

Het kerkje van Spaarnwoude

Over een nieuw elan in brandveiligheid in tien ambities

**Lectorale rede Brandpreventie
Arnhem, 13 september 2007**

**ing. René Hagen MPA
Lector Brandpreventie**

Excellentie, dames en heren.

Kent u het dorpje Spaarnwoude? Dat ligt in Noord-Holland. Het ontstond in de middeleeuwen. Op een strandwal. Langs Spaarnwoude liep destijds de enige verbinding over land, tussen Haarlem en Amsterdam. Het kerkje van Spaarnwoude is een markant herkenningspunt in de omgeving. In 1573 werd het door de Spanjaarden in brand gestoken. De toren bleef gespaard. Het huidige kerkje werd er in 1764 tegenaan gebouwd. De toren werd in 1844 ingekort van 35 meter tot 20 meter. Sindsdien draagt het kerkje de bijnaam 'Stompe toren'. Waarom vertel ik u dit? Ik vertel u dit, omdat 'het kerkje van Spaarnwoude', zoals het in de volksmond bekendstaat, vele eeuwen en oorlogen heeft overleefd. Maar het dreigde enkele jaren geleden ten onder te gaan. Niet als gevolg van oorlogs- of natuurgeweld, maar als gevolg van brandpreventieve eisen.

Ik zal u dat uitleggen. Na de brand in café 't Hemeltje in Volendam, op 1 januari 2001, zijn we met grote daadkracht de bestaande brandveiligheidsregels gaan handhaven. Terwijl de kranten in die tijd volstonden over brandgevaarlijke situaties in basisscholen, zorginstellingen, discotheken en vuurwerkopslagen, moest bij het kerkje van Spaarnwoude de draairichting van de eeuwenoude deuren worden veranderd. Daardoor zou het monumentale karakter totaal verloren gaan. Maar dat moesten we maar op de koop toe nemen.

En waarom? Omdat onze regelgeving geen onderscheid maakt tussen brandpreventieregels die gelden voor het kerkje van Spaarnwoude en brandpreventieregels waaraan café 't Hemeltje of zelfs de terminal op Schiphol moet voldoen. Na 'Volendam' werd het trouwens aan basisscholen ook verboden tekeningen van kinderen op te hangen. En mochten kerken geen kerstbomen meer plaatsen. Er zijn in het verleden zeker ook goede keuzes gemaakt, maar voor mij is het kerkje van Spaarnwoude hét symbool geworden van verkeerde keuzes om de brandveiligheid te verbeteren.

Dames en heren, vandaag presenteer ik u tien ambities. Tien ambities om de brandveiligheid in Nederland structureel te verbeteren.

Maar eerst wil ik graag met u terugblikken op het verleden. Hoe heeft de brandveiligheid zich de laatste decennia ontwikkeld? In de jaren veertig kwamen er voor het eerst redelijke kwalitatieve brandveiligheidsvoorschriften. Met als voorlopig sluitstuk de eerste Brandweerwet in 1952. De gedecentraliseerde regels werden in de jaren vijftig en zestig verder uitgewerkt in gemeentelijke bouwverordeningen. Met grote verschillen tot gevolg. Daarom werden in de jaren zeventig de brandpreventieve eisen geüniformeerd in NEN-normen. In diezelfde periode stelden de samenwerkende grote brandweerkorpsen enkele boekwerken op in de serie 'Een brandveilig gebouw'. Normen en boekwerken gaven een flinke impuls aan de uniformiteit van de brandveiligheidseisen.

Eind jaren zeventig was er dus sprake van redelijk goede brandveiligheidsregels. Maar aan de uitvoering ervan ontbrak nog het wel een en ander. De overheid constateerde dat ook. En daarom werden er in de jaren tachtig twee instrumenten ingezet om de uitvoering van de brandveiligheid door de gemeenten te verbeteren. In de eerste plaats de Brandbeveiligingsverordening. Met daarin als belangrijkste onderdeel het gebruiksvergunningstelsel. In de tweede plaats het Preventie-activiteitenplan. Een door het ministerie van Binnenlandse Zaken ontwikkeld programma om de brandpreventie op een beleidsmatige en planmatige wijze te benaderen. Met onder meer prioriteiten voor uitvoering en controle. Beide instrumenten hebben absoluut bijgedragen aan een betere brandveiligheid.

Maar door gemeentebesturen werd het onderwerp brandpreventie gezien als een beleidsarm onderwerp. Net zoals vandaag nog vaak. Het resultaat van de maatregelen had dus beter kunnen zijn.

