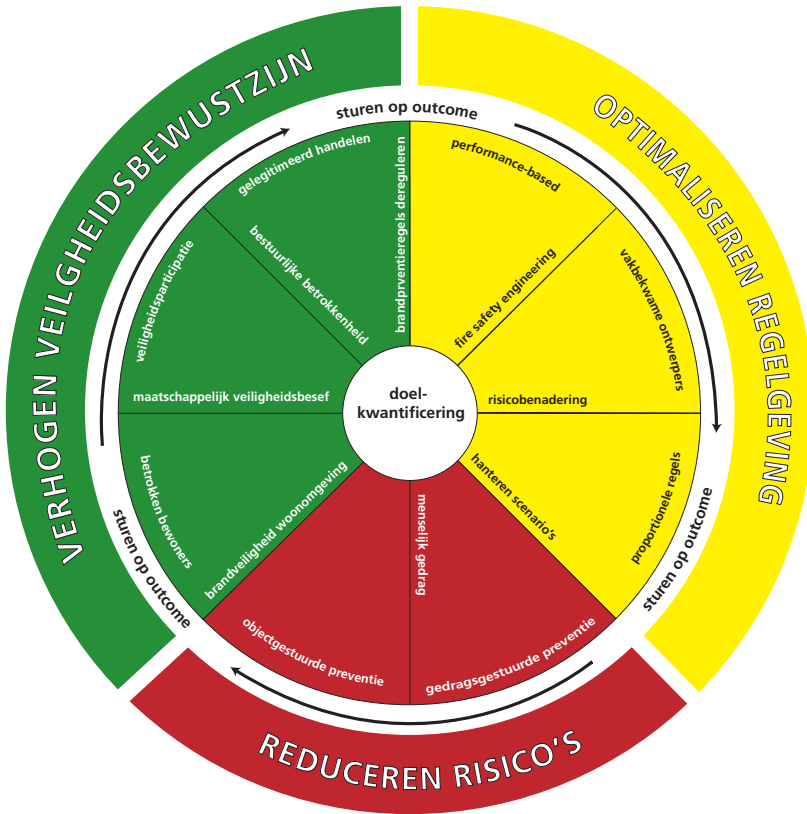
50 Inspectie OOV, *Gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid*, 2002 en *Bestuurlijke aansturing van de brandweezorg*, 2006.

51 Het aantal doden in Nederland bedraagt 4,1 per miljoen inwoners. Daarmee komt Nederland op de vierde (beste) plaats van alle 27 EU-landen. Het gemiddelde in de EU is 12,0 doden per miljoen inwoners.

De belangrijkste agenda en de leidraad voor het handelen van het lectoraat is de geschetste visie op de brandpreventie en de weg om er te komen is op basis van de tien ambities.

Alleen dan komen de verbeteringen die de onafhankelijke onderzoeken van de Onderzoeksraad voor veiligheid en van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid voorstellen tot hun recht, alsmede de standpunten van het kabinet naar aanleiding van de branden in Volendam en op Schiphol-Oost. In de brandpreventiecirkel passen ook het Actieprogramma Brandveiligheid en het programma 'Modernisering bouwregelgeving'. Niet lijkt ons dus tegen te houden om hiermee de brandpreventiecirkel de agenda voor de toekomst te laten zijn. Door het realiseren van de doelstellingen op basis van de tien geschetste ambities zal de brandpreventie op het niveau komen waarop de overheid haar zorgplicht kan waarmaken.

De tien ambities en de brandpreventiecirkel moeten verder uitgebouwd worden. Door middel van discussiebijeenkomsten en symposia met brandpreventiedeskundigen zullen de ambities meer handen en voeten moeten krijgen. Op de volgende pagina's, in deel 2, worden aanzetten gegeven om de discussie hierover te voeren. Een volgende stap is ook het verder uitbouwen van de brandpreventiecirkel. De pijlers van de visie zullen nader onderverdeeld moeten worden en de onderlinge verbanden tussen de ambities zullen inzichtelijker gemaakt moeten worden. Als uitgangspunt voor deze discussie kan de mogelijke eindsituatie van de brandpreventiecirkel op de volgende pagina dienen.



Mogelijke eindsituatie brandpreventiekring

Deel 2

Een nadere kennismaking met de tien ambities

Op de volgende pagina's wordt nader ingegaan op de tien ambities, met als doel richting te geven aan de inhoud van iedere ambitie en een aanzet te geven tot verdere discussie en uitbouw. Er wordt niet gepretendeerd volledig te zijn: alleen door verdere discussie krijgt een ambitie voldoende handen en voeten. De beschrijvingen zijn ook nog niet alle wetenschappelijk onderbouwd. Er worden denkrichtingen aangegeven voor nadere uitwerking. Het zijn beelden van de ambities, waar mogelijk ondersteund door statistische gegevens en buitenlandse ervaringen. Ook wordt, daar waar thans mogelijk, aangegeven wat de ambities kunnen opleveren in termen van veiligheid.

Ambitie 1: Vaststellen van een doelkwantificering

Vele beleidsterreinen kennen doelstellingen. Verkeersveiligheid, milieubeleid, gezondheidszorg, etc. Maar nergens is vastgelegd waarnaar wij streven met brandveiligheid. Welke reductie wensen wij bestuurlijk en maatschappelijk te realiseren ten aanzien van branden, brandslachtoffers en schade? De impact van branden is aanzienlijk. Na branden als in Volendam en op Schiphol-Oost is de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke verontwaardiging groot. Het is zonder doelkwantificering niet mogelijk maatregelen en de effecten van die maatregelen te toetsen. Het vaststellen van een doel is een beginpunt voor een nieuwe benadering van brandveiligheid. Vandaar dat dit de eerste geformuleerde ambitie is.

Doelkwantificering doet haar intrede

Doelkwantificering kan op zowel macro- als microniveau toegepast worden. Onder macroniveau wordt hier verstaan: op landelijk systeem-niveau. Dus: wat is landelijk acceptabel of waarnaar wordt landelijk gestreefd. Onder microniveau wordt verstaan: het acceptabele of streefniveau per gebouwfunctie.

69

Doelkwantificering op macroniveau is in Nederland niet helemaal nieuw. In 1988 is het project 'Brandveiligheid in de privésfeer' van start gegaan. Het ministerie van Binnenlandse Zaken was daarbij coördinerend departement. De staatssecretaris van het ministerie gaf bij die gelegenheid in haar toespraak de volgende doelstelling aan:

“Een voldoende veiligheidsniveau in de privésfeer kan via een aantal instrumenten zoals voorlichting, preventie en repressie worden bereikt. De doelstelling om het aantal ongevallen in de privésfeer met 20 procent terug te dringen vóór het jaar 2000 is reëel. Uitgangspunt moet zijn het bestrijden van brand zo veel mogelijk te voorkomen. Via preventieve maatregelen en het beïnvloeden van het gedrag van mensen kunnen ongevallen in de privésfeer en hun gevolgen worden beperkt. Bij preventieve maatregelen kan men denken aan het handhaven van het veiligheidsniveau van woningen zoals is vastgelegd in de Woningwet. In de voorlichting moet de consument worden duidelijk gemaakt hoe hij met de ingebouwde veiligheid van zijn woning moet omgaan.”⁵²

52 Ministerie van BZK, *Rookmelders in de privésfeer*, 1993.

Hier stelt de overheid dus een doel ten aanzien van brandveiligheid. Voor zover na te gaan is dit de eerste doelkwantificering voor brandveiligheid. Er is helaas nagelaten om de resultaten te monitoren gedurende de twaalf jaar tot aan 2000. Er is nimmer door wie dan ook gekeken of de doelstellingen gehaald zijn en waardoor ze wel of niet gehaald zijn. Onderstaand diagram laat zien dat de doelstelling gehaald is, maar dat is louter toeval ⁵³. En dan hebben we het alleen nog maar over de doden. Het aantal gewonden bij woningbranden vertoont sinds 1988 nog steeds een stijgende lijn.



Relatie slachtoffers woningbranden en doelstelling overheid

Pas met het uitkomen van de *Leidraad Brandveiligheid cellen en cellengebouwen* ⁵⁴ is sprake van de komst van een robuuste doelkwantificering op gebouw(functie)niveau. Deze leidraad schetst een realistisch beeld van de risico's in een cel of cellengebouw bij brand. Brand in een cel mag nooit leiden tot slachtoffers in andere ruimten dan de cel waarin de brand is uitgebroken. Ook mag een brand in een cel nooit ertoe leiden dat er in die cel meer dan twee doden vallen. Er wordt dus gezegd dat het kan zijn dat er bij een brand in een cel twee doden vallen (in die cel). Uiteraard zal in de fase van redding en bestrijding alles in het werk gesteld worden om dit te voorkomen. Het is dus geen kwestie van dat er twee doden *mogen* vallen, maar dat er twee doden *kunnen* vallen. De beperkingen van brandpreventieve en repressieve maatregelen zijn hier inzichtelijk gemaakt. Die waren al bekend, maar we durfden ze niet te benoemen. Nu dus eindelijk wel. Dit verdient navolging bij andere gebouwfuncties.

⁵³ Bij ambitie 7 wordt hierop nader ingegaan.
⁵⁴ NIFV, *Conceptleidraad Brandveiligheid cellen en cellengebouwen*, 2007.

Het Actieprogramma Brandveiligheid heeft doelkwantificering op macroniveau omarmd als speerpunt voor een verbeterde brandveiligheid. Helaas was het nog iets te vroeg om aan het actieprogramma zelf een doelkwantificering te koppelen. In het actieprogramma is over doelkwantificering het volgende opgenomen:

“Op tal van terreinen zijn doelstellingen geformuleerd. Ofschoon er in de brandveiligheid jaarlijks miljarden aan investeringen en schaden omgaan, is nergens vastgelegd wat in Nederland acceptabel wordt gevonden aan onder meer het aantal branden, doden en gewonden bij brand en wat bijvoorbeeld een acceptabele brandschade of maatschappelijke ontwrichting door brand is. Het is dan ook niet mogelijk maatregelen en effecten van die maatregelen te toetsen. De jaarlijkse statistieken leiden niet tot ongerustheid, incidenten wél. Een van de bestanddelen van het actieprogramma is voor doelkwantificering een model te ontwikkelen.”

Doelkwantificering is een probleemdefinitie

Doelkwantificering op microniveau is een bottom-upbenadering. Het liefst zouden we als doel hebben dat er geen branden zouden zijn of in elk geval geen brandslachtoffers. Maar dat is een illusie die weliswaar nagestreefd moet worden, maar niet als reëel streefbeeld geschetst moet worden. Er zullen altijd branden zijn en daardoor altijd brandslachtoffers en brandschaden. Het optimum tussen wat acceptabel is en wat financieel, organisatorisch en technisch haalbaar is, moet als doelkwantificering gedefinieerd worden.

71

Op macroniveau is doelkwantificering een top-downbenadering. Uitgangspunt is het huidige niveau van het aantal branden en brandslachtoffers, de hoogte van brandschaden en de mate van maatschappelijke ontwrichting. Op basis daarvan moeten reductiecijfers vastgesteld worden en moeten acties en programma's zich richten op het realiseren van die reductiedoelen.

Er zijn vele parameters die uiteindelijk bepalen welke doelen nagestreefd moeten worden. Naast de min of meer 'harde' parameters als technische, financiële en organisatorische mogelijkheden en beperkingen zijn het vooral de 'zachte' parameters op maatschappelijk gebied die een rol spelen. Voorbeelden van 'zachte' parameters zijn onrust, acceptatie en verontwaardiging. De mate waarin deze parameters een rol spelen, hangt mede af van de omstandigheden waaronder een incident plaatsvindt. Zo zal een brand in een woning waarbij drie bejaarden om het leven komen minder impact hebben dan een vergelijkbare brand in een verzorgingstehuis. Dit was ook te constateren bij de brand

in het cellencomplex op Schiphol-Oost. Hier betrof het slachtoffers die van de zorg van de overheid afhankelijk waren. Dat dit tot dilemma's leidt, zal duidelijk zijn. Zo zal de zorg voor scholen vanuit het beeld van toevertrouwde zorg groot moeten zijn, terwijl de ervaring leert dat er op scholen nauwelijks branden plaatsvinden als er leerlingen aanwezig zijn, en er vanuit risicobenadering geen strenge doelen gesteld zouden hoeven worden.

Twee onderwerpen die bij het vaststellen van doelen nadrukkelijk beschouwd moeten worden zijn de bescherming van vitale sectoren en de bescherming van cultureel erfgoed. De brandveiligheidszorg voor beide, maar met name die voor ons cultureel erfgoed, zoals kunst en monumenten, is ver onder de maat. Juist daar zou een doelkwantificering erg behulpzaam zijn.

Er zijn meerdere landen die doelkwantificering hanteren. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk hebben al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw van tijd tot tijd grote nationale actieprogramma's brandveiligheid, waarin doelen in termen van reductie van het aantal branden, brandslachtoffers en schaden zijn opgenomen. Enkele jaren geleden is in Finland een actieprogramma gestart om het aantal doden bij brand terug te dringen. Ook hier is dus sprake van een actieprogramma met een duidelijke doelkwantificering.

72

Kosten-batenanalyse

In andere landen, zoals bijvoorbeeld de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, is het niet vreemd om het lager aantal doden en gewonden door het toepassen van brandveiligheidsmaatregelen uit te drukken in kosten en baten. Dat gebeurt op andere beleidsterreinen, zoals milieu, verkeer en gezondheidszorg, immers ook. Zo heeft onderzoek in de jaren negentig in het Verenigd Koninkrijk uitgewezen dat als alle woningen daar voorzien zouden zijn van rookmelders op batterij, de kosten-batenanalyse over een periode van twintig jaar een voordeel zou opleveren van bijna 2,5 miljard gulden, als gekeken wordt naar de kosten van letsels⁵⁵. De financiële voordelen van minder brandschade en wellicht een kleinere brandweerorganisatie waren hierin niet meegenomen. Bij het toepassen van op het lichtnet aangesloten rookmelders werd dit voordeel nog 25 procent groter.

Een andere kosten-batenanalyse is het beschouwen van de individuele brandschade. Onderzoek in Duitsland heeft uitgewezen dat als een woning, door een vertraagde inzet van de brandweer, vier minuten langer brandt, de extra schade aan de woning - brandschade, waterschade, rookschade en reconditioneringskosten - ongeveer 23.000 euro per woningbrand bedraagt. Ook heeft het onderzoek uitgewezen dat een woning ten gevolge van een brand in een televisietoestel ongeveer zes maanden onbruikbaar is. Een Amerikaans onderzoek heeft vastgesteld dat na grote branden in bedrijfsgebouwen 43 procent van de bedrijven niet meer tot een herstart komt. Van de overige gebouwen duurt het bij de helft meer dan drie jaar voordat ze hun activiteiten weer kunnen herstarten. Als de hoogte van brandschaden ook deel gaat uitmaken van doelkwantificering, kan het aspect van toename van brandschade per tijdseenheid meegewogen worden. Er komt dan een direct verband met de opkomsttijden van de brandweer, waardoor deze normtijden ook in het kader van doelkwantificering gevalideerd worden.

Conclusie ambitie 1

Als de overheid geen doelstellingen voor brandveiligheid kiest, waar komt dan de verontwaardiging vandaan bij branden als op Schiphol-Oost en in Volendam? Dergelijke branden vinden in Nederland immers iedere vier jaar plaats. We moeten dus naar doelkwantificering. We moeten een vastgesteld niveau van brandveiligheid beschikbaar hebben, dat bestuurlijk wordt vastgelegd. Het vastleggen van een doelkwantificering wil overigens niet zeggen dat het brandveiligheidsniveau per definitie omhoog moet en daarmee het aantal branden, brandslachtoffers en brandschaden omlaag. Een vastgestelde doelkwantificering zal de komende jaren wel richtinggevend zijn voor de verdere ontwikkeling van wet- en regelgeving, de formulering van strategieën, het opzetten van activiteiten en actieprogramma's en het verrichten van onderzoeken en evaluaties.

Ambitie 2: Brandpreventieregels dereguleren

Deregulering is al een aantal jaren overheidsbeleid. In het kader van deze ambitie is deregulering als overheidsbeleid géén vertrekpunt, maar komt er op hoofdlijnen wel mee overeen. De focus is hier met name gericht op de mensen - ontwerpers, bouwers, beheerders, gebruikers en toetsers - die met de regelgeving werken. Voor hen heeft deregulering tot nu toe weinig opgeleverd. Voor hen betekent het dat voorschriften beperkt, kort en bondig moeten zijn om de uitvoerbaarheid te waarborgen. En vooral dat de proportionaliteit van de voorschriften herkend en erkend wordt. De dereguleringsvoorstellen in deze ambitie worden vanuit het perspectief van de bouwfunctie, de brandpreventieve eisen en de gebruiksvergunning ingezet.

Deregulering is overheidsbeleid

“Onder invloed van de operatie ‘Modernisering bouwregelgeving’ was er bij het kabinet de bereidheid om nodeloze en betuttelende voorschriften te schrappen die niet meer passen in een moderne, zelfredzame samenleving. Sinds de introductie van het Bouwbesluit in 1992 is, mede op verzoek van de Tweede Kamer, bij voortduring gezocht naar dereguleringsmogelijkheden. In de komende wijzigingsronde van het Bouwbesluit 2003 is ook sprake van een verdere vermindering van voorschriften. Met de reeds gerealiseerde wijzigingen én na de komende vereenvoudiging van het Bouwbesluit 2003, zal er sprake zijn van een robuuste set van bouwvoorschriften die een aantal essentiële waarden borgt en waardoor draagvlak bij de bouwpraktijk bestaat.” Aldus de minister van VROM in zijn brief van 10 november 2006 aan de Tweede Kamer.

Of de praktijk hierbij centraal staat, is onduidelijk. De praktijk moet leidend zijn, als het gaat om deregulering. Realiseerbaarheid, effectiviteit, outcome, controleerbaarheid en handhaafbaarheid moeten dan ook de sleutelwoorden zijn. Vanuit dit perspectief wordt deregulering nader beschouwd vanuit een drietal mogelijkheden:

1. bouwfuncties
2. brandpreventieve eisen
3. gebruiksvergunning.

Deregulering vanuit perspectief 1: gebouwfuncties

Veel gebouwfuncties hebben materieel gezien nagenoeg hetzelfde niveau van brandveiligheid. De vraag dringt zich dan ook op of er niet een aantal gebruiksfuncties samengevoegd kan worden. Immers, wat betreft de brandveiligheid is er vaak een groter verschil in bouwkundige complexiteit dan in gebruiksfunctie. Zo zullen een klein kantoorgebouw en een klein onderwijsgebouw in brandpreventief opzicht meer op elkaar lijken dan een klein kantoorgebouw en een groot, complex kantoorgebouw.

Deze verschillen uitend zich in de statistiek. Het is vanuit dat oogmerk vreemd dat deze verschillen in de regelgeving niet tot uitdrukking komen. Als we de gebruiksfuncties nader beschouwen op aantal branden, slachtoffers en brandoorzaken, zijn er een aantal conclusies te trekken die als input kunnen dienen voor het maken van afwegingen over deregulering op basis van de risico's⁵⁶. Het CBS geeft een onderverdeling naar aantallen en soort branden in de diverse gebouwfuncties. Het CBS geeft echter niet aan in welke gebouwfuncties bij brand doden vallen. Bij ambitie 4 komt de risicobenadering aan de orde. Op deze plaats is het voldoende te constateren dat vanuit een risicobenadering het aantal gebouwfuncties beperkt zou kunnen worden. Daarin zijn twee stappen te onderscheiden. De eerste stap zou een beperkte vermindering van gebouwfuncties zijn. Er zou dan waarschijnlijk tot de volgende onderverdeling gekomen worden:

- woongebouwen
- industriegebouwen
- slaapgebouwen (logies-, gezondheidszorg- en celgebouwen)
- bijeenkomstgebouwen (inclusief winkelcentra)
- overige gebouwen (kantoor-, onderwijs- en winkelgebouwen).

De kenschetsen die tot deze onderverdeling leiden, zijn genoemd in het essay *Deregulering bouwregelgeving brandveiligheid*.

De tweede stap duidt op een verdere deregulering in gebouwfuncties. Er kan gekozen worden voor een basismodel, waarin alleen de grote verschillen in risico's en gebruik tot uiting komen in het onderscheid tussen gebruiksfuncties. Als daarvoor gekozen wordt, zijn er slechts twee gebruiksfuncties: slaapgebouwen en niet-slaapgebouwen. Zowel uit de filosofie van de brandpreventie, weergegeven in de brandbeveiligingsconcepten, als in het vigerende Bouwbesluit blijkt het onderscheid tussen de brandveiligheidseisen in de diverse gebruiksfuncties met name te zitten in het verschil tussen gebouwen waarin geslapen wordt en gebouwen waarin niet geslapen wordt (bijvoorbeeld de toepassing van subbrandcompartimenten). De overige verschillen zijn in vergelijking

56 Zie voor deze analyse het essay *Deregulering bouwregelgeving brandveiligheid*, Nibra, 2005.

daarmee marginaal. Uiteraard is er een verschil in gebruik en brandveiligheid tussen bijvoorbeeld een hotel en een gevangenis. Dat onderscheid wordt gemaakt door de twee genoemde categorieën uit te breiden met de onderverdeling zelfredzaam en niet-zelfredzaam.

Deregulering vanuit perspectief 2: brandpreventieve eisen

De materiële inhoud van de brandveiligheidsvoorschriften in het Bouwbesluit vindt zijn oorsprong in de gangbare bouwpraktijk en 'oude' en bestaande wettelijke regelingen. Hierbij dient niet alleen gedacht te worden aan specifieke regelingen betreffende de brandveiligheid, maar ook aan regelingen met een totaal andere invalshoek, bijvoorbeeld regelingen die te maken hebben met een specifiek gebruik en subsidieverlening. Onder invloed van deze laatste groep kent het huidige Bouwbesluit een aantal voorschriften die uit oogpunt van brandveiligheid op zijn minst gezegd 'vreemd' zijn. Deze voorschriften veroorzaken de nodige ruis in de uitvoeringspraktijk vanwege de verschillen in grenswaarden, die niet logisch zijn, alsmede vanwege de oorsprong van de grenswaarden. Daarnaast kent het Bouwbesluit brandveiligheidsvoorschriften die bij het schrappen ervan geen negatieve invloed zullen hebben op het brandveiligheidsniveau. Het gaat te ver om deze vanaf deze plaats te benoemen en te analyseren⁵⁷. Wel kan geconcludeerd worden dat het schrappen van een aantal eisen geen invloed zal hebben op de brandveiligheid. Enerzijds omdat ze niets toevoegen in termen van brandveiligheid, anderzijds omdat sommige eisen niet of nauwelijks handhaafbaar zijn of gehandhaafd worden.

77

Aan het begin van deze paragraaf is opgemerkt dat we met deregulering moeten uitgaan van de gebruikers van de regels, en dat zijn eerder de ontwerpers dan de toetsers. Als dit consequent wordt doorgezet, zou de indeling van de brandveiligheidsvoorschriften in de bouwregelgeving er anders moeten uitzien. De meest logische indeling zou dan zijn:

1. *Brandcompartimenten*; dit is de verzameling van eisen die nodig zijn om te voorkomen dat een brand zich uitbreidt buiten een vastgesteld compartiment uit oogpunt van het beheersbaar houden van een brand.
2. *Rookcompartimenten*; dit zijn de eisen die nodig zijn om te voorkomen dat vluchtende mensen niet te lang door de rook hoeven te lopen. Deze rookcompartimenten kunnen pas vastgesteld worden, als de brandcompartimenten bekend zijn.
3. *Ontvluchten*; deze eisen zorgen ervoor dat als iemand het rookcompartiment heeft verlaten, er voldoende en kwalitatieve mogelijkheden zijn om het gebouw veilig te verlaten. Hiervoor dienen de rookcompartimenten dus bekend te zijn.

57 Zie voor voorbeelden het essay *Deregulering bouwregelgeving brandveiligheid*, Nibra, 2005.

4. *Constructies*; dit zijn de eisen die noodzakelijk zijn om bij brand het instorten van het gebouw of delen van het gebouw te voorkomen.
5. *Materialen*; dit zijn de eisen om snelle branduitbreiding of rookontwikkeling van de toegepaste materialen te voorkomen of te beperken.
6. *Brandbeveiligingsinstallaties*; deze eisen zijn enerzijds om het snel en veilig ontvluchten te ondersteunen en anderzijds om het optreden van de brandweer te vereenvoudigen.

De eerste drie voorschriften hebben een directe invloed op het ontwerp van het gebouw. De laatste drie eisen hebben dat niet of veel minder. Er is tussen de laatste drie voorschriften ook geen volgordeijkheid, zoals bij de eerste drie het geval is.

Deregulering vanuit perspectief 3: gebruiksvergunning

Herziening van het gebruiksvergunningstelsel is onontkoombaar, gelet op de eerdere constatering dat het stelsel blijkbaar niet uitvoerbaar is (denk aan de grote achterstanden) en zich met name beperkt tot een administratief stelsel dat te weinig bijdraagt aan de feitelijke brandveiligheid. De herziening is inmiddels al ingezet met de voorgenomen komst van het Gebruiksbesluit, waarbij het aantal gebruiksvergunningplichtige gebouwen met bijna 80 procent wordt verminderd. Er wordt hier nog wel even stilgestaan bij de gebruiksvergunning als dereguleringsmaatregel, vanwege de mogelijke samenhang met de hiervoor aangegeven deregulering bij gebouwfuncties. Ook hier is een beperkte en een verdergaande deregulering mogelijk. De minst ingrijpende herziening is aansluiten bij de hierboven gegeven verschillen in gebruiksfuncties, zoals dat ook is gedaan in het essay *Deregulering bouwregelgeving brandveiligheid*.

Bij een verdergaande deregulering in gebouwfuncties zijn hiervoor vier categorieën onderscheiden: zelfredzame personen die wel of niet slapend aanwezig zijn en niet-zelfredzame personen die eveneens wel of niet slapend in een gebouw aanwezig zijn. In elk van deze vier categorieën is het zeer goed mogelijk dat er een risicovoller gebruik is dan in een standaardsituatie. Te denken valt aan hoogbouw, ondergrondse gebouwen, complexe gebouwen of gebouwen waarin zeer veel mensen verblijven of waarin brandgevaarlijke activiteiten plaatsvinden. Deze extra risico's dienen afgedekt te worden. Dat hoeft niet door extra bouwkundige eisen te stellen, maar kan ook door deze gebouwen gebruiksvergunningplichtig te maken. De eisen die in de gebruiksvergunning worden voorgeschreven hebben dan ook een directe relatie met het bijzondere karakter van het gebouw, de aanwezige personen of de activiteit

in het gebouw. De extra gebruikseisen die op basis van de gebruiksvergunning noodzakelijk zijn, zijn dan onder te verdelen in:

- *gebouwgerelateerde eisen*: bij bijvoorbeeld hoogbouw, ondergrondse gebouwen, complexe gebouwen
- *persoonsgerelateerde eisen*: bij gebouwen waarin zeer veel mensen verblijven
- *activiteitgerelateerde eisen*: bij gebouwen waarin bijvoorbeeld brandgevaarlijke activiteiten plaatsvinden.

Met een dergelijk gebruiksvergunningssysteem wordt ook helder gemaakt dat er bij deze gebouwen sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid van gebruiker (naleving) en overheid (handhaving). Deze gedeelde verantwoordelijkheid is eventueel nog verder herkenbaar te maken.

Een vergunning heeft iets in zich van eenrichtingsverkeer: opgelegd door de ene partij en verplichtingen scheppend voor de andere partij. Bij deze toch bijzondere en in omvang geringe hoeveelheid gebouwen⁵⁸ kan ook voor een andere vorm gekozen worden, namelijk die van het gebruikscontract. Daarmee wordt aangegeven dat er voor zowel de overheid ('vergunningverlener') als de eigenaar/gebruiker ('vergunninghouder') verplichtingen zijn. Onder de verplichtingen van de eigenaar/gebruiker wordt uiteraard verstaan het naleven van de gebruikseisen. Daar staat echter, anders dan nu bij de gebruiksvergunning het geval is, een aantal verplichtingen van de overheid tegenover. Hierbij valt te denken aan de verplichting van de overheid om een aanvalsplan voor het gebouw op te stellen, regelmatig in het pand te oefenen zodat de brandweer bij een brand effectiever kan optreden, de eventueel aanwezige BHV-ploeg te trainen, enzovoorts⁵⁹.

Risico's bij deregulering

Deregulering kent ook risico's. Enerzijds leidt deregulering tot het schrappen van regels en anderzijds tot het samenvoegen of veralgemeniseren van regels. Maar in de praktijk wordt het vaak, onterecht, uitgelegd als onvolledig. Hierdoor kan onduidelijkheid ontstaan, met als gevolg dat gepoogd wordt deze 'leemten' op te vullen. Hoe paradoxaal ook, deregulering kan daardoor leiden tot een systeem van pseudoregelgeving. Dan hebben we wederom een dichtgeregeld systeem, met als verschil dat de regie volledig zoek is. Mogelijkheden voor verbetering van de bouwregelgeving zijn zeer goed te vinden in de vorm van deregulering.

58 Een grove inschatting is dat het aantal gebruiksvergunningplichtige gebouwen nog maar 20 procent bedraagt van het huidige aantal.

59 Er kan zelfs gedacht worden aan incentives zoals meer surveillance door de politie bij een discotheek of het aanbrengen van extra verlichting en fietsenstallingen rondom een horecagelegenheid.

lering, mits de risico's die deregulering met zich meebrengt, onderkend en ondervangen worden. De overheid wil meer verantwoordelijkheid bij burgers en bedrijfsleven neerleggen, maar tegelijkertijd constateert diezelfde overheid dat er een volstrekt onvoldoende veiligheidsbewustzijn is. Deregulering kan daardoor trekjes vertonen van 'over de schutting gooien'.

Conclusie ambitie 2

Deregulering kan en moet leiden tot een wettelijk systeem voor de brandveiligheid dat voldoende cohesie heeft tussen bouwen, gebruiken, toetsen en handhaven. De praktijk leerde dat iedere 'leemte' direct werd opgevuld met nog meer regels. En dat terwijl deregulering kabinetsbeleid is. Er blijkt uit deze ambitie juist dat deregulering op veel plaatsen zeer goed mogelijk is, zonder geweld te doen aan de brandveiligheid. Sterker nog, op veel plaatsen wordt de brandveiligheid zelfs positief beïnvloed door deregulering, aangezien door vereenvoudiging het begrip van de tekstinhoud verbetert. Ook heeft de ingeslagen weg geleid tot zeer veel werk en kosten voor gemeenten in de uitvoering van hun brandpreventieve taken, zonder dat ooit onderzocht is of dit beleid nog wel de gewenste effectiviteit oplevert.

80

Om deregulering vorm te geven en te doen slagen zou het denken over brandveiligheid ook eens nadrukkelijk tegen het licht gehouden moeten worden. Wellicht moet het denken in termen van veiligheid verlaten worden en moet er gesproken gaan worden over onveiligheid. Daarmee wordt het systeem ook gekanteld. Het gaat dan niet meer om het realiseren van veiligheid (waarbij al vaak gedacht wordt dat een maximale veiligheid nagestreefd moet worden), maar om de vraag welke mate van onveiligheid we accepteren. Dan wordt er meer gedacht in minimale scenario's en niet meer in maximale scenario's (Witloks, 2005). Deze benadering zal een grote en onderbouwde ondersteuning kunnen leveren aan de dereguleringsgedachte op het terrein van de brandveiligheid.

Ambitie 3: Introduceren Fire Safety Engineering

De Nederlandse bouwregelgeving is in beginsel prescriptief⁶⁰ van aard en kent de nodige beperkingen, zoals bijvoorbeeld het kunnen beoordelen van de brandveiligheid van complexe gebouwen of het kunnen beoordelen van gelijkwaardige oplossingen. Andere landen kennen een performance-based⁶¹ systeem met brandveiligheidsvoorschriften. Dit systeem heeft een wetenschappelijke grondslag (Fire Safety Science). De werkwijze om op basis van een performance-based systeem te ontwerpen wordt aangeduid met Fire Safety Engineering (FSE) en is onomkoombaar als ambitie te benoemen wanneer gekozen wordt voor bijvoorbeeld deregulering en risicobenadering⁶².

Prescriptieve bouwregelgeving kent vele beperkingen

De beoogde werkwijze van de huidige bouwregelgeving is niet het letterlijk opvolgen van de prestatie-eisen. Het is de bedoeling dat de functionele eisen en omschrijvingen de basis zijn voor het brandveiligheidsniveau. Het is aan de ontwerper en bouwer om aan deze functionele eisen te voldoen door hieraan op basis van het gelijkwaardigheidsbeginsel invulling te geven.

De praktijk pakt echter anders uit. De prestatie-eisen worden zeer nauwgezet gevolgd en ruimte voor gelijkwaardigheidstoepassingen is er nauwelijks. De voornaamste reden hiervan is dat de vergunningaanvrager de gelijkwaardigheid moet aantonen en de vergunningverlener de gelijkwaardige oplossing moet goedkeuren. Er is echter geen beoordelingssysteem voor gelijkwaardige oplossingen. En omdat de bouwregelgeving meer een systeem is van afspraken en aannames, dan dat er een wetenschappelijke basis aan ten grondslag ligt, is het moeilijk om gelijkwaardige oplossingen vanuit een wetenschappelijke basis geaccepteerd te krijgen (Kobes, 2006). De toetsingsgrond voor gelijkwaardige oplossingen is in de praktijk dan ook vaak gebaseerd op diezelfde afspraken en aannames. Dat maakt het geaccepteerd krijgen van oplossingen zo lastig. Wat in de ene gemeente als gelijkwaardige oplossing geaccepteerd wordt, is in een andere gemeente niet acceptabel. Een aantal keren is getracht het toestaan van gelijkwaardige oplossingen te sturen. Zo zijn er meerdere initiatieven geweest om databanken op te zetten met gelijkwaardige oplossingen die door onafhankelijke commissies van deskundigen als gelijkwaardig beoordeeld zijn en is er ten aanzien van de

60 Prescriptief betekent in dit verband voorschrijvende prestatie-eisen.

61 Performance-based betekent hier het stellen van einddoelen.

62 Voor de nadere uitwerking van Fire Safety Engineering in dit hoofdstuk is dankbaar gebruikgemaakt van de studierapportage *Fire Safety Engineering* van M. Kobes.

gelijkwaardigheid van brandcompartimenten een berekeningsmethode ontwikkeld, het reken- en beslismodel *Beheersbaarheid van Brand*. Maar ook dit model kent geen voldoende draagvlak, hoewel het voor vele toetsers het enige houvast is. Gelijkwaardigheid is een uitstekend beginsel, maar zal wel een wetenschappelijke beoordeling als onderlegger moeten kennen om op een juiste wijze gebruikt en geaccepteerd te worden.

Daarnaast biedt de huidige bouwregelgeving geen oplossingen voor complexe gebouwen, zoals ondergrondse gebouwen, hoogbouw (hoger dan 70 meter), gebouwen met vele geïntegreerde gebruiksfuncties en gebouwen met grote compartimenten zoals tentoonstellingsgebouwen en terminals. En dat zijn juist de gebouwen waar de risico's het grootst zijn. De conclusie is dan ook gerechtvaardigd dat het huidige prescriptieve systeem uitstekend geschikt is voor de 'standaardgebouwen', maar vele beperkingen kent als het om complexe gebouwen gaat. Dit werkt innovatiebelemmerend en maakt het ook erg lastig zo niet onmogelijk de verantwoordelijkheid voor het volgens de norm bouwen neer te leggen bij de ontwerper/bouwer, zoals het kabinet graag wenst.

Een performance-based systeem

82

De geschetste zorgen over het prescriptieve systeem hebben in een aantal landen in de wereld ertoe geleid over te stappen op een performance-based systeem van regelgeving. Bekende voorbeelden van landen om ons heen zijn het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Maar ook Duitsland, Oostenrijk en Finland kennen een dergelijk systeem. Een performance-based systeem maakt het mogelijk om maatwerk te leveren in complexe situaties waarin de wetgever formeel wel voorziet, maar deze situaties feitelijk niet heeft voorzien. Bij een performance-based beoordelingssysteem zijn de doelen leidend en niet de middelen. Het sluit derhalve ook naadloos aan op een regelgevingssysteem dat uitgaat van risicobenadering. Als gekeken wordt naar de landen die wel en die geen performance-based systeem hanteren, is niet direct een verband te leggen met het aantal branddoden. Maar dat komt ook doordat de meeste brandslachtoffers vallen in woningen waar, net zoals bij andere niet-complexe gebouwen, geen wezenlijke verschillen zijn tussen een prescriptief of performance-based regelgevingssysteem.

Wat is Fire Safety Engineering?

Het performance-based beoordelingssysteem voor de beoordeling van de brandveiligheid van complexe gebouwen bestaat uit Fire Safety Science, Fire Safety Engineering en Fire Safety Tools. Fire Safety Science (FSS) is de wetenschappelijke kennis van chemische en fysische aspecten van brand en de aspecten van het menselijk gedrag bij brand. FSS gaat

over brandgedrag, menselijk gedrag/evacuatie en interventies door de hulpverleningsdiensten, te weten redding en blussing. Deze wetenschappelijke kennis biedt de basis voor wetgeving en voor beoordelingsinstrumenten zoals simulatiesoftware. Kennis van FSS is daarmee het cruciale element van het performance-based beoordelingsstelsel.

Er zijn vele formele omschrijvingen van het begrip Fire Safety Engineering (FSE). De Brandweeracademie hanteert het begrip zoals door ISO in opdracht van de Europese Commissie in 2002 is omschreven, te weten:

Fire Safety Engineering is de toepassing van ontwerp-technische uitgangspunten, voorschriften en een expertoordeel dat gebaseerd is op een wetenschappelijke beoordeling van het brandgedrag, de effecten van brand en de reactie en het gedrag van mensen, om:

- *slachtoffers te beperken, evenals eigendommen en het milieu te beschermen*
- *het gevaar en risico van brand evenals de effecten van brand te kwantificeren*
- *de optimale beschermende en brandpreventieve maatregelen te evalueren, die nodig zijn om de gevolgen van brand - binnen vastgelegde niveaus - te beperken.*

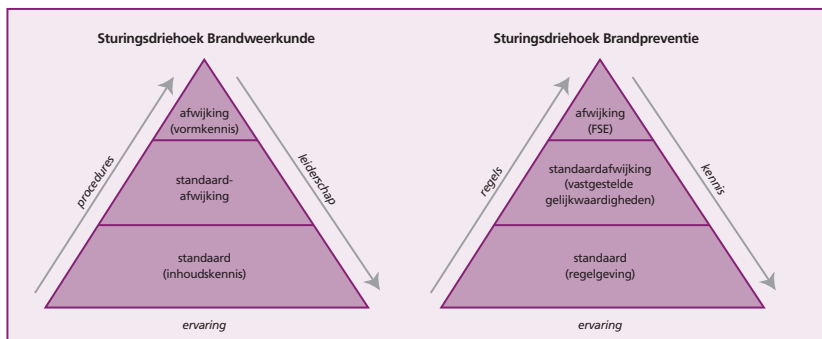
83

Uit deze definitie komt naar voren dat FSE een werkwijze is die een solide basis nodig heeft. Immers, om een wetenschappelijke beoordeling van het brandgedrag e.d. te kunnen maken is kennis van Fire Safety Science (FSS) noodzakelijk. Deze kennis en de kennis van ontwerp-technische uitgangspunten worden ontwikkeld door het uitvoeren van onderzoek en kunnen toegepast worden wanneer mensen zijn opgeleid. Voor het toepassen van voorschriften is het noodzakelijk dat er wetgeving bestaat die FSE mogelijk maakt. Deze is er in beginsel wel met het gelijkwaardigheidsbeginsel, maar er zal meer wettelijke ruimte aan dit begrip gegeven moeten worden, door bijvoorbeeld ook niet-gebouwe-gerelateerde voorzieningen in een gelijkwaardigheidsbeoordeling te laten meewegen. Om de gevaren en risico's van brand te kwantificeren, ofwel om een risicoanalyse te kunnen uitvoeren, zijn onderzoeksgegevens noodzakelijk. Ook de effectiviteit van brandpreventieve maatregelen kan uit onderzoek naar voren komen. Dit onderzoek betreft statistisch brandonderzoek, evaluatief brandonderzoek en laboratorium brandonderzoek. Verder zijn er instrumenten noodzakelijk die de toepassing van FSE mogelijk maken, zoals procesafspraken, simulatie- en rekenmodellen en geformaliseerde testmethoden (Kobes, 2006).

Het toepassen van Fire Safety Engineering

In de brandweerkunde doet de sturingsdriehoek⁶³ zijn intrede. De sturingsdriehoek is een model dat gebruikt kan worden om op organisatorisch niveau de juiste maatregelen te nemen, door het beschrijven van standaards en standaardafwijkingen, en die te koppelen aan de juiste procedures en juiste leiderschapsstijl. Een consequent doorgevoerde productbenadering met een daarbij passend sturingsmodel leidt tot een hogere kwaliteit en een hogere veiligheid met minder schade. De sturingsdriehoek legt tevens de relatie tussen procedures, leiderschap en ervaring. De sturingsdriehoek die in de brandweerkunde is ontwikkeld voor het repressief optreden van de brandweer is naadloos toepasbaar op de preventieve brandbestrijding. Ook daar is sprake van standaardoptreden, standaardafwijkingen en afwijkingen. Het introduceren van de sturingsdriehoek bij brandpreventie geeft exact aan waar bij de huidige brandpreventieregelgeving de schoen wringt. Namelijk dat de regels uitstekend toepasbaar zijn op de standaardgevallen, maar niet op de complexe ontwerpen en gebouwen. De standaard is rule-based preventie bedrijven. Dat wil zeggen op basis van vastgelegde prestatievoorschriften. Deregulering zal in de vorm van minder regels dus niet doordringen tot de standaard. De standaardafwijking is de combinatie van rule-based en performance-based. In dat gebied zal een database met vastgestelde gelijkwaardigheden zich bewegen. In de top van de sturingsdriehoek, de afwijking, zal sprake zijn van performance-based preventie. In dat gebied zal op basis van Fire Safety Engineering gewerkt moeten worden. Van onder naar boven zal er dus sprake zijn van meer kennis en van minder regels. Daar waar de sturingsdriehoek in de brandweerkunde spreekt over procedures en leiderschap, is dit voor de brandpreventie te vertalen in regels respectievelijk kennis.

84



Sturingsdriehoeken

63 Oomes, *De vanzelfsprekendheid van alledag*, 2006.

Fire Safety Engineering kent ook zijn beperkingen

FSE is zeker geen tovermiddel, zoals velen in de nasleep van de brand op Schiphol-Oost willen doen geloven. FSE kan vele problemen oplossen, zoals hiervoor geschetst is, maar er zijn ook nog genoeg zorgen. De eerste zorg is het misbruik dat op dit ogenblik in Nederland gemaakt wordt van het begrip FSE. In ons land worden veel workshops over brandpreventie uit commerciële overwegingen aangeduid als een opleiding Fire Safety Engineering⁶⁴. Dat is onjuist en misleidend en zal schade gaan toebrengen aan de juiste betekenis en toepassing van FSE. Hiervoor is geschetst dat FSE alleen op basis van visie, wetgeving en - met name - wetenschappelijke basis uitgevoerd kan worden⁶⁵. Een opleiding FSE is een meerjarige opleiding voor de bouw- en ontwerpsector.

De ervaringen in bijvoorbeeld Zweden zijn dat de toetsende overheid bij FSE pas heel laat in haar toezichthoudende rol komt. Vaak wordt er alleen repressief toezicht gehouden. Dat houdt in dat men de Fire Safety Engineer moet kunnen vertrouwen. De FSE-opleidingen moeten dan ook niet alleen zorgen voor deskundigheid, maar zij moeten ook ervoor zorgen dat de aankomende Fire Safety Engineers veiligheid geïnternaliseerd hebben. Er zijn helaas te veel voorbeelden dat brandpreventiedeskundigen de belangen van de opdrachtgever laten prevaleren boven het brandveiligheidsbelang, ook al zakt dat ver onder het minimum aanvaardbare niveau⁶⁶. Zelfs gerenommeerde adviesbureaus laten hun oren hangen naar de (onveilige) wensen van de klant. De Fire Safety Engineer moet dus niet alleen kennis hebben, maar ook en vooral ethisch verantwoord bezig zijn. Dat gaat dus verder dan alleen veiligheidsbewust zijn. Dat zal de grootste uitdaging van de FSE-opleidingsinstellingen - moeten - zijn.

85

Conclusie ambitie 3

Fire Safety Engineering is een uitstekende oplossing voor de beperkingen die de huidige prescriptieve regelgeving kent. Maar FSE kan niet geïsoleerd beschouwd worden. Het kan niet bestaan zonder beleid, visie en wetenschap. Verantwoordelijkheid en ethiek zijn de kernbegrippen voor de Fire Safety Engineer. Met FSE kunnen belangrijke leemten in beleidsdoelen gerealiseerd worden, zoals het toetsingskader voor gelijkwaardigheid (in ieder geval kan het de basis geven die wettelijk verankerd moet worden). Het plaatst de verantwoordelijkheid waar deze hoort (bij het bedrijfsleven), zoals de overheid dat wenst, en het werkt niet belemmerend voor innovatie, zoals regelgeving wel doet.

64 Op het internet kent FSE nationaal ongeveer 25 duizend hits die voornamelijk verwijzen naar avondcursussen; internationaal zijn er ongeveer 35 miljoen hits die voornamelijk verwijzen naar universiteiten.

65 Indachtig deze visie werkt de Brandweeracademie van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra alleen mee aan FSE-onderwijs op hbo- en universitair niveau.

66 Deze voorbeelden komen uit de praktijkervaring van de auteur.

Ambitie 4: Uitgaan van risicobenadering

Tot op heden is de brandveiligheid georganiseerd vanuit bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Regelgeving, gebruiksverantwoordelijkheid en handhaving zijn strikt gescheiden en zijn op hun beurt ook weer onderverdeeld in sectoren (bijvoorbeeld de scheiding tussen handhaving van bouwkundige brandpreventie en interne organisatie). Dit systeem heeft de grenzen van zijn mogelijkheden bereikt. Door de incidenten van de laatste jaren is de roep, om bij brandpreventie uit te gaan van een systeem met risicobenadering, steeds luider. Het onderwerp is dus als ambitie niet te passeren. Zo'n systeem kan niet op zichzelf staan, maar heeft consequenties voor bijvoorbeeld de uitgangspunten van regelgeving, deregulering, scenariobenadering en de toepassing van Fire Safety Engineering.

Risico is een beperkt begrip

Mensen nemen risico's. Dat doen ze veelal vrijwillig op grond van persoonlijke beslissingen. Er zijn meerdere redenen waarom mensen risico's nemen. Soms nemen ze risico's omdat ze de voordelen vinden opwegen tegen de direct waarneembare nadelen. Bijvoorbeeld bij het kopen van een huis. De woonvoordelen van een groter en duurder huis wegen voor het individu op tegen het nadeel van de zwaardere financiële lasten. Vaak nemen mensen risico's omdat de kans op het voorval gering is en de gevolgen te overzien zijn. Een voorbeeld van zo'n risico is het breken van een been tijdens een wintersportvakantie. Daarbij denken veel mensen ook nog dat dit risico door hen te beïnvloeden is.

Een voorbeeld van een risico dat misschien niet voorkomt en waarvan de gevolgen in de toekomst liggen, is de kans op longkanker doordat men rookt. Daarnaast gebeurt het dat mensen, bijvoorbeeld in het kader van de brandveiligheid, niet volledig een vrijwillig risico nemen, zoals bij een verblijf in een ziekenhuis, school of ander publieksgebouw. In een brandpreventiesysteem waar risicobenadering een rol speelt, zal rekening gehouden moeten worden met de persoonlijke risicoafwegingen van mensen.

Er bestaat in Nederland geen systeem van risicobenadering bij brandveiligheid. We gaan uit van het gegeven dat er brand ontstaat en baseren daarop de brandpreventieve maatregelen. Het blijkt dat we bij die benadering in grote lijnen alleen een onderscheid kennen tussen voorzieningen voor gebouwen waarin geslapen wordt en gebouwen waarin niet geslapen wordt. De brandpreventieve eisen voor het kerkje van

Spaarnwoude zijn daardoor dezelfde als voor een grote discotheek of zelfs de terminal op Schiphol. Het kan dus niet anders dan dat er bij deze benaderingswijze disproportionaliteit in regels is bij een aantal gebouwen en bouwfuncties. Aan de andere kant is het dan weer zeer vreemd dat de regelgever wel onderscheid maakt tussen exact dezelfde gebouwen, als er sprake is van nieuwbouw, tijdelijke bouw of bestaande bouw. Dat is alleen uitlegbaar vanuit een financieel-economisch oogmerk, maar niet vanuit welke veiligheidsbenadering dan ook.

Risicobenadering heeft ook alles te maken met maatschappelijke acceptatie. Daar waar er een overheidszorg bestaat, blijkt de maatschappij kritischer te zijn ten aanzien van incidenten dan daar waar die niet het geval is. Jaarlijks komen veel mensen om het leven doordat de trap waarop ze staan het begeeft. De ophef was echter groot toen een werftrap in Utrecht het begaf⁵². Dat geldt, waar het brandslachtoffers betreft, ook voor de brand in het Twenteborg Ziekenhuis in Almelo⁵³. Ook is er nog het zeer lastige domein van de ethische invloeden in risicobenadering. Wordt bij een technisch gelijk risico een andere risicobeoordeling gegeven ingeval het kinderen of volwassenen betreft?⁵⁴

Risicobenadering veronderstelt kennis

Op dit ogenblik is een gedegen risicobenadering niet te realiseren. Een goed bestand van incidentdata moet inzicht geven in het falen van (ingebouwde) barrières, wat leidt tot incidenten. Dit bestand dient op zijn beurt weer opgebouwd te zijn uit door brandonderzoek verkregen gegevens. Op deze wijze wordt inzichtelijk welke barrières het meest falen en dus waar de grootste risico's op brand en de gevolgen van brand liggen. In de arbeidsveiligheid is een dergelijk (vlinderdas)stelsel operationeel. Het geeft goed inzicht in de risico's en de maatregelen die noodzakelijk zijn. Deze maatregelen zijn zeker niet alleen regels, maar kunnen ook louter met veiligheidsbewustzijn te maken hebben. Door een dergelijk stelsel worden ook de meest voorkomende volgordeijkheden van het falen van barrières inzichtelijk. Dit zijn dan de meest voorkomende scenario's. Dus het stelsel verifieert en valideert ook de maatgevende scenario's⁵⁵. Barrières die nooit voorkomen, kunnen geschrapt worden, zodat ook dereguleringsaspecten goed onderbouwd zijn. Maar evenzo wordt inzichtelijk welke barrières vaak noodzakelijk zijn gebleken om erger te voorkomen, met andere woorden: welke brandpreventiemaatregelen zijn daadwerkelijk noodzakelijk en effectief.

52 Op 6 augustus 2006 kwam één persoon om het leven toen een werftrap instortte in Utrecht.

53 Op 28 september 2006 kwam één persoon om het leven tijdens een brand in een operatiekamer.

54 Eenzelfde discussie speelt er ook bij het repressief optreden van de brandweer. De beslissing om een kind of een volwassene te redden is niet alleen gebaseerd op een afweging van het risico. Ook hier speelt ethiek een niet-herkenbare rol.

55 Ambitie 5 gaat nader in op het centraal stellen van scenario's.

Zoals gezegd zijn incidentgegevens essentieel om tot een goed systeem van risicobenadering te komen. Momenteel zijn er een aantal goede en aan elkaar gekoppelde initiatieven in Nederland om tot brandonderzoek en databestanden te komen. Als de onderzoeksvragen van dit brandonderzoek een-op-een gekoppeld worden aan de benodigde inputgegevens van het vlinderdasmiddel, wordt er een uniek, betrouwbaar en waardevol systeem van incidentdata opgebouwd. Wanneer incidenten te weinig voorkomen om betrouwbare gegevens te genereren, dient er gebruik te worden gemaakt van buitenlandse ervaringen.

Risico's bij gebouwfuncties

We hebben in Nederland een systeem van gevolgbenadering bij brandveiligheid. We gaan ervan uit dat er brand uitbreekt en baseren daarop de brandpreventieve maatregelen. Een korte schets van de statistische gegevens over risico's op en de gevolgen van brand leert al snel dat er grote verschillen zijn ⁵⁶.

Woonfunctie

Verreweg de meeste branden vinden plaats in woongebouwen, ongeveer 7600 per jaar. Dat is ongeveer 55 procent van het totaal-aantal geregistreerde branden per jaar (14.000). De schade daarbij is gemiddeld 130 miljoen euro per jaar. De oorzaak ligt voor het overgrote deel bij elektrische apparatuur (defect of onoordeelkundig handelen). Ook vallen de meeste doden en gewonden bij branden in woongebouwen. Daarmee zijn woongebouwen onmiskenbaar de meest risicovolle groep. De meeste branden kennen als oorzaak menselijk handelen en de meeste branduitbreiding vindt plaats door de inrichtingsgoederen. Bouwregelgeving heeft dus maar een beperkte invloed op de brandveiligheid van woongebouwen. Aanvullend hierop zouden voorlichting en regels voor inrichtingsgoederen effectief zijn.

89

Bijeenkomstfunctie

Ongeveer 7 procent van de branden betreft branden in bijeenkomstgebouwen (jaarlijks 1000 branden). Het schadebedrag is zeer wisselend (tussen 4 en 182 miljoen euro per jaar). Naast brandstichting en elektrische apparatuur is het verrichten van brandgevaarlijke werkzaamheden een belangrijke brandoorzaak. Hoewel er relatief weinig branden en slachtoffers zijn bij bijeenkomstgebouwen, is het een risicovolle groep. Dat komt omdat de kans op brand weliswaar gering is, maar het effect van een uitgebroken brand door de grote hoeveelheid aanwezige mensen groot is. Vooral de complexere

56 De gegevens zijn ontleend aan het CBS.

gebouwen met veel bezoekers (restaurants, bioscopen, discotheken en theaters) kunnen bij een brand veel slachtoffers tot gevolg hebben.

Celfunctie

Het aantal branden in celgebouwen is gering, met 100 branden per jaar minder dan 1 procent. De schade is vrijwel nihil. Bijna 50 procent van de branden is aangestoken. Ondanks het geringe aantal branden en de geringe schade is het een risicovolle groep. Dat wordt met name veroorzaakt door de toegangs- en ontvluchtingsproblemen die het gebouw nu eenmaal met zich meebrengt.

Gezondheidszorgfunctie

Slechts 5 procent van de branden vindt plaats in gezondheidszorggebouwen (700 branden per jaar). Het schadebedrag is jaarlijks gemiddeld 4 miljoen euro. Roken en defect of verkeerd gebruik van apparatuur zijn belangrijke brandoorzaken. Ondanks dat er relatief weinig branden en slachtoffers zijn in gezondheidszorggebouwen (hoewel er door de jaren heen regelmatig doden vallen bij branden in gezondheidszorggebouwen), is het een risicovolle groep. Dit geldt met name voor de complexere gebouwen, zoals verpleegtehuizen en ziekenhuizen. Tandarts- en dokterspraktijken kennen een geheel ander (lichter) risico en lijken wat risico's betreft op bijvoorbeeld kantoorgebouwen.

90

Industriefunctie

Branden in industriegebouwen komen veel voor. In ongeveer 10 procent van de gevallen (jaarlijks 1400 branden) is sprake van een brand in een industriegebouw. De gemiddelde schade is ook groot, gemiddeld 450 miljoen euro per jaar. De doden en gewonden zijn niet zozeer het gevolg van de brand, maar hebben een directe relatie met het ontstaan van de brand. Veel branden ontstaan door explosies en dergelijke. Op dat moment vallen ook veelal direct de doden en gewonden. Het is dus een risicovolle groep gebouwen die veel aandacht verdient.

Kantoorfunctie

In kantoorgebouwen vindt 3 procent (400 branden per jaar) van het totale aantal branden plaats. De gemiddelde schade bedraagt 37 miljoen euro per jaar. Dit wordt echter veroorzaakt door een uitschieter van 79 miljoen euro in één jaar. Bij de brandoorzaken zijn er geen opvallende oorzaken. Kantoorgebouwen hebben gezien de bouw en het gebruik geen speciale risico's op brand of kans op doden en gewonden bij brand.

Logiesfunctie

Branden in logiesgebouwen komen niet vaak voor (1,5 procent van het totaal, ongeveer 200 branden per jaar). De schade is jaarlijks gemiddeld 38 miljoen euro. Naast apparatuur is roken een belangrijke brandoorzaak. Het risico op brand is redelijk groot. Een aantal grote branden in Nederland vond plaats in logiesgebouwen. Veel branden in het buitenland waarbij veel slachtoffers vielen, betreffen ook logiesgebouwen. Deze groep gebouwen is risicovol.

Onderwijsfunctie

Ongeveer 2 procent van de branden vindt plaats in onderwijsgebouwen (jaarlijks 300 branden). De schade bedraagt gemiddeld 31 miljoen euro per jaar. Vrijwel alle branden in onderwijsgebouwen doen zich voor buiten schooltijd. De voornaamste oorzaak is brandstichting (in ongeveer 40 procent van de gevallen; daarnaast heeft nog 25 procent van de branden een onbekende oorzaak). Er vallen bij branden in onderwijsgebouwen geen doden of gewonden. Daarmee is het dus geen risicovolle gebouwfunctie. Goede inbraakwerende voorzieningen en een goed inbraakalarm lijken goede brandpreventieve voorzieningen te zijn. Des te opvallender is het dat veel gemeenten onderwijsgebouwen juist als prioriteit bij hun gemeentelijk brandveiligheidsbeleid hebben benoemd.

91

Sportfunctie en winkelfunctie

Er is in de 'statistiek der branden' van het CBS geen nadere onderverdeling gemaakt in sportgebouwen en winkelgebouwen. Uit ervaring kan wel gezegd worden dat het aantal branden niet afwijkt van het aantal branden in kantoorgebouwen. Het risico is hier dus ook als laag te kwalificeren ⁵⁷.

57 In dit kader worden overdekte winkelcentra gezien als bijeenkomstgebouw.

Het aantal doden bij brand is een belangrijke indicator voor het risico bij bepaalde gebouwfuncties. Onderstaand diagram laat wat dat betreft duidelijk zien waar de risico's liggen. Onder de categorie 'overig' worden hier verstaan schuren en garages.



Slachtoffers in niet tot bewoning bestemde gebouwen

Conclusie ambitie 4

Risicobenadering en incidentinformatie moeten samengaan. Het opbouwen van een gedegen systeem, dat voor betrouwbare conclusies al snel uit enkele duizenden brandgegevens moet bestaan, kost enkele jaren. Pas dan kan incidentinformatie voor beleidsontwikkeling gebruikt worden. Ook is het mogelijk de verantwoordelijkheidsverdeling in het vlinderdasmodel op te nemen, met als gevolg dat de positie van de actoren inzichtelijk en duidelijk wordt.

Ambitie 5: Centraal stellen van scenario's

Er is een nadrukkelijke wens om brandveiligheid te organiseren vanuit scenario's. Om tot een veiligheidsbeheersysteem te komen⁵⁸ is het centraal stellen van scenario's onontkoombaar. Hierdoor zullen bouwkundige, installatietechnische, gebruiks- en organisatorische maatregelen op elkaar afgestemd worden. Aan de hand van input van branden (ervaringen en onderzoek) is het mogelijk de scenario's continu te verifiëren en, waar noodzakelijk, aan te passen. Door uit te gaan van scenario's wordt wellicht ook voorkomen dat er na ieder incident van enige omvang een reactie op de veiligheidsbenadering en regelgeving plaatsvindt. Een onmisbare ambitie derhalve in de nieuwe visie.

Het doel van scenario's

Het hanteren van scenario's heeft als doel inzicht te krijgen in de omstandigheden tijdens de gevaarsperiode, dus tijdens de brand⁵⁹. Met dit inzicht is het mogelijk in kwantitatieve en kwalitatieve zin invulling te geven aan maatregelen ter voorkoming en beperking van brand en aan het optreden tegen de gevolgen van brand. In dit kader wordt een brandscenario als volgt gedefinieerd⁶⁰:

Een brandscenario is een beschrijving van een reëel voorstelbare brand aan de hand van een aantal vooraf geselecteerde factoren die de ontwikkeling en het verloop van een brand bepalen, met als uitkomst de gevolgen van deze brand voor de personen in het gebouw, de inventaris van het gebouw en het gebouw zelf.

Door de grote hoeveelheid factoren die de ontwikkeling en het verloop van een brand bepalen, is het mogelijk vele brandscenario's op te stellen. Maar niet alle scenario's zijn even relevant en niet alle scenario's leiden tot steeds weer andere conclusies. Relevant zijn die scenario's waarvan het verloop afwijkt van dat van andere scenario's en waarvan de gevolgen het meest aanzienlijk zijn. Dit worden de maatgevende scenario's genoemd. De maatgevende scenario's zijn uitgangspunt voor het inzicht in brand en brandverloop en voor de te nemen maatregelen.

58 Dit is een speerpunt in het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid over de brand op Schiphol-Oost.

59 In dit kader wordt uitgegaan van brand, maar ook voor het optreden van bedrijfshulpverleningsdiensten en professionele hulpverleningsdiensten op het terrein van ongevallen (letselschade) is het hanteren van scenario's een uitstekende benadering.

60 Deze omschrijving is ontleend uit de *Conceptleidraad Brandveiligheid cellen en cellengebouwen* (2007).

Effecten ten gevolge van scenariobenadering

Scenario's bepalen de maat voor veel aspecten van brandbeveiliging. Dat zijn niet alleen de maatregelen om brand te voorkomen en de uitbreiding van brand te beperken, maar ook de acties die genomen moeten worden door de interne organisatie en de hulpverleningsdiensten om de gevolgen van een brand te beperken. Met behulp van scenario's wordt de oorzaak-gevolgrelatie van gebeurtenissen in beeld gebracht. En scenario's kunnen ook inzicht geven in de risico's van alternatieve oplossingen. Ook in integraal verband. Ter verduidelijking van dit laatste aspect dient het voorbeeld van een basisschool die om brandveiligheidsredenen gesloten diende te worden. Door deze sluiting moesten de kinderen gebruikmaken van een dependance. Deze dependance lag echter niet in de wijk waar de basisschool stond, waardoor de kinderen een drukke verkeersweg moesten oversteken om bij de dependance te komen. Door beide scenario's - aanwezig zijn in een school die niet aan de brandveiligheidsvoorschriften voldoet en het dagelijks meermalen moeten oversteken van een drukke verkeersweg - wordt inzicht verkregen in de risico's en de meest effectief uit te voeren maatregelen om tot risicoreductie te komen.

94

Er is veel weerstand tegen brandpreventiemaatregelen. Zowel aan de zijde van ontwerpers, bouwers en gebruikers, als aan de zijde van vergunningverleners/handhavers. Daar zijn vele redenen voor, maar in dit kader is de proportionaliteit van belang. Veel maatregelen worden als onnodig of disproportioneel gezien. Als uitgegaan wordt van scenario's, wordt haarfijn duidelijk welke brandpreventieve maatregelen noodzakelijk zijn. Ter illustratie de volgende voorbeelden. ⁶¹

Zonder uit te gaan van de wijze waarop gebruikers van gebouwen - dienen te - handelen in geval van brand, moeten alle gebouwen voorzien zijn van een of meer draagbare blustoestellen of brandslanghaspels. Deze kleine blusmiddelen zijn bedoeld om door de aanwezigen in een gebouw gebruikt te worden. Ze zijn niet geëist om door de brandweer gebruikt te worden. In sommige gevallen is brand zo risicovol, bijvoorbeeld in verband met de kans op explosies, zeer snelle uitbreiding of extreem giftige rook, dat de aanwezigen zo spoedig mogelijk de gevaarszone en de het gebouw moeten verlaten. Deze verwachte wijze van optreden van de aanwezigen staat lijnrecht tegenover het bieden van de mogelijkheid om de brand met de aanwezige blusmiddelen te bestrijden. In de geschetste situatie kan dit tot levensgevaarlijke situaties leiden. Als uitgegaan wordt van scenario's, zal duidelijk worden hoe de brand zich

61 Deze voorbeelden zijn louter ter illustratie. Voor bindende adviezen op dit terrein dient diepgaander onderzoek plaats te vinden.

ontwikkelt, wat de risico's daarbij zijn en welk gedrag van de aanwezigen verlangd wordt. De brandpreventiemiddelen worden daarop dan ook afgestemd. Het gevolg is geen schijnveiligheid en geen investeringen in brandpreventiemaatregelen die geen nut hebben en in sommige gevallen zelfs gevaarlijk zijn.

Een andere maatregel, de droge blusleiding, wordt vereist voor het ondersteunen van het optreden van de brandweer. Zo moet bijvoorbeeld ieder gebouw hoger dan 20 meter voorzien zijn van droge blusleidingen, terwijl de brandweer in de praktijk veelal kiest voor andere oplossingen. Ook hier zal, door uit te gaan van scenario's, duidelijk worden welke voorzieningen wanneer nodig zijn en wanneer niet. Met andere woorden: maatwerk en niet het credo 'beter mee verlegen dan om verlegen'.

Een ander voorbeeld: veel bedrijven hebben de wettelijke plicht om een bedrijfshulpverleningsorganisatie (BHV) in te stellen. De nieuwe Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) van 2007 speelt een centrale rol bij de inrichting van een bedrijfshulpverleningsorganisatie. Deze wet regelt dat de bedrijfshulpverlening maatwerk wordt; ingericht op grond van onder andere de aard, omvang en specifieke risico's van het bedrijf. In dat kader is ook de oude getalsnorm van minimaal één BHV'er op vijftig werknemers verlaten. BHV is zoals gezegd meer maatwerk geworden, dus het aantal benodigde BHV'ers hangt samen met de aard en grootte van de activiteiten, de ligging van het pand en de aanwezige personen in het bedrijf. Door de taken die de BHV moet uitvoeren bij incidenten op basis van scenario's vast te stellen, kan de BHV-organisatie worden ingericht en wordt - onderbouwd - voldaan aan het gevraagde maatwerk. Door te werken met vastgestelde scenario's zal ook de keten brandpreventiemaatregelen - optreden BHV - optreden hulpverleningsdiensten op elkaar aansluiten. Het niet aansluiten van deze acties op elkaar is een van de grote zorgpunten die de Onderzoeksraad voor veiligheid aangaf in zijn rapport over de brand op Schiphol-Oost.

95

Een praktijkvoorbeeld

In de *Leidraad Brandveiligheid cellen en cellingebouwen*⁶² zijn voor de uitwerking van de effecten van brand scenario's als uitgangspunt genomen. Hierdoor was het mogelijk om te bepalen onder welke omstandigheden als gevolg van een brand in een cellingebouw slachtoffers vallen en/of grote materiële schade ontstaat. Dit gebeurt indien:

- de brand laat wordt ontdekt
- de interne organisatie traag functioneert
- de personen niet binnen 30 seconden uit de rook zijn

62 Het betreft hier de conceptversie. De definitieve versie is nog niet uitgebracht.

- branduitbreiding naar andere ruimten optreedt
- het optreden van de brandweer vertraagd is.

De brandscenario's hebben inzichtelijk gemaakt onder welke omstandigheden met de daarbij behorende gevaarsaspecten de bedrijfshulpverleners zouden moeten optreden. Daaruit volgen direct de beperkingen die de BHV'ers bij hun optreden hebben, omdat het veilig optreden bij hen uiteraard voorop staat. Er zullen op deze wijze dus niet meer taken aan hen toebedeeld kunnen worden dan zij in praktijk-situaties aankunnen. Maar het geeft ook antwoorden op heikele discussiepunten zoals het wel of niet sprinkleren van cellen en het wel of niet uitrusten van BHV'ers met adembescherming. En dat is hard nodig als gerealiseerd wordt dat er wat betreft deze twee onderwerpen op dit ogenblik in Nederland grote verschillen van inzicht bestaan tussen wetgever, gebruiker (beheerder) en brandweer, en dan ook nog eens binnen de brandweer. Zo is de wetgever nog niet overtuigd van de toepassing van sprinklerinstallaties in cellen, is de gebruiker dat wel en zijn er brandweerkorpsen die een groot voorstander zijn van sprinklers, maar ook korpsen die het zelfs verbieden⁶³. Eenzelfde dilemma speelt bij het gebruik van adembescherming door BHV'ers. Een deel van de inrichtingen is voorstander, een ander deel is tegenstander. Datzelfde diffuse beeld over het gebruik van adembescherming is er ook bij de brandweer. Door de scenario's zijn mogelijkheden en onmogelijkheden inzichtelijk geworden. Dit heeft in ieder geval bij de beheerders van cellengebouwen al tot eenduidigheid in visie en optreden geleid. Verwacht wordt dat de overheid (brandweer) snel zal volgen.

96

Conclusie ambitie 5

Als scenario's centraal gesteld worden, zal er een grote samenhang ontstaan tussen de brandpreventiemaatregelen en de opvolgende taken van de interne organisatie en de hulpverleningdiensten. Er zal duidelijkheid zijn over de taken en omstandigheden waaronder die uitgevoerd moeten worden, zodat adequate risicobeoordelingen en beschermingsmaatregelen genomen kunnen worden. Het vaststellen van maatgevende scenario's zal te allen tijde een samenspel moeten zijn tussen deskundigen op het terrein van brandpreventie en brandbestrijding en mensen met kennis van de interne organisaties van de betreffende gebouwfunctie.

63 Deze discussie speelt niet alleen bij cellen. In een recent verschenen artikel in dagblad Tubantia gaf de brandweer aan voorstander te zijn van sprinklers in ziekenhuizen, terwijl een aantal ziekenhuisorganisaties aangaf fel tegenstander te zijn. Beide partijen noemden veiligheid als reden.

Ambitie 6: Uitgaan van het menselijk gedrag

*Brandpreventie wordt geleid door techniek en wetgeving, zonder na te denken of vaak zelfs na te willen denken over de mens. Gedragen mensen zich wel zoals we dat in wetgeving bedenken? Het antwoord is vaak nee en dat weten we zelfs. Maar we doen er nog veel te weinig mee. In het recent opgestelde rapport *Zelfredzaamheid bij brand*⁶⁴ zijn opmerkelijke voorbeelden gegeven van gebouwwontwerpen die niet stroken met het gedrag van mensen bij brand. Alle reden dus om het onderwerp 'het uitgaan van het menselijk gedrag' te ambiëren.*

Menselijk gedrag en regelgeving

Het lijkt voor de hand te liggen dat er bij het opstellen van de brandpreventieregels rekening gehouden wordt met de wijze waarop mensen gebouwen gebruiken en de wijze waarop mensen reageren bij brand. Toch wordt dit niet gedaan. De brandpreventieregels veronderstellen een gedrag van mensen dat in de praktijk vaak anders is. Ook de Woningwet laat het gebruik (de gebruiksvergunning) volgend zijn op het bouwen (de bouwvergunning). Het brandveilig gebruik is daarmee verworden tot een aanvulling op het bouwkundige en installatietechnische brandpreventiesysteem, maar levert in de praktijk vaak geen brandveiligheidswinst meer op. Maar als met het (brandveilige) gebruik al in de ontwerpfase rekening gehouden wordt, kunnen de brandpreventieve maatregelen daarop afgestemd worden. Dit zijn geen nieuwe constatering. Al bij de brand in hotel Polen in 1977⁶⁵ bleken de meeste hotelgasten bij het ontvluchten gebruik te maken van het door rook en hitte zeer onveilige hoofdtrappenhuis, omdat dat nu eenmaal de weg was die zij het beste kenden. De veilige nooduitgangen werden nauwelijks gebruikt. Bij de ontvluchting tijdens de brand in pension Vogel in 1992⁶⁶ is de nooduitgang zelfs helemaal niet gebruikt, terwijl ook hier het hoofdtrappenhuis ernstig bedreigd werd door hitte en rook. Verschillende onderzoeken en experimenten (Sime, 1995; Sandberg, 1997; Graham & Roberts, 2001; Gwynne e.a., 2001) hebben dit gedrag van personen (het bij ontruiming gebruikmaken van de bekende weg en niet van de veilige weg) bevestigd.

Er is in Nederland nog nauwelijks actuele informatie voorhanden over het gedrag van mensen bij brand. Er wordt ook nog geen stelselmatig wetenschappelijk onderzoek naar gedaan. Hierdoor is de noodzakelijke

64 Kobes, *Zelfredzaam gedrag bij brand*, 2007.

65 Bij de brand in hotel Polen in Amsterdam op 9 mei 1977 vielen 33 doden en 57 gewonden.

66 Bij de brand in pension Vogel in Den Haag op 16 september 1992 vielen 11 doden en 11 gewonden.

afstemming tussen het beoogde functioneren van brandpreventieve maatregelen en het gedrag van mensen in brandsituaties niet goed mogelijk. In de Verenigde Staten en Canada wordt hieraan veel aandacht besteed, onder meer door praktijkevaluaties. De bomaanslag en de daaropvolgende brand in het World Trade Center (WTC) in New York op 26 februari 1993 zijn uitgebreid onderzocht op het gedrag van de op dat moment aanwezige personen⁶⁷. Op het moment van het incident waren meer dan 100.000 personen in de beide torens aanwezig. Zes doden en meer dan 1000 gewonden waren het gevolg van de aanslag. De onderzoekers concludeerden: "Results from this study will help us document engineering details that affected behavior during this incident, improve fire safety in similar occupancies, and develop more effective emergency evacuation models." Dat deze conclusie maar al te waar was, bleek na de aanslag op het WTC in 2001. Onderzoek naar de evacuatie in het WTC wees uit dat de lessen van eerdere onderzoeken hadden geleid tot een snellere evacuatie en daardoor tot minder dodelijke slachtoffers. Een dergelijke evaluatie wordt in Nederland nog gemist, maar zal - als deze er is - een waardevolle bijdrage leveren aan de zo noodzakelijke naadloze aansluiting van preventieve maatregelen op het gedrag van mensen in een gebouw.

98

Menselijk gedrag in relatie tot brandpreventieve voorzieningen beperkt zich niet tot het gedrag in geval van brand. Ook het gedrag van mensen in 'gewone' dagelijkse situaties heeft soms grote invloed op de brandveiligheid. Bij de metro van Washington DC in de Verenigde Staten heeft men met deze wetenschap de brandpreventieve voorzieningen afgestemd op het gedrag van de mensen. De inrichting van de metro is zodanig ontworpen, dat er in beginsel geen onveilige situatie kan ontstaan. De metrobrand in Kings Cross in Londen⁶⁸ had mede zulke ernstige gevolgen, doordat de preventieve maatregelen niet konden opwegen tegen het gebruik. Het publiek bleek daar in groten getale brandbaar afval weg te gooien onder de roltrappen, hetgeen uiteindelijk heeft geleid tot de catastrofale brand.

Zelfredzaam gedrag bij brand

Om een brand te kunnen overleven zijn er drie strategieën te onderkennen. De eerste strategie bestaat uit vechten, ofwel het bestrijden van de brand. Als hierbij adequaat wordt opgetreden, bestaat de mogelijkheid de brand te blussen of in omvang te beperken. De tweede strategie bestaat uit wachten op redding door anderen. Dit houdt in wachten in een veilige omgeving. Dit is een ruimte waar geen rook kan binnendrin-

67 Proulx en Fahy, *A study of human behavior during the World Trade Center evacuation*, 1995.

68 Bij de metrobrand op Kings Cross in Londen op 18 november 1987 vielen 31 doden.

gen en van waaruit een veilige redding mogelijk is. De derde strategie bestaat uit vluchten (Kobes e.a., 2007). Als we deze strategieën afzetten tegen de regelgeving, valt er op het een en ander nog wel wat af te dingen. Als eerste het bestrijden van brand. Adequaat blussen betekent dat dit veilig moet gebeuren. Er worden wel blusmiddelen voorgeschreven in de regelgeving, maar er wordt geen rekening gehouden met de stralingshitte van sommige branden in relatie tot de vaak zeer brandbare kleding van de mensen in het gebouw, en er wordt ook geen rekening gehouden met de vaak zeer giftige rook. Over de effectiviteit van door aanwezigen ondernomen bluspogingen is ook niets bekend.

Het wachten op redding door anderen kan soms zeer effectief zijn. Als de vluchtroute gevuld is met rook, is de kans op overleven soms groter, indien men op een veilige plaats wacht op redding dan wanneer men zelfstandig, zonder beschermende middelen, door giftige rook vlucht. Veel fatale slachtoffers bij brand zijn overleden als gevolg van rookinhalatie, soms zelfs enkele uren nadat de evacuatie uit het gebouw had plaatsgevonden (Kobes e.a., 2007). Vluchtmaskers zouden hier kunnen helpen, maar de regelgever lijkt dus - ongefundeerd - een voorkeur te hebben voor vechten (blussen) en niet voor (veilig) vluchten.

Het evacuatieproces bestaat uit drie fasen. Fase 1 is de bewustwording van het gevaar, fase 2 is de reactie op de gevaarsaspecten en fase 3 is de verplaatsing naar een veilige omgeving. De regelgeving houdt geen rekening met de eerste twee fasen en richt zich alleen op fase 3, op een wijze dat verondersteld wordt dat bij het ontdekken van brand direct gestart wordt met fase 3. Er zijn voorbeelden genoeg bekend dat met name de eerste twee fasen veel tijd kosten. Het bekendste voorbeeld is wel de brand in het voetbalstadion van Bradford ⁶⁹, waar door de live-uitzending van de voetbalwedstrijd, het gedrag van de mensen volledig in beeld kwam. Doordat de mensen de brand wel snel zagen, maar zich pas heel laat - en voor velen te laat - gingen verplaatsen, vielen er vele doden en gewonden. Op andere plaatsen verwacht de regelgever dat vluchtende mensen tijdens de evacuatie weer terugvallen in een afwachtende houding (weliswaar in een veilige omstandigheid), omdat de capaciteit van de vluchtwegen onvoldoende is om een constante stroom vluchtenden op gang te houden. De praktijk heeft echter al geleerd dat mensen dat in geen geval doen.

In de internationale literatuur zijn vele voorbeelden te vinden over het gedrag van personen bij brand en de tegenstrijdigheid daarvan met de uitgangspunten van de regelgeving. Te trekken conclusies uit deze

69 Op 11 mei 1985 kwamen bij een brand in het voetbalstadion van Bradford (Verenigd Koninkrijk) 56 mensen om het leven en vielen er 200 gewonden.

voorbeelden zijn dat mensen bij het zien van brand zullen vluchten, dat bekendheid met het pand geen rol van betekenis speelt bij het kiezen van de vluchtroute en dat de aanwezigheid van rook in een vluchtroute geen of weinig invloed heeft op de keuze van de vluchtweg. Mensen zijn doorgaans eerder geneigd door de rook te lopen, of zelfs te springen, in plaats van te wachten op redding.

Momenteel doet het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra* onderzoek naar zelfredzaamheid in relatie tot het menselijk gedrag bij brand ⁷⁰. Het doel van dit onderzoek is te achterhalen in welke mate en op welke wijze het gedrag van mensen tijdens een evacuatie wordt beïnvloed door het gebouwoontwerp. Het uitgangspunt hierbij is dat het mogelijk moet zijn gedragsafhankelijk te ontwerpen. Dit betekent dat het gedrag van mensen tijdens een evacuatie bepalend moet zijn voor de bouwtechnische maatregelen in een ontwerp. Dit is het eerste grootschalige onderzoek op dit terrein in Nederland. Het onderzoek heeft nu al de nodige belangstelling vanuit de rest van de wereld.

Conclusie ambitie 6

Het menselijk gedrag speelt nauwelijks een rol in de regelgeving. Dat leidt op sommige plaatsen tot brandpreventieve maatregelen die in de praktijk niet zullen werken en menigmaal daardoor, voor de in het gebouw aanwezige mensen, in geval van brand gevaarlijke situaties zullen opleveren. Het genoemde onderzoek zal waardevolle informatie opleveren die hoe dan ook zal moeten leiden tot het aanpassen van de brandpreventie-eisen aan het gedrag van de aanwezigen.

Ambitie 7: Meer brandveiligheid in de woonomgeving

Als uitgegaan wordt van de feiten en cijfers, is dit de meest voor de hand liggende ambitie. Immers, al sinds jaar en dag vallen verreweg de meeste brandslachtoffers bij branden in woningen⁷¹. Dat is niet alleen in Nederland zo, maar ook wereldwijd het geval. En al decennia lang wordt betoogd dat er meer ingezet moet worden op de verbetering van de brandveiligheid in de woonomgeving. Maar hoe logisch dat ook klinkt, na al die decennia is dat nog steeds onvoldoende gebeurd. Privacy en individuele verantwoordelijkheid vormen een belemmering om voldoende aandacht te besteden aan de risico's van woningbranden.

Privacy en individuele verantwoordelijkheid

De overheid wil de privacy van wonen niet aantasten. Maar er is nooit aan de bewoners zelf gevraagd of zij niet meer overheidsbemoeyenis of overheidsadvies zouden willen hebben waar het hun eigen veiligheid betreft. Al in 1949 gaf de hoofdinspecteur voor het brandweerwezen aan dat het periodiek controleren van woningen de brandveiligheid in hoge mate zou verbeteren ⁷². Hij baseerde zijn uitspraak op voorbeelden uit de Verenigde Staten, waar de bewoners enthousiast reageerden en het aantal branden in woningen aanzienlijk afnam. De laatste jaren geven brandweerkorpsen in het kader van de Nationale Brandpreventieweek bewoners de gelegenheid om hun woning op brandveiligheid te laten controleren. Bewoners melden zich massaal aan. In plaatsen waar dergelijke acties structureel plaatsvinden, zoals in Liverpool en Amersfoort, zijn de bewoners laaiend enthousiast. Het wordt tijd dat het dogma van de privacy wordt verlaten en er met respect voor de privacy actief aandacht wordt besteed aan de brandveiligheid van woningen. Dat is mogelijk en noodzakelijk.

101

Ook zijn er vraagtekens te zetten bij de uitspraak dat de brandveiligheid in de woning een individuele verantwoordelijkheid is. Want wanneer is hiervan sprake en wanneer is het toch publiek belang? Want als het dan toch misgaat in de woning wordt de brandweer wel geacht op te treden. Als de brandweer de mensen in de woning moet gaan redden, en dat komt nogal eens voor ⁷³, is er dan nog wel sprake van een individuele verantwoordelijkheid? Of hoeft de brandweer mensen niet te redden

⁷¹ CBS, *Brandweerstatiestiek*.

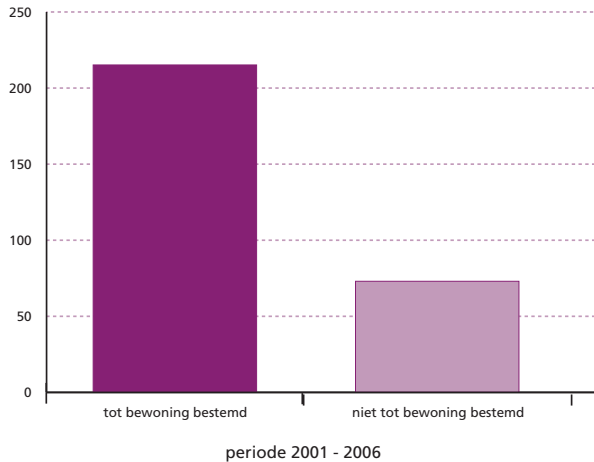
⁷² Lezing op 6 april 1949 door P.L. van Boven, toenmalig hoofdinspecteur van het brandweerwezen.

⁷³ De laatste jaren vinden er zo'n 600 reddingen plaats door de brandweer en zo'n 400 door anderen. Het overgrote deel van de mensen wordt gered uit woningen.

als de bedreigde situatie waarin ze terecht zijn gekomen hun is aan te rekenen? ⁷⁴.

Zoals gezegd spreken de cijfers in het voordeel van de aandacht. In onderstaand diagram is te zien dat het aantal doden bij tot bewoning bestemde gebouwen de laatste zes jaar ongeveer drie keer zo hoog is als bij niet tot bewoning bestemde gebouwen. Ook de vorige eeuw laat wat dat betreft eenzelfde beeld zien. Hoewel bij de meeste woningbranden waar slachtoffers vallen sprake is van één dode, zien we toch ook veel woningbranden met meerdere doden. Sinds 1945 zijn er veertien woningbranden geweest waarbij vijf of meer doden te betreuren waren; in totaal 87 doden bij deze veertien branden. Het argument gaat dus niet op dat er aan woningbranden minder aandacht besteed kan worden, omdat er geen sprake is van veel slachtoffers bij een brand (wat zou inhouden dat er bij woningbranden sprake is van minder maatschappelijke impact en een hogere acceptatiegrens van slachtoffers bij branden). Er is ook geen sprake van een daling. De laatste tien jaar waren er drie woningbranden met steeds zes doden. Het laatste jaar waren er twee branden waarbij in beide gevallen twee kinderen om het leven kwamen. De hardnekkigheid van de incidenten die plaatshebben en de spagaat tussen enerzijds privacy en individuele verantwoordelijkheid en anderzijds de enorme winst die bij een verbeterde brandveiligheid in de woonomgeving is te realiseren, zijn meer dan valide redenen dit onderwerp tot ambitie te benoemen.

102



Slachtoffers per gebouwfunctie

74 Oomes, *De vanzelfsprekendheid van alledag*, 2006.

In 1988 leek het de overheid plotseling ernst te worden met de brandveiligheid van de woonomgeving. In dat jaar ging het project 'Brandveiligheid in de privésfeer' van start, een samenwerkingsproject van het (toenmalige) Nationaal Brandpreventie Instituut en de Stichting Consument en Veiligheid. Het ministerie van Binnenlandse Zaken was daarbij coördinerend departement. Het project had als doelstelling het aantal slachtoffers ten gevolge van brand in woningen met 20 procent terug te dringen vóór het jaar 2000 ⁷⁵.

Dat deze doelstelling is gehaald, is louter toeval. En dan hebben we het alleen maar over de doden. Het aantal gewonden bij woningbranden vertoont sinds 1988 nog steeds een stijgende lijn. De dalende lijn wat betreft de doden bij woningbranden wordt voornamelijk gerealiseerd door min of meer particuliere initiatieven, zoals de acties van de Stichting Nationale Brandpreventieweek en de acties om consumentenproducten brandveiliger te maken, zoals bij televisietoestellen het geval is geweest.

Factoren die de brandrisico's beïnvloeden

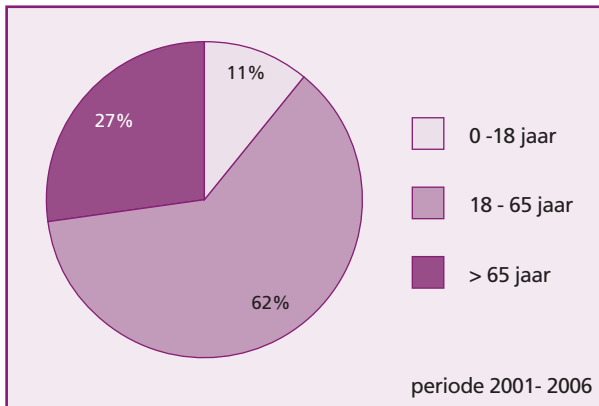
Sinds begin jaren negentig geeft de brandweer op vele plaatsen en bij veel gelegenheden aan dat de technische, maatschappelijke en demografische ontwikkelingen de brandveiligheid van de woonomgeving nadelig beïnvloeden. De volgende ontwikkelingen worden hierbij meestal als belangrijkste risicofactoren aangegeven, waarbij de praktijk leert dat deze factoren elkaar ook nog eens versterken.

- *Vergrijzing, toename thuiszorg*; hierdoor ontstaat er een tendens tot afname van de zelfredzaamheid en fysieke vermogens van zelfstandig wonende mensen, wat van invloed zal zijn op de ontdekkings- en vluchtkansen bij brand.
- *Individualisering*; de afname van de gemiddelde gezinsgrootte, de afname van contacten tussen burens en de toename van het aantal tweeverdieners zijn van invloed op de ontdekkings- en vluchtkansen bij brand.
- *Multiculturele samenleving*; migranten raken niet vanzelf vertrouwd met de nieuwe situatie en volgen voor Nederlandse begrippen wellicht ongebruikelijke gedragslijnen. Dit kan van invloed zijn op de (hun) brandveiligheid, bijvoorbeeld onveilig gebruik van apparatuur en onkunde over (respectievelijk angst voor) het melden van brand.
- *Verbeterde inbraakwering*; met als gevolg vaak verslechterde ontvluchtingsmogelijkheden en meer moeite voor de brandweer om de woningen te betreden. Dit beperkt de inzetnelheid van de brandweer.

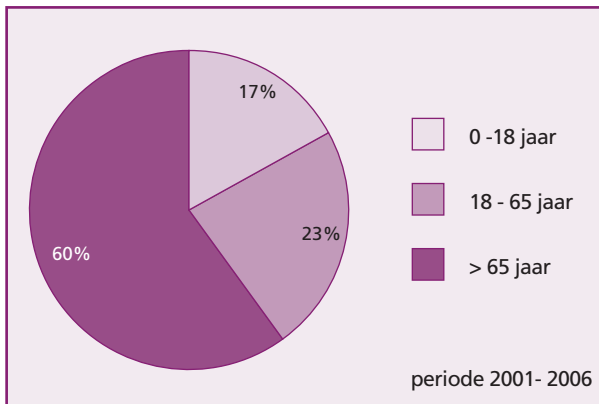
- *Doe-het-zelfen*; hierdoor worden bouwkundige brandveiligheidsvoorzieningen vaak tenietgedaan en wordt er vaak brandonveilig gewerkt, verbouwd, ingericht en geïnstalleerd.
- *Consumentenproducten*; grote toename van elektrische apparatuur in woningen met daardoor meer kans op het ontstaan van brand.
- *Verkeersbelemmerende maatregelen*; De huidige tendens kruispunten overzichtelijker te maken (vernauwingen) en verkeers- en parkeerbelemmerende maatregelen in wijken hebben een remmende werking op de opkomst van brandweerhulp. Ook de toenemende verkeersdrukke speelt hier een voorname rol.
- *Milieumaatregelen*; waardoor consumentenproducten vaak niet brandveilig uitgevoerd kunnen worden, bijvoorbeeld door het niet willen toepassen van brandvertragers in producten en materialen.
- *Energiebesparende en geluidsisolerende maatregelen*; waardoor de brand langer binnen de woning blijft en de ontdekkingstijd verlengd wordt en de tijd tot een flashover ⁷⁶ verkort wordt.

Bovenstaande wordt wel geconstateerd, maar er wordt onvoldoende gedaan om de nadelige effecten tegen te gaan. Het gaat hier te ver om alle risicofactoren te behandelen (de consumentenproducten komen verderop nog aan bod), maar laten we stilstaan bij de eerste geconstateerde factor, de vergrijzing, die leidt tot een verhoging van het risico op woningbranden en de gevolgen daarvan. Dit is wederom een actueel thema, nu we na de brand in het detentiecentrum op Schiphol-Oost hebben geconstateerd dat we een extra maatschappelijke zorg hebben voor de kwetsbaren en de mensen die (voor een deel) afhankelijk zijn van de zorg van de maatschappij. Als we het aantal doden bij brand onderverdelen naar leeftijd, blijkt dat 11 procent jonger is dan 18 jaar, 62 procent tussen de 18 en 65 jaar is en 27 procent ouder is dan 65 jaar. Daaruit kan worden opgemaakt dat ouderen geen specifieke risicogroep zijn, maar als we deze cijfers relateren aan het aantal jongeren en ouderen onder de bevolking komen we tot geheel andere en verontrustende cijfers. In Nederland overlijden 4,1 mensen per miljoen inwoners. Nader uitgesplitst naar leeftijd, blijkt dat bij de leeftijdscategorie tot 18 jaar 2,0 mensen per miljoen inwoners overlijden, bij de leeftijdscategorie 18 tot 65 jaar is dit cijfer 2,8 en bij mensen boven de 65 is dit cijfer 7,3. Het overlijden ten gevolge van brand is bij ouderen dus ongeveer driemaal zo hoog als bij mensen onder de 65. In onderstaande diagrammen zijn deze cijfers weergegeven.

76 Een flashover, oftewel vlamoverslag, is het verschijnsel tijdens de ontwikkeling van een brand in een ruimte waarbij door ontbranding van gasvormige ontledingsproducten die ruimte plotseling geheel in brand staat.

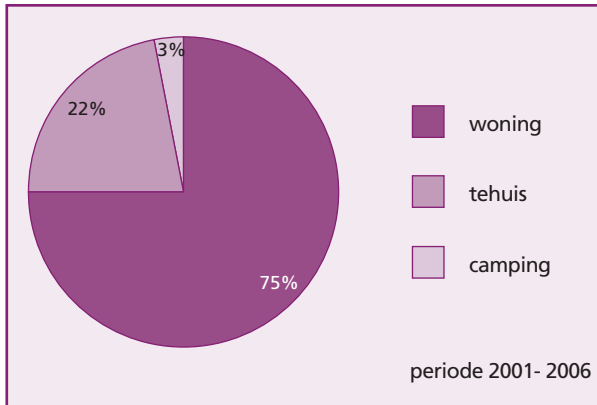


Verhouding slachtoffers, naar leeftijd



Verhouding overlijdenskans, naar leeftijd

Nu lijkt het dat het overlijdensrisico bij ouderen niet geheel is toe te schrijven aan de brand(on)veiligheid in woningen. Immers, veel ouderen wonen in bejaarden- of verpleegtehuizen. Maar uit nader onderzoek naar de locaties waar ouderen bij brand om het leven komen, blijkt dat dit voor een niet onaanzienlijk deel in de woning is. Zie hiervoor het volgende diagram. Het lijkt dus tegenstrijdig dat de overheid zich met name richt op de brandveiligheidszorg van ouderen in bejaardenhuizen, terwijl de risico's zitten in het langer zelfstandig wonen van ouderen. Dit is ook de trend die de overheid voorstaat. De conclusie lijkt dan ook gerechtvaardigd dat we hier niet de juiste keuzes maken. Meer inzetten op de brandveiligheid in de woonomgeving en dan met name daar waar het ouderen betreft die nog zelfstandig wonen, dringt zich hier op als de les en de boodschap.

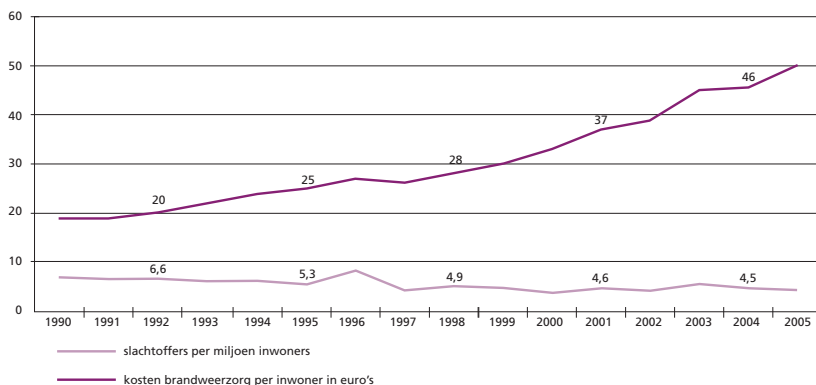


Verhouding plaats overlijden, ouderen

De brandveiligheid vergroten

Uit ervaringen in binnen- en buitenland is te constateren dat er een aantal thema's zijn die in belangrijke mate bijdragen aan de brandveiligheid van de woonomgeving. De belangrijkste thema's zijn het vergroten van het veiligheidsbewustzijn, het gedrag van bewoners en de toepassing van werkende rookmelders. Deze thema's zijn samen te vatten en onder te brengen in het onderwerp *community fire safety*. Dat wil zeggen het door de overheid actief investeren in de veiligheid van de woonomgeving. Maar *community fire safety* kan niet op zichzelf staan. Het moet ondersteund worden door het verbeteren van de brandveiligheid van consumentenproducten en het introduceren van woningsprinklers. Er is echter geen tendens die wijst op het opnemen van genoemde onderwerpen in de regelgeving. Het verbeteren van de brandveiligheid in de woonomgeving moet dus op een andere wijze gestalte krijgen. Voorlichting is hiervoor een geschikt middel. Maar de overheid zet hierop niet voldoende in. Voorlichtingscampagnes zoals deze jaarlijks door de Stichting Nationale Brandpreventieweek worden uitgevoerd, worden door de overheid maar beperkt financieel ondersteund. Terwijl de voorlichtingscampagnes steeds weer direct resultaten opleveren. Regelmatig maakt de pers melding van situaties waarin mensen hun leven hebben gered, doordat zij naar aanleiding van een voorlichtingscampagne op de juiste wijze gehandeld hebben om brand te voorkomen of zichzelf bij brand in veiligheid hebben kunnen brengen. Deze conclusie is niet te trekken als we kijken naar de kosten voor de brandweezorg in het algemeen en het aantal doden bij brand. De grafiek laat zien dat daar geen verband te constateren is ⁷⁷.

⁷⁷ Uiteraard wordt erkend dat de kosten voor de brandweer ook betrekking hebben op andere doelen, zoals het zich voorbereiden op het bestrijden van rampen.



Slachtoffers, in relatie tot kosten brandweer

Community fire safety

De overtuiging is er al tijden dat voorlichting een uiterst effectief middel is om de brandveiligheid in de woonomgeving te verbeteren. Maar toch is er tot op heden te weinig aan voorlichting gedaan. Het is in ieder geval geen overtuigend onderdeel van de werkzaamheden van brandweer en gemeenten. Goede voorlichting moet ook nog gevolgd worden door een aansluitend systeem van maatregelen. In andere landen is een dergelijk systeem wel aanwezig. Een bekend voorbeeld is het *community fire safety*-programma van Merseyside Fire & Rescue Service in het Verenigd Koninkrijk. De brandweer gaat daar op huisbezoek om voorlichting te geven en gratis rookmelders te installeren. Het systeem is in 1999 gestart en tot nu toe zijn er al een half miljoen rookmelders geïnstalleerd. Het aantal huisbezoeken dat de brandweerploegen per maand afleggen, bedraagt op dit moment 8000. Door dit systeem is het aantal brandslachtoffers in Merseyside nog nooit zo laag geweest als nu het geval is. In Nederland heeft de brandweer van Amersfoort de handschoen opgepakt en is met eenzelfde systeem begonnen. Tot nu toe zijn er 300 bezoeken gebracht, waarbij 493 gratis rookmelders zijn geplaatst. Slechts 17 procent van de huishoudens weigerde de controle van de brandweer. Uit onderzoek bleek dat bij ongeveer 50 procent van de huishoudens het brandveiligheidsbewustzijn is toegenomen.

Rookmelders

“Rookmelders redden levens”. Deze uitspraak is maar al te waar. Evenals de uitspraak dat een rookmelder de beste prijs-kwaliteitverhouding is als we kijken naar de kosten en de (veiligheids)opbrengst. Onderzoek van de NFPA heeft uitgewezen dat de kans op overlijden in een woning met rookmelders 45 procent lager is dan in een woning zonder rookmelders. De voorlichtingsacties om rookmelders in woningen te stimuleren heb-

ben hun vruchten afgeworpen. Op dit ogenblik heeft zo'n 50 à 60 procent van de woningen in Nederland een rookmelder. Om dit percentage verder te verhogen is het wettelijk verplicht stellen van rookmelders in bestaande woningen nog steeds het overwegen waard. De aanwezigheid van rookmelders in nieuwbouwwoningen is sinds 2003 verplicht. Er is toen wel een cruciale fout gemaakt door de op het lichtnet aangesloten rookmelders uit milieuoverwegingen niet te voorzien van een back-up-batterij. Nadat dit tot een dode heeft geleid is deze fout alsnog hersteld.

De voordelen van rookmelders zijn genoegzaam bekend. Toch zijn een aantal waarschuwendende woorden ten aanzien van rookmelders noodzakelijk. Nu er een redelijke ervaring wordt opgebouwd met het gebruik van rookmelders, zowel binnen als buiten Nederland, zien we nadelen en situaties die ons tot nadenken dwingen. Zo heeft recent onderzoek van de brandweer van Londen aangetoond dat van de mensen die bij woningbranden in Londen om het leven komen, 40 procent een rookmelder heeft. In Stockholm is de rookmelderdichtheid in woningen 92 procent, terwijl het aantal branddoden niet terugloopt. In Nederland is geconstateerd ⁷⁸ dat veel van de op het lichtnet aangesloten rookmelders in de na 2003 opgeleverde woningen niet meer werken. In de Verenigde Staten lijkt onderzoek uit te wijzen dat kinderen niet wakker worden van rookmelders.

108

Consumentenproducten

Consumentenproducten zijn vaak de oorzaak van een brand of dragen in grote mate bij aan de ontwikkeling van brand. Ervaringen hebben geleerd dat met name televisietoestellen en bankstellen in grote en levensbedreigende mate bijdragen aan de uitbreiding van branden. Wat betreft de brandveiligheid van televisietoestellen zijn inmiddels stappen voorwaarts gemaakt. Individuele brandweermensen uit Nederland en andere Europese landen hebben in hun samenwerkingsverband ACFSE ⁷⁹ grote fabrikanten als Sony, Panasonic en Philips overtuigd van de noodzaak hun televisietoestellen brandveiliger te maken. Dat heeft ertoe geleid dat nu ongeveer 70 procent van de televisietoestellen die in Europa verkocht worden brandveilig is.

Een langere weg is nog te gaan voor de brandveiligheid van bankstellen. Een aantal Europese landen onder aanvoering van de Franse Brandwondenstichting wil dezelfde strenge regelgeving als die welke geldt in het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Daar heeft onderzoek aangetoond dat in de twintig jaar dat de betreffende regelgeving van kracht is, er 4000 doden en 40.000 gewonden minder zijn gevallen. Veel Europese landen,

⁷⁸ De constatering is nog niet door uitgebreid onderzoek bevestigd.

⁷⁹ ACFSE: Alliance of Consumer Fire Safety in Europe.

waaronder Nederland, zien wel de voordelen van de regelgeving in, maar zijn bevreesd voor de eventuele milieubelasting die de toepassing van brandvertragende middelen heeft. Dat is jammer, want ook in Nederland valt er veel veiligheidswinst te behalen. Zo is de fatale afloop van een brand in Groesbeek (zes doden) in 2000 het directe gevolg van de brandbaarheid van het bankstel. Maar ook uit ander onderzoek⁸⁰ blijkt dat bankstellen en matrassen in veel gevallen bijdragen aan een snelle branduitbreiding in woningen.

Woningsprinklers

In een aantal landen⁸¹ zijn woningsprinklers in meer of mindere mate al ingeburgerd. In Nederland is het systeem in 1997 geïntroduceerd. Inmiddels zijn naar schatting enkele tientallen kleinschalige woningbouwprojecten met woningsprinklers uitgevoerd. De ervaringen in het buitenland zijn zodanig positief⁸² dat het in Nederland als serieuze optie beschouwd moet worden. Onderzoek heeft aangetoond dat bij rookmelders de overlevingskans na een flashover tot bijna nul gereduceerd is, terwijl een woningsprinkler in bijna alle gevallen een flashover voorkomt. Alle randvoorwaarden zijn inmiddels ingevuld, zoals het voldoen aan de beton- en legionellavoorschriften en de eisen van de waterleidingmaatschappijen. Nu, tien jaar na de introductie in Nederland, wordt de woningsprinkler langzaam als optie voor de brandbeveiliging van woningen gezien. Maar het gaat erg traag, terwijl de argumenten tegen woningsprinklers stuk voor stuk weerlegd kunnen worden.

Sprinklers in woningen zijn niet duur (ongeveer 1 procent van de bouwsom), ze geven geen waterschade (minder dan door de inzet van de brandweer), ze gaan niet per ongeluk af (de kans daarop is kleiner dan 1 op 16 miljoen) en ze zijn niet lelijk (de moderne uitvoeringen zijn vrijwel onzichtbaar). Het is alleen maar koudwatervrees terwijl de voordelen enorm zijn. En niet alleen in termen van minder slachtoffers. De Amerikaanse gemeente Scottsdale is, nadat zij de verordening had aangenomen dat alle nieuwe gebouwen, inclusief woningen, gesprinklerd moesten worden, in veertien jaar tijd drie keer zo groot geworden. Maar het brandweerkorps is niet gegroeid en het aantal branden is niet toegenomen. Gaebler en Osborne⁸³, die de gehele Amerikaanse overheid hebben doorgelicht op ondernemerschap, hebben ten aanzien van de brandweer en brandpreventie maar één voorbeeld gevonden waarin sprake is van ondernemerschap bij de overheid. Dat is bij de introductie van de woningsprinkler.

80 Nibra, *Oorzaken en gevolgen van woningbranden*, 2001.

81 Onder meer in de Verenigde Staten, Canada, Groot-Brittannië en Finland.

82 Het overlijdensrisico bij woningen met woningsprinkler is nagenoeg nihil.

83 Gaebler en Osborne, *Reinventing government*, 1992.

Conclusie ambitie 7

Minder branden en minder brandslachtoffers zijn te realiseren met een betere brandveiligheid in woningen. Door de veranderende maatschappij wordt het risico op slachtoffers ook steeds groter. Dat constateren we al een tijd, maar we doen er te weinig mee. We houden ons te veel vast aan dogma's als privacy en individuele verantwoordelijkheid, terwijl die ook grenzen hebben. Daarnaast is er, ook met inachtneming van deze dogma's, veel te verbeteren aan de brandveiligheid van woningen. En het moet in de brandpreventie gezocht worden. Ook Oomes⁸⁴ geeft aan dat er nauwelijks meer mensen te redden zijn door repressie bij woningbranden dan de brandweer nu al doet. En dat, als het aantal brandslachtoffers verder moet worden teruggedrongen, aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. Meer productvoorschriften, meer brandveiligheidsvoorzieningen in de woning. Maar dan wel integraal benaderd in een systeem van *community fire safety*. Zo'n systeem, dat na goede voorbeelden uit het buitenland inmiddels door de gemeente Amersfoort in Nederland geïntroduceerd is, verdient steun en behoeft uitbreiding.

Ambitie 8: Verhogen van het maatschappelijk veiligheidsbesef

Het onmiskenbaar grootste struikelblok bij de verbetering van de brandveiligheid is het gebrek aan veiligheidsbesef bij nagenoeg allen die bij de brandveiligheid betrokken zijn. Vandaar een zeer belangrijke ambitie. De belangrijkste groep, de beheerders en gebruikers van gebouwen, waaronder woningen, is overduidelijk het minst veiligheidsbewust. In vervolg op de bevindingen van de Onderzoeksraad voor veiligheid naar aanleiding van het onderzoek naar de Schipholbrand, heeft de overheid al flink ingezet op het verhogen van het veiligheidsbewustzijn in het Actieprogramma Brandveiligheid. Dit initiatief dient nog wel beschouwd te worden in de onderlinge verbanden met onder meer community fire safety en het vergroten van de bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Het gebrek aan veiligheidsbesef

Zoals gezegd is er een gebrek aan veiligheidsbesef bij allen die bij de brandveiligheid zijn betrokken. Na de evaluatie van de cafébrand in Volendam was er nog het idee dat dit gebrek er met name was bij de beheerders van gebouwen, in dit geval de uitbaters van horecagelegenheden. Na de brand op Schiphol-Oost werd pijnlijk duidelijk dat ook de overheid in al haar rollen - die van gebruiker, beheerder en handhaver - een overduidelijk gebrek aan veiligheidsbewustzijn ten toon spreidde. Zo was bij de betrokken ministeries al tweeënhalf jaar bekend dat er op Schiphol-Oost sprake was van een brandgevaarlijke situatie en dat er bij een brand doden zouden kunnen vallen. Het gevoel voor brandveiligheid zal drastisch moeten verbeteren, concludeerden de betrokken ministers in het debat over de brand en de rapportage. Een van de conclusies was dat met het bouwstelsel van prefabeenheden, zoals dat was toegepast, de brandveiligheid 'moeilijk te garanderen' is. Maar inmiddels hebben gemeenten plannen om meer gebouwen van ditzelfde systeem te plaatsen, bijvoorbeeld voor de huisvesting van studenten. Maar ook na de cafébrand in Volendam werd er acht jaar gepraat, voordat er in de Grote Kerk in Den Haag een extra nooduitgang aangebracht werd om het gebouw veilig te maken voor grote evenementen en exposities met 1700 bezoekers.

Veiligheidsbewustzijn is onder te verdelen in het verantwoordelijkheidsbesef van het bestuur en het veiligheidsbesef van de burgers. Ze vereisen verschillende benaderingen en worden daarom ook apart beschouwd. Hierna wordt ingegaan op het veiligheidsbesef van de burgers.

De volgende ambitie besteedt aandacht aan het verantwoordelijkheidsbesef van het bestuur onder de titel ‘Verhogen van de bestuurlijke betrokkenheid’. Er is dus een duidelijk onderscheid getrokken tussen besef en verantwoordelijkheid.

Maar na het onderzoek van de Onderzoeksraad voor veiligheid naar de brand op Schiphol-Oost is ook gebleken dat het bij het bestuur niet alleen ontbreekt aan verantwoordelijkheidsbesef, maar ook aan veiligheidsbesef. Tweede Kamerleden vonden het “onbestaanbaar dat dit (de brand op Schiphol-Oost) in Nederland kon gebeuren”. Maar het rapport roept toch veel herinneringen op aan de rapporten over de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam? De periode na de cafébrand in Volendam heeft uiteindelijk niet geleid tot een substantiële vergroting van het maatschappelijk veiligheidsbesef. Direct na de brand en de onderzoeksresultaten nam het bestuur ferme worden in de mond als “gedogen is uit” en “veiligheid kent geen compromis⁸⁵”, maar deze goede voornemens verdwenen met de actualiteit van het onderwerp. De uitvoerende overheidsdiensten gingen echter wel in deze lijn aan het werk. Er werd vaak met een overdreven inspectiedrang gewerkt, niet in de laatste plaats om de eigen verantwoordelijkheid in te dekken tegen verwijten achteraf. Dat leidde bij een groot deel van de burgers en het bedrijfsleven tot een afkeer van deze nieuwe veiligheidsbureaucratie. Terwijl dit gaande was, begonnen politiek en bestuur weer de boodschap uit te zenden dat de regels het bedrijfsleven belemmerden. Het bedrijfsleven werd hierdoor gesterkt in zijn mening dat de brandweer overdreven eisen stelde. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er soms toch weer vergunningen afgegeven werden die de veiligheidstoets niet konden doorstaan. In zo’n sfeer is het duurzaam verbeteren van het veiligheidsbesef een onmogelijke opgave.

Ale⁸⁶ was na het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid stellig over de houding van de overheid ten aanzien van veiligheid: “Nederland staat voor een belangrijke keuze in veiligheidszorg. Of we nemen veiligheid serieus, inclusief alle regelgeving en controles. Of niet. En dan moeten we geen krokodillentranen huilen als het misgaat.” Maar ook het verminderen van regels, een van de speerpunten van het kabinetsbeleid, moet hand in hand gaan met het verhogen van het veiligheidsbesef. Ook Berghuijs geeft dit aan in zijn essay over het veiligheidsbestel⁸⁷. Hij betoogt dat er minder regels moeten komen en dat tegelijkertijd verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden normstellend en duidelijk

85 Uitspraken van respectievelijk minister De Vries van het ministerie van BZK en burgemeester Bulte van Edam-Volendam.

86 Ben Ale is hoogleraar Veiligheid en Rampenbestrijding aan de TU Delft.

87 Berghuijs, *Van Rood of voor Paars*, 2006.

moeten worden toegewezen. De rol van de overheid is daarbij, zo betoogt hij, aan de voorkant kaderstellend (regelgeving) en aan de achterkant belast met toezicht, controle en waar nodig handhaving. Kaderstelling en handhaving moeten daarbij met elkaar verbonden worden door risicocommunicatie en voorlichting, dus door *community safety*.

Maatschappelijk gedrag

Er lijkt een sfeer te zijn dat veiligheidsbewust handelen geen maatschappelijk aanvaard gedrag is. Als burgers in openbare gelegenheden brandonveilige situaties constateren, blijkt dat zij de verantwoordelijken daarop niet aanspreken. Bijvoorbeeld in restaurants waar de nooduitgangen geblokkeerd zijn door tafels en stoelen, constateren bezoekers dit wel, maar spreken zij de uitbater er niet op aan. En als dit aanspreken wel gebeurt, zoals het voorbeeld dat de landelijke pers haalde van de moeder die haar kind van school haalde omdat de brandslanghaspels niet werkten, vinden de autoriteiten dat het niet-nakomen van de leerplicht belangrijker is dan de veiligheid. De gemeente beargumenteerde dit door te stellen dat de slanghaspels weliswaar niet aangesloten waren op de waterleiding, maar dat de niet-werkende brandslanghaspels geen enkele invloed hadden op de brandveiligheid. Dergelijke uitspraken zijn uiteraard niet bevorderlijk voor het verbeteren van het veiligheidsbesef.

113

Er zijn meerdere initiatieven geweest om de burgers meer veiligheidsbesef te geven. Sommige gemeenten lieten op horecagelegenheden bordjes aanbrengen waarop het maximumaantal toegestane bezoekers vermeld stond. Bezoekers konden zo zelf de veiligheid beoordelen en daarop hun keuze baseren. Dit sloeg niet aan, net zo min als het aanbrengen van merktekens op gebouwen waarop stond dat het gebouw brandveilig was. Zolang veiligheid voor het publiek geen keuzecriterium is, zal het voor ondernemers geen verkoopargument zijn en beperkt de veiligheidsrol zich nog steeds tot de toezichthoudende overheid. Dat is jammer en niet te realiseren. Immers, de overheid kan een gebouw ieder jaar controleren op brandveilig gebruik, 364 dagen per jaar is diezelfde overheid er niet om hierop toe te zien. Op al die dagen zouden de bezoekers en beheerders dat moeten doen. Uiteraard is niet iedere brandonveilige situatie herkenbaar voor burgers. De herkenbaarheid van brandonveilige situaties is nu eenmaal vele malen kleiner dan bijvoorbeeld het constateren van geluidsoverlast of illegale bebouwing. Geluidsoverlast en illegale bebouwing worden niet alleen veel eerder herkend door burgers, ook niet onbelangrijk is dat zij daar, althans in hun ogen, meer last van hebben dan van brandonveilige situaties. Maar veiligheidsbesef is ook van toepassing op de handhavers. Ingegeven door personeelsgebrek huren gemeenten particuliere adviesbureaus in. Hierdoor

zien we de laatste tijd te veel voorbeelden waaruit blijkt dat handhaving niet meer gaat over veiligheid, maar afglijdt naar een ‘afvinkcultuur’ of ‘certificatencultuur’ (Witloks, 2005).

Actieprogramma Brandveiligheid zet in op veiligheidsbewustzijn

Het doel van het Actieprogramma Brandveiligheid is het bewustzijn voor de brandveiligheid scherp te krijgen bij alle verantwoordelijken in alle fasen van het bouw- en gebruiksproces. Zij moeten hiervoor een proactieve houding krijgen, die leidt tot een daadwerkelijke verhoging van de brandveiligheid. Het bewustzijn houdt niet alleen in dat men zich bewust is van de eigen verantwoordelijkheid, maar tevens van wat die verantwoordelijkheid inhoudt. Concreet invulling geven aan deze verantwoordelijkheid kan alleen maar als er voldoende kennis over brandveiligheid is, zodat steeds een goede risicobeoordeling mogelijk is en de daaruit voortvloeiende actie wordt geborgd. Het gaat daarbij niet alleen om de eigen verantwoordelijkheid. Zeker zo belangrijk is het overdragen van de verantwoordelijkheid van ontwerper via bouwer aan eigenaar/beheerder en gebruiker. Het gaat hierbij om een brede cultuuromslag. Deze is niet binnen een à twee jaar te bereiken, maar vereist een aanpak voor de korte én lange termijn. Deze aanpak kan en moet concreet in gang worden gezet.

114

Uit onderzoeken naar incidenten blijkt dat naast technisch falen diverse andere oorzaken een rol spelen. Een van die andere oorzaken van brand is de menselijke factor. Het blijkt dat (een keten van) menselijk falen vaak de oorzaak is van het ontstaan van brand. De rol van de mens, het veiligheidsbesef en daarnaar handelen krijgt echter tot op heden bij het denken over brandveiligheid onvoldoende aandacht. Het leidde tot een disbalans in relatie tot de technische mogelijkheden. Deze disbalans zorgt voor onevenredig veel aandacht voor de techniek en gaat ten koste van het veiligheidsbesef van de betrokken mens en organisatie. Het veiligheidsbesef en daarnaar handelen is van belang op diverse momenten in de keten. Het blijkt dat in de keten van ontwerp tot en met gebruik ‘het overgeven van het stokje’ één van de meest kwetsbare onderdelen is. Het veiligheidsdenken stopt nadat de eigen taak is volbracht. Denken over brandveiligheid in het eigen taakveld is al slecht geborgd, maar buiten het taakveld is er helemaal geen aandacht voor. Dit vergroot de kans in hoge mate dat maatregelen niet op elkaar aansluiten en fouten ongemerkt de keten van brandveiligheid binnensluipen. Het ontbreekt aan een systeem dat erin voorziet dat nagedacht wordt over de keten van brandveiligheid.

Conclusie ambitie 8

De grootste uitdaging, maar tegelijkertijd het grootste struikelblok, vormt het maatschappelijk veiligheidsbesef. Hiervoor is een cultuuromslag noodzakelijk die veel tijd vergt en een gestructureerde en voortvarende aanpak vereist. Andere ambities als bijvoorbeeld deregulering hebben alleen maar een kans van slagen, wanneer het veiligheidsbesef toeneemt. Maar het moet ook de overheid te doen zijn om veiligheid. Veiligheidsbesef betekent dat ook in de regelgeving veiligheid centraal moet worden gesteld en niet alleen het wetgevingssysteem of de kosten van maatregelen.

Ambitie 9: Vergroten van de bestuurlijke betrokkenheid

Brandpreventie is zeker geen stelsel dat louter gebaseerd is op wetmatigheden op basis van regelgeving en techniek. Brandpreventie is ook, of zou in ieder geval voor een important deel, een stelsel moeten zijn dat zijn legitimatie ontleent aan de vraag van het verantwoordelijke bestuur. Vandaar dat het vergroten van de bestuurlijke betrokkenheid als ambitie benoemd is. Recente publicaties en onderzoeken (Inspectie OOV, 2002 en 2006) hebben aangetoond dat de bestuurlijke aandacht voor brandpreventie minimaal en in ieder geval onder de maat is. Hierna wordt nader ingegaan op de actuele situatie rondom de bestuurlijke aandacht voor brandpreventie. De bestuurlijke aandacht voor brandpreventie is mede afhankelijk van de aandacht die de maatschappij, en als belangrijke exponent daarvan de media, aan het onderwerp brandpreventie geeft. Daarom worden ook de rol en aandacht van de media nader beschouwd.

De actuele situatie

De brandweezorg behoort in belangrijke mate tot de autonomie van gemeenten. Op grond van de Brandweerwet 1985 regelt de gemeenteraad de organisatie, het beheer en de taak van de brandweer per verordening. Het college van burgemeester en wethouders heeft de zorg voor het voorkomen, beperken en bestrijden van branden en beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand. In Nederland wordt er gehecht aan de lokale verantwoordelijkheid voor de brandweezorg. De democratische inbedding speelt daarbij een belangrijke rol (Inspectie OOV, 2006).

De eerste keer dat er daadwerkelijk een appèl is gedaan op de verantwoordelijkheid van gemeentebesturen ten aanzien van brandpreventie, is in het rapport van de commissie-Alders⁸⁸. In dit rapport wordt - onder meer - aanbevolen:

“Gemeenten dienen op korte termijn een inhaalslag te maken met de uitgifte van gebruiksvergunningen. Hiertoe kunnen zij externe capaciteit inhuren. Gelijktijdig dienen gemeenten, naar de mening van de commissie, te werken aan een meer structurele aanpak. De benodigde capaciteit kan doelmatiger worden ingezet door bijvoorbeeld te kiezen voor de uitgifte van ‘standaardvergunningen’, of

88 Commissie onderzoek cafébrand, *Cafébrand nieuwjaarsnacht*, 2001.

publieksgebouwen met een relatief laag brandrisico daarvan vrij te stellen. Ook het gericht inzetten van controlecapaciteit op panden met een verhoogd risico en een duidelijk gecommuniceerde handhavingstrategie, leiden tot een verhoging van de doelmatigheid. Anderzijds kan een verbetering van de doelmatigheid ook worden bereikt door anders te organiseren. De commissie adviseert de (inhoudelijke) brandpreventieaspecten en de (procedurele) juridische aspecten van elkaar los te koppelen. De commissie ziet vervolgens mogelijkheden om zowel de brandpreventie-expertise als de juridische expertise op een grotere schaal efficiënter te organiseren."

118

Het kabinet heeft vervolgens op basis van het rapport van de commissie-Alders en de bevindingen van de rijksinspecties zijn standpunt aan de Tweede Kamer aangeboden. Het kabinet deelt daarin volledig de door de commissie-Alders gedane aanbevelingen. Nog voor zijn reactie aan de Tweede Kamer had het kabinet er bij alle gemeentebesturen op aangedrongen op zo kort mogelijke termijn een gemeentelijk actieprogramma brandveiligheid op te stellen, onder meer om op een planmatige en programmatische basis een inhaalslag te maken met de uitgifte van gebruiksvergunningen. Het gebruiksvergunningstelsel kan niet alleen worden overgelaten aan uitvoeringsinstanties zoals de brandweer en de afdeling Bouw- en woningtoezicht. Het succes, zeker op lange termijn, van een daadwerkelijk adequate uitvoering van de brandveiligheid in een gemeente staat of valt met de bestuurlijke betrokkenheid bij dit onderwerp. Veel van de door de commissie-Alders genoemde actiepunten⁸⁹ zijn dan ook gericht op het activeren van gemeentebesturen. In 2002 heeft de Inspectie OOV onderzoek gedaan naar deze gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid⁹⁰. De Inspectie constateerde enerzijds dat het algemene beeld is dat de bestuurlijke aandacht voor brandveiligheid in het algemeen en het instrument van de gebruiksvergunning in het bijzonder bij de gemeentebesturen na de cafébrand in Volendam aanmerkelijk is toegenomen. Anderzijds constateerde de Inspectie dat bijna twee jaar na de cafébrand het overgrote deel van de gemeenten (83 procent) slechts voorbereidende activiteiten heeft ontplooid. Enige daadkracht spreekt niet uit dit cijfer. Zeker als in ogenschouw wordt genomen dat slechts 55 procent een voldoende score haalt bij de waardering van de aanpak. Doorgaan op de ingezette weg betekent dat het nog dertien jaar zal duren voordat de achterstanden zijn weggewerkt, terwijl de gemeenten in 2001 aangaven dit in drieënhalf jaar te zullen realiseren. De Inspectie geeft aan dat het noodzakelijk is dat de politiek-bestuurlijke aandacht wordt geïntensiveerd. Hierbij dienen de gemeenteraden een belangrijker rol te spelen dan tot nu toe het geval is.

⁸⁹ De actiepunten zijn genoemd in paragraaf 3.4.

⁹⁰ Inspectie OOV, *Gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid*, 2002.

Uit het in 2006 door de Inspectie OOV uitgevoerde onderzoek naar de bestuurlijke aansturing van de brandweezorg⁹¹, blijkt echter dat de betrokkenheid van de gemeenteraden, die kaderstellende en controlerende taken hebben ten aanzien van de brandweezorg, als passief kan worden aangemerkt. De betrokkenheid vindt veelal alleen plaats in het kader van de reguliere begrotings- en verantwoordingscyclus, waarin het college van B&W nog slechts summier op de beoogde en gerealiseerde prestaties van de brandweer ingaat. Raadsleden vragen vrijwel nooit om meer informatie over de prestaties van de brandweer. Er wordt in de gemeenteraden nauwelijks inhoudelijk over de kwaliteit van de brandweezorg gesproken. Raadsleden zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de brandweer, maar dit oordeel is niet gebaseerd op beleidsinformatie, maar berust voornamelijk op perceptie. De informatievoorziening aan de gemeenteraden over de uitvoering van de brandweezorg is slecht ontwikkeld en beperkt zich tot het geven van financiële informatie. Belangrijke prestatie-informatie over bijvoorbeeld de verlening van gebruiksvergunningen en de controle daarop ontbreekt vrijwel volledig. Geconstateerd is dat de aansturing door het bestuur en de politiek tot nu toe gebaseerd is op output. Als er prestatieafspraken tussen het bestuur en de brandweerkorpsen zijn gemaakt, zijn deze meestal gekoppeld aan in outputtermen geformuleerde producten en diensten. Juist outcomesturing is voor gemeenten een belangrijk instrument bij politiek-bestuurlijke afwegingen en beleidskeuzes op het gebied van brandveiligheid.

119

Door het ontbreken van bestuurlijke betrokkenheid, ontbreekt het bij de besturen uiteraard ook aan het sturen op de brandweezorg. Naar aanleiding van de cafébrand in Volendam hebben de gemeenten inhaal-slagen moeten maken in de verlening van gebruiksvergunningen. Een derde van de gemeenten⁹² heeft echter nog een forse achterstand. De gemeenten hebben hun ambitie uit 2001 om de achterstand binnen drieën-half jaar weg te werken niet gerealiseerd. Bij de controle op de naleving van de vergunningen haalt slechts een derde van de gemeenten de eigen planning. In slechts 15 procent hebben gemeenten voldoende capaciteit beschikbaar gesteld om de brandpreventieve taken door de brandweer te kunnen laten uitvoeren⁹³. Dat wil dus zeggen dat er bij deze gemeenten onvoldoende personeel is voor de uitvoering van deze taken. Dit zal tot gevolg hebben dat in deze gemeenten de brandweer niet in staat is de brandpreventieve taken adequaat uit te voeren.

91 Inspectie OOV, *Bestuurlijke aansturing van de brandweezorg*, 2006.

92 Dit betreft een derde van de door de Inspectie OOV onderzochte gemeenten, maar kan als representatief voor alle gemeenten beschouwd worden.

93 Conform het rekenmodel van de NVBR.

De Inspectie OOV constateerde volledig terecht dat er onvoldoende bestuurlijke betrokkenheid is bij de aansturing van de brandweezorg. Er zijn echter wel enkele kanttekeningen te plaatsen bij de onderzoeken van de Inspectie OOV. Zo focust de Inspectie zich ten aanzien van de brandpreventieve prestaties uitsluitend op de verlening en controle van gebruiksvergunningen. De verantwoordelijkheden van de brandweer voor brandpreventie reiken veelal verder, al zijn niet al deze taken officieel aan de brandweer gemandateerd. Te denken valt hierbij aan de advies- en controletaak bij de verlening van bouw- en milieuvergunningen, de brandveiligheid bij evenementen en de algemene voorlichtingstaak ten aanzien van brandpreventie.

Bij de onderzoeksresultaten valt op dat de Inspectie OOV twee belangrijke beweegredenen waarom gemeenten achterstanden kunnen hebben, niet heeft meegenomen. Dat is ten eerste de komst van het Gebruiksbesluit, waardoor het aantal gebruiksvergunningplichtige gebouwen met ongeveer 80 procent zal afnemen. De vraag is welke inspanningen gemeenten nu nog willen leveren in deze categorie gebouwen. Ten tweede hebben gemeenten de gebruiksvergunningverstrekking op een laag pitje gezet door de voortdurende discussie over het niveau van de brandpreventieve eisen die gesteld mogen worden ⁹⁴.

120

Waarvoor laat het bestuur zich leiden?

Als er zich een incident voordoet, heeft het bestuur de volle aandacht voor brandveiligheid. Maar ook de tijdgeest speelt hierbij een rol. Als twee in omvang redelijk vergelijkbare incidenten, de brand in pension Vogel in 1992 in Den Haag met 11 doden en de cafébrand in Volendam in 2001 met 14 doden, naast elkaar gezet worden, zien we met deze tussenpoos van nog geen tien jaar significante verschillen in bestuurlijke aandacht. Beide branden hadden hun oorsprong in vrijwel identieke omstandigheden. Er was in beide gevallen sprake van een pand dat niet over de vereiste gebruiksvergunning beschikte, waarvan de gemeente op de hoogte was. In beide gevallen werd de situatie gedoogd en was er overleg gaande over het uitvoeren van de benodigde brandveiligheidsvoorzieningen om aan de vergunningsvereisten te kunnen voldoen. In beide panden waren op het moment van uitbreken van de brand te veel mensen aanwezig, terwijl beide eigenaren wisten dat dit niet was toegestaan, dat de gedoogsituaties alleen betrekking hadden op - het ontbreken van - bouwkundige voorzieningen.

De bestuurlijke implicaties waren echter totaal verschillend. Zo was er na de brand bij pension Vogel geen druk op het lokaal bestuur en deden andere gemeenten de brand af als iets dat alleen maar kon gebeuren in grote steden. Ook op landelijk niveau was er weinig aandacht voor de

⁹⁴ Zie hiervoor ook paragraaf 4.2.

brand. De Tweede Kamer stelde twee vragen en er werd een beperkte landelijke inventarisatie uitgevoerd naar de brandveiligheidssituatie in het land; met de resultaten hiervan werd niets gedaan.

Na de brand in Volendam was dat wel anders. De burgemeester van Volendam-Edam trad af en er werd grote druk gelegd op de plaatselijke politieke partijen die in het verleden onvoldoende aandacht hadden gegeven aan brandveiligheid. Er werd een landelijk onderzoek gedaan naar de vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid in andere gemeenten. Het landelijk beeld was dat een dergelijke brand toevallig in Volendam plaatsvond, maar in elke gemeente van ons land had kunnen gebeuren. De staatssecretaris van BZK kondigde direct een onafhankelijk onderzoek aan ⁹⁵. Het kabinet en de Tweede Kamer hadden nadrukkelijk aandacht voor de brand en de gevolgen ervan. Na de brand in Den Haag zag de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding ⁹⁶ af van nader onderzoek, omdat de brandweer van Den Haag al een eigen onderzoek instelde. Na de brand in Volendam werd er onderzoek gedaan door het Openbaar Ministerie ⁹⁷, de onafhankelijke Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 (commissie-Alders) en de rijksinspecties.

Incidenten en media gaan samen. De omloopsnelheid van het nieuws wordt steeds groter en daarmee de actualiteit en houdbaarheid van nieuws. Recht evenredig hiermee is de bestuurlijke aandacht. Onder het mom van 'dit mag nooit meer gebeuren', roepen bestuurders na een incident de ene oneliner na de andere. Zo vielen na de cafébrand in Volendam onder meer prachtige oneliners te noteren van toenmalig minister De Vries van het ministerie van BZK: "geen compromissen meer over veiligheid" en "meer controle brandveiligheidsvergunningen" en van burgemeester Bulte van de gemeente Volendam-Edam: "veiligheid kent geen compromis" en "2001, het jaar van de handhaving". Maar met het verdwijnen van de nieuwswaarde verdwijnt ook de vuist waarmee bestuurders direct na een incident op tafel slaan. Symboliek blijkt een voorname rol te spelen bij het uiterlijke gedrag van bestuurders. De aandacht die de media besteden aan branden, hebben onmiskenbaar en in belangrijke mate hun invloed op zowel de aandacht die het bestuur aan brandveiligheid besteedt, als de wijze waarop het bestuur ermee omgaat. De tendens is steeds meer dat de media het nieuws niet langer vertellen aan de hand van wat het verantwoordelijke bestuur kwijt wil

⁹⁵ Dit onderzoek werd aangekondigd op vragen van de pers. Naderhand bleek dit niet het standpunt van het ministerie geweest te zijn. Zij zagen liever dat het onderzoek expliciet door de toenmalige Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding gedaan werd. Er is later een samenwerkingsprotocol tussen de onafhankelijke commissie (commissie-Alders) en de Inspectie opgesteld.

⁹⁶ De Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding is later opgegaan in de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

⁹⁷ Hier wordt gedeeld op onderzoek naar de strafrechtelijke verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid van de eigenaar. Bij de brand in Den Haag is wel strafrechtelijk onderzoek gedaan naar de oorzaak van de brand.

over het incident, maar dat het bestuur juist mede onderwerp is van de verslaggeving. Dat maakt de betrokkenheid van het bestuur bij brandveiligheidsaangelegenheden nog noodzakelijker. Immers, er komt een moment van brede publieke verantwoording afleggen in de media en niet alleen in de beslotenheid van een raadzaal.

Het voor bestuurders meest schokkende mediabericht naar aanleiding van de gevolgen van een brand is het krantenbericht op de dag dat het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid over de Schipholbrand verscheen. Boven het bericht in NRC Handelsblad van 21 september 2006 stond de volgende kop: *“Rapport: doden brand schuld overheid”*. In het artikel stond dat er bij de brand in het detentiecentrum op Schiphol-Oost minder, of zelf geen doden waren gevallen als de betrokken overheidsinstanties voldoende aandacht hadden besteed aan de brandveiligheid. Zij hadden te weinig of geen aandacht voor de brandveiligheid. Zij schoten tekort bij de toepassing van wetten en regels. Dat zou de houding van bestuurders ten aanzien van brandveiligheid toch voor eens en altijd moeten veranderen.

De aandacht van de media

De hoeveelheid aandacht die de media aan incidenten besteden, wordt voor het grootste deel bepaald door wat de samenleving verlangt. En die wensen zijn aan het verschuiven. Zowel in de hoeveelheid nieuws als in de aard van de onderwerpen rondom het incident. Ter illustratie de wijze waarop het NOS Journaal verslag deed van de branden in hotel Polen in Amsterdam (1977) en café 't Hemeltje in Volendam (2001)⁹⁸.

“Met een tussenpose van bijna 25 jaar is Nederland getroffen door twee grote branden in een horecagelegenheid. Op 9 mei 1977 vielen er bij een brand in het befaamde hotel Polen in Amsterdam 33 doden. Bijna een kwart eeuw later werd café 't Hemeltje in Volendam door brand getroffen en vielen er ten gevolge van deze brand 14 doden. Het NOS Journaal besteedde aan beide ernstige branden aandacht. De verschillen tussen de aandacht die er aan besteed werd was echter enorm. De eerste dag na de brand in Amsterdam was roerig, maar al gauw ging de samenleving weer over tot de orde van de dag. Wel kwam er nog een technisch onderzoek naar de toedracht van de brand. Het NOS Journaal besteedde drie achttuuruitzendingen aan de brand in hotel Polen. Na de brand in Volendam was dat wel anders. Het hele land leefde uitvoerig met de slachtoffers mee. Er werden bloemen en kaarsjes bij de rampplek neergezet en er werden stille tochten gehouden. Ook kwamen er diepgravende onderzoeken

naar de oorzaak en de schuld van de brand. Het NOS Journaal besteedde er, alleen al min de eerste maand na de ramp, dertien achttuuruitzendingen aan. Maanden daarna werd er nog geregeld over de cafébrand bericht.

Deze verschillen werden verklaard door wat de samenleving op deze ogenblikken verlangde aan informatie op basis van de wijze waarop de samenleving zich betrokken voelde met de incidenten. Natuurlijk is er de invloed geweest van de commerciële televisiezenders die er in 1977 nog niet waren en zijn er ook verklaringen te geven dat het bij Volendam kinderen uit de dorpsgemeenschap betrof en er bij hotel Polen sprake was van voornamelijk toeristen. En dat de brand in Volendam binnen een jaar na de vuurwerkramp in Enschede plaats vond, maar dat zijn slechts beperkte invloeden op de grote wijze in beleving van beide branden. Het lijkt er dus op dat de samenleving in de loop van een kwart eeuw veranderd was. Tegenover de tamelijk zakelijke en afstandelijke cultuur in 1977 stond de emotioneel betrokken cultuur van 2001. Deze verschillen in denkwijze hebben ook hun weerslag gehad op hoe het Journaal met de beide branden is omgegaan.

Er was om te beginnen al een groot verschil in de hoeveelheid aandacht die het NOS Journaal besteedde aan beide branden. Zo werden er dus drie achttuuruitzendingen gewijd aan hotel Polen in de eerste maand na de brand, terwijl dit er bij Volendam dertien waren. Ook de tijd die het Journaal besteedde aan het onderwerp in een uitzending, was bij Volendam veel groter. Op 1 januari werd bijna het hele Journaal gewijd aan de brand. Voor Polen was dat op 9 mei 22 procent. Na die eerste maand kwam Volendam nog geregeld in het nieuws, hotel Polen één keer. De manier waarop de beide branden in beeld werden gebracht was eveneens verschillend. Van de brand in hotel Polen waren voornamelijk totaalshots van de puinhopen, de brand en de brandweer te zien. Er was vooral aandacht voor de weergave van feiten en de autoriteiten (de politie en brandweer). De schuldvraag werd nauwelijks gesteld en alleen in de achttuuruitzending van 9 mei werd een klein beetje aandacht geschonken aan de slachtoffers. In de uitzending vertelden een slachtoffer en een toeschouwer van de brand vrij nuchter en feitelijk hun verhaal. Zij werden zeer afstandelijk geportretteerd, doordat ook de verslaggever in beeld stond. Er was weinig emotie tijdens de interviews. Dit was bij de brand in Volendam totaal anders. Journalisten probeerden allerlei nieuwe feiten en invalshoeken te vinden. Ook hier kwamen een weergave van de feiten en de autoriteiten (burgemeester, brandweer en politie) aan bod. Daarnaast gaven nabestaanden,

de politiek, horecagelegenheden en Koningin Beatrix context aan de ramp. Artsen en hulpverleners vertelden over de toestand van de slachtoffers. De slachtoffers zelf, kwamen nauwelijks in beeld. Toch ging de meeste aandacht van het Journaal naar hen uit en stonden de meeste uitzendingen in het teken van hen. Een enkele keer vond er een interview plaats met een slachtoffer. Dit waren zeer emotionele gesprekken. De beelden die het Journaal van de ramp in Volendam liet zien, speelden op het gevoel van de kijker in. De schuldvraag werd bij Volendam wel uitgebreid behandeld. De eigenaar van café 't Hemeltje, Jan Veerman, werd gezien als hoofdschuldige. Veerman gaf zeer exclusief een interview aan het NOS Journaal. Hij kreeg de ruimte om zijn kant van het verhaal te belichten. Jan Veerman vertelde zeer emotioneel wat er die nacht gebeurd was. Maar ook de schuldvraag kwam aan bod en daardoor plaatste het Journaal het wel degelijk in een kader.

In 1977 stond het NOS Journaal dus overduidelijk nog klassiek met 'de poten in het bluswater'. Het programma berichtte nuchter en afstandelijk over de brand. De nadruk lag op het 'harde' feitelijke nieuws, dat onder meer door autoriteiten werd gebracht. Het was bijzonder dat er überhaupt aandacht besteed werd aan de 'gewone' man in de vorm van de toeschouwer en het slachtoffer. Maar misschien was dat wel een trend die werd ingezet wat resulteerde in de emotiejournalistiek die in 2001 heerste. Ook in het NOS Journaal lag de nadruk meer op 'tranen', emotie en betrokkenheid. Het nieuws werd niet langer verteld aan de hand van de autoriteiten, maar juist vanuit het gezichtspunt van de 'gewone' burger. Vooral bij rampen tegenspoed werd persoonlijk leed van slachtoffers getoond. Het publiekelijk huilen op televisie mocht. Op deze manier ontstond er betrokkenheid bij de kijker."

Het vergroten van de bestuurlijke betrokkenheid

Brandpreventie is stuurbaar, in tegenstelling tot de bestrijdingstaak van de brandweer. Meer investeren in brandpreventie betekent minder investeren in brandbestrijding. Immers, het gevolg van minder (grote) branden leidt tot een minder grote brandbestrijdingsorganisatie. Ook vraagt brandpreventie vele malen minder mensen en dus minder kosten dan de brandbestrijdingstaak. Dus minder kosten voor de gemeente. En brandpreventie wordt voor het grootste deel betaald door de bouwer of gebruiker van een gebouw en niet door de overheid. Dus het principe van 'de vervuiler betaalt' gaat bij brandpreventie ook op. Allemaal afwegingen die het gemeentebestuur moet maken. In de praktijk komt dit echter meestal op het bord van de burgemeester terecht. Dit is niet juist, omdat de rol van de burgemeester zich alleen beperkt tot het formele

opperbevel bij brand. Maar het is wel vaak de praktijk. Niet zelden wordt de gebruiksvergunning brandveiligheid door wethouders ‘het speeltje van de brandweer’ genoemd. Het dilemma van de burgemeester is geschetst. De invloed van de burgemeester beperkt zich daardoor vaak tot het beschikbaar stellen van financiële middelen om de achterstanden in het verstrekken van gebruiksvergunningen weg te werken. Maar is dit nu echt de enige mogelijkheid om de zorgplicht voor de brandveiligheid te realiseren? En wordt de brandveiligheid wel echt beter? En tot welk niveau moet de gemeente gaan? Ondernemers moeten toch kunnen blijven ondernemen en bouwers moeten toch kunnen blijven bouwen? Om nog maar niet te spreken over tegenstrijdige regels en de voortdurende discussies tussen de brandweer en Bouw- en woningtoezicht.

Het vergroten van de bestuurlijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid is niet in een model te stoppen en dan tot resultaat te leiden. Het moet van de bestuurders zelf komen. Uit de vele gesprekken met burgemeesters blijkt echter dat voor hen brandpreventie iets ongrijpbaars is. Men is daardoor te veel overgeleverd aan de brandweer. Brandweermensen zijn veiligheidsmensen en geen bestuurders. Zij wegen geen belangen af, dat is hun taak niet. Maar omdat veiligheidsmensen vaak denken in goed en niet goed, veilig en onveilig, mist de burgemeester de handvatten om belangen af te wegen. Bestuurders kunnen daarmee niet uit de voeten. Zij hebben een grijs gebied nodig waarbinnen zij zich kunnen bewegen om hun verantwoordelijkheid in te kunnen vullen. Bestuurders moeten dit grijze gebied bij hun brandweerorganisatie claimen. Om daarvoor een handvat aan te reiken, zijn tien kritische vragen geformuleerd die de gemeenteraad aan de burgemeester ⁹⁹ en deze op zijn of haar beurt weer aan de brandweercommandant kan stellen. De tien vragen helpen om de juiste mix te vinden tussen veiligheid, bestuurlijke haalbaarheid en maatschappelijke acceptatie. Met behulp van de - eveneens kritisch te beschouwen - antwoorden kan het gemeentebestuur zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van de brandveiligheid inkaderen en beoordelen. Maar de inbreng van besturen in de brandveiligheid gaat uiteraard verder dan deze tien vragen.

⁹⁹ Aansturing van de brandweer vindt plaats vanuit twee perspectieven. De bedrijfsmatige aansturing binnen de gemeentelijke organisatie geschiedt door de gemeentesecretaris of een afdelings-/diensthoofd, waarvan de brandweer deel uitmaakt. Voor de inhoudelijke beleidsturing is een van de leden van het college van B&W - in de regel de burgemeester - verantwoordelijk.

De tien kritische vragen zijn:

1. Welke beleidsvrijheid ten aanzien van brandpreventie heb ik?
2. Is brandpreventie wel een taak voor de brandweer?
3. Is regionale samenwerking bij brandpreventie nodig?
4. Is de gebruiksvergunning wel noodzakelijk?
5. Gaan monumenten en brandpreventie samen?
6. Heeft de klagende ondernemer gelijk?
7. Hoeveel branden in mijn gemeente is acceptabel?
8. Hoe kan ik bij brandpreventie sturen op resultaat?
9. Hoe sluit ik brandpreventie en brandbestrijding op elkaar aan?
10. Hoe kan ik brandveiligheid het beste handhaven?

De tien vragen helpen ook een denkproces in gang te zetten om de brandveiligheid, zowel wat betreft inspanningen als resultaat, kritisch te volgen en de betreffende ambtenaren te ondersteunen met het realiseren en handhaven ervan. Een goed brandpreventiebeleid in een gemeente geeft geen honderd procent garantie op geen grote branden of geen branden met slachtoffers. De burgemeester moet open met de gemeenteraad communiceren over het restrisico dat er altijd is. Dat restrisico wordt voor een belangrijk deel weer afgedekt door de repressieve brandweerorganisatie, maar ook die kent haar beperkingen. Iedere gemeente zal haar aandeel hebben in de jaarlijks ruim 14.000 branden met daarbij ongeveer 80 doden en 1000 gewonden, die in ons land plaatsvinden. Het doel om geen branden en dus geen slachtoffers te hebben, is uiteraard prachtig, maar organisatorisch, technisch en financieel niet haalbaar. Stel gemeentelijke doelen op en maak die bekend. Dat voorkomt veel zorg en discussie als het toch een keer fout gaat. Voorkomen is meer vooruitzien dan terugkijken. Uiteraard moeten we leren van incidenten, maar na een incident zijn we, zoals eerder gezegd, toch vooral bezig het incident dat al geweest is in de toekomst te voorkomen.

Conclusie ambitie 9

De zorg voor de veiligheid van haar burgers is een van de fundamentele taken van de overheid. Burgers hebben recht op een overheid die zorgt voor een veilige leefomgeving. Deze stelling afgezet tegen de hierboven geconstateerde bestuurlijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid, kan tot geen andere conclusie leiden dan dat deze onder de maat is en dat dus meer ingezet moet worden op bestuurlijke belangstelling en verantwoordelijkheid voor de brandweezorg, waarbij de brandpreventie een belangrijke positie inneemt. Immers, brandpreventie is bestuurlijk gezien veel meer te sturen dan brandrepressie¹⁰⁰. Bestuurders moeten tot het besef komen dat brandpreventie geen beleidsarm onderwerp is.

100 Dit inzicht heeft op een aantal plaatsen in de Verenigde Staten al geleid tot het privatiseren van de brandbestrijdingstaak en het in overheidshand houden van de brandpreventieve taken.

Ambitie 10: Sturen op outcome

De laatste ambitie is die van het sturen op outcome. Deze ambitie is aan de buitenrand van de brandpreventiecirkel geplaatst. Het is het sluitstuk van ieder te bereiken doel. Immers, geen ambitie zonder het effect op de veiligheid te kunnen meten en te weten.

Een lange aanloop

Door enkele grote incidenten, zoals de brand in pension Vogel in Den Haag in 1992 en de cafébrand in Volendam in 2001, hebben gemeenten een inhaalslag gemaakt met betrekking tot het verstrekken van gebruiksvergunningen. Deze activiteit was echter voornamelijk gericht op het volume, de output, te weten het aantal gebruiksvergunningen en in sommige gevallen ook op het bedrag aan legesinkomsten. Dat de output leidend was, kwam mede doordat veel gemeenten niet in staat waren om op korte termijn de extra inspanningen die deze inhaalslagen vergden te realiseren en zich daardoor lieten bijstaan door adviesbureaus. Omdat output meetbaar is en outcome veel minder, werden er door de gemeenten met deze bureaus uitsluitend outputafspraken gemaakt. Hoe zinnig deze inhaalslagen ook waren, toch riepen ze de vraag op in hoeverre ze ook het gewenste resultaat opleverden in termen van brandveiligheid, outcome. Bijvoorbeeld met betrekking tot het verhogen van de brandveiligheid of slachtoffer- en schadereductie, alsmede de kansen daarop.

127

De commissie-Alders heeft in haar eindrapportage over de cafébrand in Volendam aan het kabinet voorgesteld te onderzoeken op welke wijze meetbare consequenties van het brandveiligheidsbeleid in beeld kunnen worden gebracht. Duidelijke en eenvoudige outcomecriteria voor de brandveiligheid zijn volgens de commissie gewenst om bestuurlijke keuzes te kunnen maken. Het kabinet heeft de Tweede Kamer laten weten dat de staatssecretarissen van de ministeries van BZK en VROM hun medewerking aan dit voorstel verlenen.

Actiepunt 16 uit het Kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand ¹⁰¹

“Medewerking verlenen aan de VNG om te onderzoeken op welke wijze meetbare consequenties van het brandpreventiebeleid in beeld kunnen worden gebracht. Duidelijke outcomecriteria voor brandveiligheid zijn gewenst om bestuurlijk keuzes te kunnen maken.” Actor: De staatssecretaris van BZK en de staatssecretaris van VROM, in samenwerking met VNG. Tijdpad: 2003.”

¹⁰¹ Brief EB2001/77294 d.d. 16 juli 2001 van de staatssecretaris van het ministerie van BZK aan de Tweede Kamer.

De minister van BZK heeft in mei 2003 de eindrapportage van de actiepunten Enschede en Volendam aangeboden aan de Tweede Kamer. Over de stand van zaken rondom actiepunt 16 stelt de minister het volgende:

Eindrapportage van de actiepunten Enschede en Volendam ¹⁰²
“Met betrokken partijen en deskundigen zullen de aspecten van de problematiek rondom de meetbaarheid van consequenties van het brandpreventiebeleid in kaart worden gebracht. Met de VNG is overleg gaande hoe zij hun rol van verantwoordelijke instantie gaan oppakken. Een uitwerkingsvoorstel van BZK is aan de VNG voorgelegd.”

Het uitwerkingsvoorstel is echter niet meer traceerbaar en ook is er geen vervolg aan dit onderwerp gegeven. Daarom heeft het toenmalige Nibra eind 2005 aan het ministerie van BZK voorgesteld een visiebijeenkomst te organiseren in samenwerking met het Landelijk Netwerk Brandpreventie van de NVBR; doel van de visiebijeenkomst was bouwstenen aan te leveren om het idee van outcomesturing opnieuw te agenderen en onder de aandacht te brengen. Deze bijeenkomst heeft in maart 2006 plaatsgevonden en de resultaten zijn aan het ministerie van BZK ter beschikking gesteld.

128

Het fenomeen outcomesturing bij brandpreventie heeft niet pas bij de commissie-Alders voor het eerst haar intrede gedaan. In de jaren negentig verscheen de term al in de brandpreventiebeidsplannen van de brandweren van Den Haag en Amsterdam. De brandweer begon te zoeken naar een antwoord op de vraag of alle inspanningen die geleverd worden door zowel de regelgever, de handhaver als de bouwer (in de zin van investeerder), wel tot een verbeterde brandveiligheid leiden. Die vraag bleek niet eenvoudig te beantwoorden. Daar bleken twee belangrijke redenen voor te zijn:

- Wat is het gewenste resultaat?
- Hoe maak ik het gewenste resultaat meetbaar?

Naar aanleiding van deze vragen heeft de Brandweeracademie eind 1999 een symposium georganiseerd en de publicatie *Brandpreventie in relatie tot brandveiligheid* uitgebracht. In de inleiding van de publicatie wordt de outcomevraag als volgt omschreven:

“Wat levert brandpreventie uiteindelijk op in termen van veiligheid? Hoe effectief zijn alle wetten en regelingen en de toepassing ervan nu eigenlijk? Wegen de inspanningen wel op tegen het resultaat?”

102 Brief EVIP2003/65418 d.d. 6 mei 2003 van de minister van BZK aan de Tweede Kamer.

Het symposium en de publicatie hebben het onderwerp outcomesturing nadrukkelijker op de agenda gezet, maar hebben niet het gewenste resultaat gehad, dat wil zeggen het daadwerkelijk op outcome sturen. Het resultaat was wel dat de commissie-Alders aandacht vroeg voor het onderwerp.

Waarom outcomesturing?

Deze vraag is in zijn algemeenheid betrekkelijk eenvoudig te beantwoorden. Iedereen is gebaat bij heldere resultaten van inspanningen die veel tijd en geld vergen en die in de dagelijkse praktijk niet goed meetbaar zijn. Veiligheid is nu eenmaal niet goed tastbaar. In veel gemeenten en regio's wordt discussie gevoerd over de meetbaarheid van de inspanningen op het gebied van brandpreventie in termen van veiligheid en de mogelijkheid deze te vertalen in (bestuurlijke) consequenties. De centrale vraag is: is er een instrument dat bestuurders in staat stelt keuzes te maken op basis van veiligheidsindicatoren, die achteraf te verifiëren zijn in meetbare effecten? Beantwoording van deze vraag is vooralsnog lastig. Blijkbaar zijn we in Nederland niet in staat de inspanningen op het gebied van brandpreventie te vertalen in termen van veiligheid, anders dan kwantitatieve informatie te genereren over bijvoorbeeld het aantal verleende vergunningen en het aantal controles. Dat is ook wel verklaarbaar. Outputsturing is eenvoudig te concretiseren: het aantal verstrekte gebruiksvergunningen, het aantal controles, het aantal sluitingen, enz. Outcomesturing is zoveel als het sturen op resultaat in kwalitatieve zin. Het onderscheid tussen outcome en output is daarmee eenvoudig aan te brengen. Echter, in tegenstelling tot output is outcome moeilijk te concretiseren.

129

Een door de politie gebruikt en adequaat bewezen instrument om tot het meten van en sturen op outcome te komen is het vijfvenstermodel¹⁰³. Dit vijfvenstermodel doorloopt de gehele range van income, input, throughput, output en outcome. In producten vertaald zijn dat werkomgeving, werkaanbod, werkaanpak, diensten en producten en effecten. In onderstaand schema zijn de samenhang en volgorde in beeld gebracht.

Werkomgeving →	Werkaanbod →	Werkaanpak →	Diensten en producten →	Effecten
<i>Income</i>	<i>Input</i>	<i>Throughput</i>	<i>Output</i>	<i>Outcome</i>

103 Willekens, *Lezing outcomesturing bij de politie*, 2006.

Op dit moment vindt er op het terrein van de brandpreventie in meer of mindere mate sturing plaats op de eerste vier velden. Het laatste veld kent - nog - geen invulling. En juist daar is het belangrijk dat er concrete doelstellingen zijn en een instrumentarium om het behalen van deze doelstellingen te monitoren en erop te kunnen sturen. Het vijfvenster-model is een samenhangend systeem waarbij de betrokkenen zich kunnen oriënteren en focussen op het volgende venster (*feed forward*), de realisatie van doelstellingen gecontroleerd kan worden (*feedback*) en de uitvoerende en bestuurlijk verantwoordelijke organisatie kan leren (*second loop feed forward analyses* en *second loop feed backward analyses*).

Bij het bepalen van de outcome is het belangrijk om de factoren te onderkennen die van invloed zijn op de outcome. Deze factoren kunnen zich in alle vier ervoor liggende velden bevinden. Met name moeten de factoren die niet-beïnvloedbaar zijn, maar die wel een grote invloed op de outcome hebben, in beeld zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het weer en de invloed die dat kan hebben op het brandverloop. Om het beste effect te genereren, dat wil zeggen de grootste brandveiligheidswinst te behalen, moeten de zogenoemde hotspots benoemd worden. Hotspots zijn locaties of situaties waarin een bepaald probleem met betrekking tot de brandveiligheid zich in hoge mate manifesteert, meer dan in andere situaties. Hotspots hoeven niet alleen betrekking te hebben op bijvoorbeeld gebouwen, maar ook op bijvoorbeeld apparatuur en kwetsbare groepen. Statistiek is daar een van de belangrijkste hulpmiddelen voor.

Oucomesturing is een kwestie van lange adem en dient daarom zorgvuldig opgebouwd te worden. Er moet gestart worden met objectieve outcomedoelstellingen om zo snel mogelijk meetbare resultaten te hebben. De stap daarna zal zijn de outcome ook te richten op subjectieve outcomedoelstellingen, wat zoveel wil zeggen als de veiligheidsbeleving. De laatste stap zal zijn het initiëren van wetenschappelijk onderzoek om inzicht te krijgen in het causale verband tussen de meetbare resultaten en de subjectieve beleving. Met als doel de onderlinge beïnvloeding te kunnen realiseren.

Wat is oucomesturing?

De centrale vraag die in de nabije toekomst beantwoord moet gaan worden, is wat we verstaan onder oucomesturing bij brandpreventie en welke outcomedoelstellingen we willen nastreven. Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. Het antwoord is immers wat bestuur en maatschappij nastreven. Op de genoemde visiebijeenkomst hebben de deelnemers vier outcomedoelstellingen geformuleerd en voorzien van hotspots, producten en diensten en meetbare effecten.

Deze doelstellingen zijn:

- Mensen kunnen zichzelf redden.
- De brandweer kan veilig en adequaat optreden.
- Branden zijn beheersbaar.
- Vitale functies worden in stand gehouden.

Hierna zal verder ingegaan worden op een aantal voorbeelden om tot concrete, meetbare outcomedoelstellingen te komen.

De outcometheorie gaat ervan uit dat het afgeven van één gebruiksvergunning voor een gevaarlijk gebouw voor het totale veiligheidsniveau een betere outcome oplevert dan het verstrekken van honderd gebruiksvergunningen voor gebouwen die toch al veilig zijn. Als gemeenten besluiten om horecapanden te inspecteren wordt vaak nagelaten te analyseren of andere objecten een hogere outcome opleveren.

Minder branden; voor de hand liggend is outcome voor brandveiligheid meetbaar te maken in het aantal branden en brandslachtoffers op jaarbasis. Dat lijkt ook een meetinstrument te zijn waarop gestuurd kan worden. De vraag is wat de referentie is en op welke wijze erop gestuurd kan worden. Er moet wel een onlosmakelijk verband zijn tussen de brandpreventieve maatregelen en het aantal branden en brandslachtoffers; onder maatregelen worden zowel technische maatregelen (brandpreventieve voorzieningen) als organisatorische maatregelen (controles en handhaving) verstaan.

131

Controle; vaak wordt er gestuurd op het aantal controles. Maar dat is een puur outputcijfer. Als er bij controles gestuurd wordt op outcome, zal er niet gestuurd moeten worden op het aantal controles, maar op het effect van de controles. Immers, niet het aantal controles zegt iets over de brandveiligheidssituatie, maar het aantal keren dat een controle uitwijst dat het gebouw aan de eisen voldoet. De constatering dat bij 80 procent van de 500 uitgevoerde controles alles in orde was, zegt iets over de brandveiligheidssituatie in een gemeente. Dat zegt meer dan dat er 1000 controles gehouden zijn en er niet bekend is in hoeveel procent van de gevallen alles in orde was. Daarnaast is er in het voorbeeld van 500 controles met 80 procent positieve score sprake van een hoger niveau van brandveiligheid dan wanneer er 1000 keer gecontroleerd is en er in 60 procent van de gevallen positief gescoord wordt.

Handhaving; het hiervoor bij het onderwerp 'Controle' voorgestelde systeem van outcomesturing kan onverkort ook op andere onderwerpen toegepast worden. Bijvoorbeeld bij de handhaving, dat wil - op deze plaats - zeggen het toepassen van sancties als niet voldaan wordt aan de brandpreventieve eisen. Het aantal handhavingsacties, bijvoorbeeld het

aantal sluitingen, is een outputcijfer. Het percentage van de controles dat niet leidt tot handhaving is een outcomecijfer. Hoe lager dat percentage, hoe groter de outcome van de brandpreventie. Dit geldt ook voor andere handhavingsinstrumenten zoals boetes, dwangsommen en uitvoering van gemeentewege.

Brandpreventieve voorzieningen; van een aantal brandpreventieve voorzieningen is het overduidelijk dat ze een positieve bijdrage leveren aan de brandveiligheid. Bijvoorbeeld rookmelders in woningen en (woning)sprinklerinstallaties. Het aantal rookmelders en sprinklerinstallaties/sprinklerkoppen is dan een outcomeresultaat. Dat wil zeggen dat als het aantal rookmelders en sprinklers in een jaar tijd gestegen is, dat vertaald kan worden naar meer veiligheid. Voor voorzieningen waarvan het effect op de brandveiligheid niet onomstotelijk vaststaat, zoals droge blusleidingen en brandslanghaspels, gaat dit niet op.

Conclusie ambitie 10

Het zal zeker enkele jaren duren, maar als de outcomesturing is gerealiseerd, is er een systeem waarin de outcomedoelstellingen voor de langere termijn onder gemeentelijke, regionale en landelijke regie - en dan ook nog in onderlinge samenhang - bepaald zijn en er consensus is over de beïnvloedbare factoren. Er is, onder de stringente voorwaarde dat er een goede landelijke basisstatistiek is met de bereidheid deze blijvend te verzamelen en analyseren, inzicht in de ontwikkelingen en trends. Daarnaast bieden de outcomedoelstellingen de mogelijkheid om prestatieafspraken te maken tussen de besturen en de uitvoerende diensten.

Epiloog

De Tsjechische filosoof, theoloog en pedagoog Jan Amos Komenský¹⁰⁵ kwam, na omzwervingen door Zweden, Engeland, Polen en Hongarije, in 1656 op 64-jarige leeftijd naar Nederland. Hij kreeg vanwege de godsdiensttwisten in Europa op voorspraak van zijn vriend De Geer asiel in Nederland en vestigde zich in Amsterdam. Hij zou daar tot zijn dood in 1670 blijven wonen. Komenský, in Nederland bekender onder de naam Comenius, is in de Waalse kerk in het vestingstadje Naarden begraven. In 1929 is hij op verzoek van de Tsjechische regering opgegraven en is de Waalse kerk zijn mausoleum geworden. Enkele decennia geleden is het Comeniusmuseum verplaatst naar het mausoleum, om zo zijn nagedachtenis en vooral zijn gedachtegoed levend te houden. Naast de Grote Kerk in het centrum van het vestingstadje staat nog een levensgroot beeld van hem.

Waarom besteed ik hier aandacht aan Komenský? Komenský, die als grondlegger gezien wordt van de moderne pedagogie, gaf in zijn leerboeken telkenmale aan dat als je zaken snel en effectief wilt veranderen en verbeteren, je dat altijd via het onderwijs moet doen. Deze les heeft het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra* (NIFV) zich ter harte genomen. In het lectoraatplan, dat in 2005 is goedgekeurd door de Stichting Kennisontwikkeling hbo, is met name aangegeven dat de lector via onderwijs brandpreventie beter in het veld zal positioneren¹⁰⁶.

133

Maar het lectoraat heeft niet alleen nauwe banden met het programma Opleiden van het NIFV. Ook onderzoek vormt een belangrijk onderdeel van het lectoraat. Het lectoraat werkt dan ook nauw samen met het programma Onderzoek. Op deze wijze wordt gewerkt aan een eenduidige visie op brandpreventie, die in alle producten van het NIFV tot uiting komt. Daarnaast initieert het lectoraat Brandpreventie zelf onderzoek. Wanneer bij het nader uitwerken en onderbouwen van de tien in deze rede genoemde ambities leemten in kennis en ervaring worden geconstateerd, zal het lectoraat onderzoek initiëren om deze leemten in te vullen. In het lectoraatplan zijn al een aantal leemten vastgesteld en gedefinieerd, maar het lectoraat zal continu blijven werken aan het scherper krijgen van de noodzakelijke kennisbehoefte en daarin concrete stappen ondernemen. Onderzoeksresultaten moeten inpasbaar zijn in de uitvoering van een gedragen brandveiligheidsbeleid. Met andere woorden, de toepasbaarheid van onderzoek is essentieel voor de te maken keuzes. Ook daar was Comenius duidelijk in. Hij zei immers dat het “steeds de kunst is het nodige van het onnodige te scheiden”. Ook deze les neem ik graag van hem aan. En naast een intensieve samenwer-

105 Jan Amos Komenský; Nivnice, Moravië, 28 maart 1592 - Amsterdam, 15 november 1670.

106 NIFV, *Plan lectoraat Brandpreventie*, 2005.

king met de programma's Opleiden en Onderzoek is samenwerking met de beide andere lectoraten van het NIFV - Brandweerkunde en Crisisbeheersing - vanzelfsprekend. Vanwege het complementaire karakter van de onderwerpen brandweerkunde en brandpreventie is een intensieve samenwerking tussen deze lectoraten niet alleen een vanzelfsprekendheid, maar een must. Niet alleen in de uitvoering, maar ook in de benadering van beide vakgebieden. In zijn lectorale rede bepleitte Oomes het gebruik van de sturingsdriehoek ¹⁰⁷. In deel 2 is al aangegeven dat deze sturingsdriehoek naadloos toepasbaar is op de brandpreventie. Ook zal er een intensieve samenwerking zijn met het binnenkort te starten onderzoek 'Verbeteren brandveiligheid', dat onderdeel is van het meerjarenonderzoeksprogramma Brandweertechniek.

Ik hoop u meer inzicht gegeven te hebben in de richting die wij in dit land moeten opgaan met brandpreventie en welke keuzes wij daarin moeten gaan maken. De eerste stap naar een verbeterde brandveiligheid is gezet. Ik heb dit lectorschap graag en met volle overtuiging aanvaard. Ik zal dit lectorschap uitvoeren met gezond verstand en kennis van zaken. En ik zal blijven uitkomen voor mijn mening. Ook al is dat niet wat iedereen wil horen. Maar alles steeds integer en slechts één doel dienend: de brandveiligheid van de gebouwde omgeving en de mensen die daarvan gebruikmaken.

Literatuur

- Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (2004). *Ruimte voor expertise*. Den Haag.
- Berg, A. van den & Krijt, E. (2006). *Verkenning naar brandveiligheid van consumentenproducten*. Delft: NEN.
- Berghuijs, J.D. (2006). *Van Rood of voor Paars; op weg naar het veiligheidsbestel in 2015*. Arnhem: NVBR.
- Brand, R. van den & Roscam Abbing, M. (2004). *Goede praktijken handhaving brandveiligheid*. Arnhem: Nibra.
- Brandweer Amsterdam (2002). *Meerjarenvisie Brandweer Amsterdam*. Amsterdam.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1993-2006). *Brandweerstatiiek 1992-2005*. Voorburg/Heerlen.
- College bouw zorginstellingen (2007). *Inventarisatie brandveiligheid in de zorgsectoren*. Den Haag.
- Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 (2001). *Cafébrand Nieuwjaarsnacht*. Den Haag.
- Daggers, J. e.a. (2007). Brandweer loopt ondernemers voor de voeten. *Forum nr. 7, 12 april 2007*. Den Haag.
- Department of Trade and Industry (1999). *A Guide to the Furniture and Furnishings (Fire)(Safety) Regulations*. London, UK.
- Department of Trade and Industry (2000). *Effectiveness of the Furniture and Furnishings (Fire)(Safety) Regulations 1988*. London, UK.
- Die Verbraucher Initiative (1999). *Brandschutz im Privathaushalt*. Bonn, BRD.
- Duin, M.J. van, Jong, W. & Torre, E.J. (2006). *Brandweer in beweging, de rol van de brandweer in een veranderende samenleving*. Arnhem: NVBR.
- Federal Emergency Management Agency (FEMA) e.a. (1997). *Fire Death Rate Trends*. Washington, US.

Ford, J. (1997). *Automatic Sprinklers: A 10-Year Study*. Scottsdale, US: Rural/Metro Fire Department.

Gaebler, T. & Osborne D. (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, US: Addison-Wesley.

Hagen, R.R. (1997). *Het primaat van de brandpreventie*. Amsterdam.

Hagen, R.R. (1997). *Brandveilig gebruik van woningen*. Arnhem: CCRB en Nibra.

Hagen, R.R. (1997). *(Brand)veiligheid in discotheken*. Arnhem: Nibra.

Hagen, R.R. (1997). *Proactief veiligheidsbeleid bij ruimtelijke investeringsonderwerpen*. Blacksburg, US.

Hagen, R.R. e.a. (2001). *Brandveiligheidsniveau vinexlocaties gemeente Den Haag*. Arnhem: Nibra.

136

Hagen, R.R. e.a. (2001). *Vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid*. Arnhem: Nibra.

Hagen, R.R., Kobes, M. & Elias, I.C. (2001). *Oorzaken en gevolgen van woningbranden*. Arnhem: Nibra.

Hagen, R.R. e.a. (2002). *Brandpreventiebeleid bestaande bouw gemeente Amsterdam*. Arnhem: Nibra.

Hagen, R.R. & Witloks, L. (2005). *Essay deregulering bouwregelgeving brandveiligheid*. Arnhem: Nibra.

Hagen, R.R., Bovens, H. & Witloks, L. (2006). *Naar outcome sturing van brandpreventie*. Arnhem: Nibra.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2002). *Gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid, onderzoek naar het gemeentebestuur inzake gebruiksvergunning*. Den Haag.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2006). *Bestuurlijke aansturing van de brandweerzorg*. Den Haag.

Kobes, M. (2006). *Fire Safety Engineering, een innovatiegerichte benadering van brandpreventie*. Utrecht.

Kobes, M. e.a. (2006). *Verkenning van simulatiemodellen, brand- en rookontwikkeling, evacuatie- en interventiemodellering*. Arnhem: NIFV.

Kobes, M. & Oberijé, N. (2007). *Zelfredzaam gedrag bij brand, kritische factoren voor een brandveilig gebouwoontwerp*. Arnhem: NIFV.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1989). *Handleiding Preventie Activiteiten Plan, handboek voor de planmatige uitvoering van de brandpreventietaken van een gemeente*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1993). *Rookmelders in de privésfeer*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1998). *Openbare orde en veiligheid in 2010, vier omgevingsscenario's*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1998). *Lokaal veiligheidsbeleid en de gemeente*. Den Haag.

137

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Handreiking Kwaliteit Pro-actie en preventie*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Eindrapportage actiepunten Enschede en Volendam*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties e.a. (2007). *Actieprogramma Brandveiligheid*. Den Haag.

Ministerie van Justitie (2006). *Kabinetsreactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid over de Schipholbrand*. Den Haag.

Ministerie van VROM (1989). *Omgaan met risico's, de risicobenadering in het milieubeleid*. Den Haag.

National Fire Protection Association (NFPA) (2004). *How to use statistics*. Boston, US.

Nederlands Brandweer Documentatie Centrum. *Overzicht fatale branden in Nederland*. Website: www.nbdc.nl.

Nederlands Brandweer Documentatie Centrum. *Geschiedenis brandpreventie*. Website: www.nbdc.nl.

Nederlandse Technische Unie (1949). *Brandbeveiliging*. Groningen.

Nibra (1999). *Brandpreventie in relatie tot brandveiligheid*. Arnhem: Nibra.

Nibra (2002). *Handboek Gebruiksvergunningen*. Arnhem: Nibra.

Nibra (2005). *Lectoraat Brandpreventie*. Arnhem: Nibra.

Onderzoeksraad voor veiligheid (2006). *Brand cellencomplex Schiphol-Oost*. Den Haag.

Oomes, E. (2006). *De vanzelfsprekendheid van alledag*. Arnhem: NIFV.

Proulx, G. & Fahy, R.F. (1995). A Study of Human Behavior during the World Trade Center Evacuation. In: *NFPA Journal*. Boston, US.

Rozendal, J., Schoenmakers, L. & Sinning P. (2005). *Rood aan zet, over de toekomst van de brandweer*. Amersfoort: Twynstra Gudde.

Schokker, J. (2000). *Sprinklerbeveiliging in woningen*. Mesa, US.

Svensk Form (2005). *Brännbart om material och design*. Stockholm, Zweden.

Sweeney, B.P. (1999). *Striking the Balance*. Glasgow, UK.

Tiggeloven, H. *Het NOS Journaal en branden*.
Website: www.geschiedenis.vpro.nl.

Tweede Kamer. *Brief van de minister van VROM; vergaderjaar 2006-2007, 28 325, nr. 47*.

Weges, J. e.a. (2003). *Miljoenenbranden*. Arnhem: Nibra.

Willekens, H.G.J.I. (2006). *Outcome sturing bij de politie*. Presentatie Politie Gelderland-Midden.

Curriculum vitae

René R. Hagen (1959) volgde na zijn studie Bouwkunde de opleiding tot beroepsbrandweerofficier aan de toenmalige Rijksbrandweeracademie. Naast vele opleidingen op het terrein van brandweer en brandpreventie studeerde hij Nederlands recht aan de Open Universiteit en behaalde hij zijn Master of Public Administration aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Van 1978 tot 2000 was Hagen werkzaam bij onder meer de brandweerkorpsen van Bussum, Gouda (Midden-Holland), Den Haag, Amsterdam en Almere. In 2000 maakte hij de overstap naar het toenmalige Nibra. Hier bekleedde hij de functies van hoofd Onderzoek en Expertise en programmamanager Opleiden. Hagen werkte mee aan de onderzoeken naar de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam en de cellenbrand op Schiphol-Oost.

Sinds 1 september 2006 is Hagen lector Brandpreventie aan de Brandweeracademie van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra* (NIFV).

Hagen is voorzitter van de Stichting Nationale Brandpreventieweek en van de Strategic Council van de European Fire Academy, het Europese netwerk van brandpreventiespecialisten. Verder participeerde en participeert hij in vele werkgroepen en commissies op het terrein van brandpreventie, handhaving en bouwregelgeving. Ook is hij docent en onderwijsontwikkelaar in deze vakgebieden. Hagen publiceert regelmatig over het thema brandpreventie en geeft binnen en buiten Europa lezingen op dit terrein. Hagen is onder meer initiator geweest voor het introduceren van outcomesturing bij brandveiligheid, het toepassen van woningsprinklers en het produceren van onbrandbare tv-toestellen in Europa.



NEDERLANDS INSTITUUT
FYSIEKE VEILIGHEID *Nibra*

Brandweeracademie
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
T 026 355 24 10
F 026 351 50 51

www.brandweeracademie.nl