Het initiatief om de uitvoering van de brandveiligheidsregels te verbeteren kreeg in de jaren negentig helaas niet direct een vervolg. De focus werd verlegd van de uitvoering van de brandpreventieregels, naar het verankeren ervan in een landelijk geldend Bouwbesluit. Dat, dames en heren, was de grootste impuls van de brandveiligheid tot dan toe. Maar er was ook een schaduwkant. De regels waren nu voor het eerst eenduidig vastgelegd. Maar, het naar de letter naleven van die regels werd helaas belangrijker dan de strekking van de regels. Een nieuwe generatie brandpreventisten ging handelen in het keurslijf van de regels van het Bouwbesluit. En een integrale benadering op basis van bouwen, gebruiken en hulpverlening verdween meer en meer naar de achtergrond. Schijnbaar werden de inhoudelijke deskundigheid en ervaring van brandpreventisten steeds minder noodzakelijk. Het motto werd steeds meer: 'regels toepassen' en 'niet denken, maar doen'. Het leek wel, alsof met de komst van het Bouwbesluit de brandveiligheidseisen strenger waren geworden. Maar dat was niet zo. Alleen de toepassing van de eisen werd stringenter.

Op 1 januari 2001 werd Nederland hardhandig met de neus op de feiten gedrukt. De cafébrand in Volendam en het daaropvolgende onderzoek van de commissie-Alders gaven aan dat de brandpreventieregels en het handhavingsinstrumentarium afdoende waren. Maar ook, dat de uitvoering, controle en handhaving van de brandveiligheid over het algemeen slecht geregeld waren. Alders eindigde zijn onderzoek dan ook met de oproep aan gemeentebestuurders om "eindelijk te gaan doen wat we al lang afgesproken hadden te doen", namelijk handhaven van de brandveiligheid in de breedste zin van het woord. De eerste jaren ná de brand in Volendam leek er een kentering te komen. Je kon ferme one-liners van bestuurders en politici horen, zoals "dit mag nooit meer gebeuren", "gedogen is uit" en "brandpreventie: geen woorden maar daden". Onder toezien oog van de media en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid begonnen gemeenten aan inhaalslagen om de brandveiligheid op een hoger niveau te krijgen. Helaas ebde de bestuurlijke aandacht weer weg. En het begon er weer op te lijken dat deze aandacht alleen maar

symboliek was. De gemeenten raakten verstrikt in de wirwar van de gebruiksvergunning en hadden meestal alleen maar oog voor de output: het aantal gebruiksvergunningen en het aantal controles. Terwijl het toch moest gaan om het resultaat, dat wil zeggen het verbeteren van de brandveiligheid. Bij vergunningverleners ontstond een toenemende angst om van de regels af te wijken. Een nieuwe generatie preventisten paste de regels nog nauwgezet toe. Van creativiteit was geen sprake meer. Met als gevolg dat vergunningverleners terughoudend waren om gelijkwaardige oplossingen goed te keuren. Indachtig het credo 'gedogen is uit'. De angst later afgerekend te worden, trad prominent op de voorgrond. De vergunningverleners namen het zekere voor het onzekere.

Terwijl veel gemeenten nog bezig waren met het wegwerken van de achterstanden in het verlenen van gebruiksvergunningen, werd Nederland wederom opgeschrikt door 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 conclusies. Alle betrokken partijen, zoals de Dienst Justitiële Inrichtingen, de Rijksgebouwendienst en de gemeente Haarlemmermeer, hadden geen hoge prioriteit gegeven aan brandpreventie.

Daardoor waren ze onvoldoende kritisch op hun verantwoordelijkheden ten aanzien van de brandpreventie. De diensten bleken op de deskundigheid van anderen te leunen, die dat op hun beurt ook weer deden. Dit patroon: het onvoldoende invullen van de eigen verantwoordelijkheid werd ook al geconstateerd in de onderzoeken naar de rampen in Enschede en Volendam. Dit geval was echter nog schrijnender, want het betrof hier álle overheidsinstanties. Maakt het huidige brandpreventiesysteem het dragen van ieders verantwoordelijkheden wel mogelijk? Is het systeem niet te ondoorzichtig, te ingewikkeld, te onlogisch en te weinig effectief? Dat zijn vragen die het onderzoek niet heeft beantwoord. Maar bij mij drongen die zich, na de brand op Schiphol-Oost, wel nadrukkelijk op.

Ik concludeer, dames en heren, dat er de laatste vijftig jaar veel impulsen zijn geweest om de brandveiligheid op een hoger en beter plan te krijgen. Er is betere kennis van brand en het voorkomen ervan. Die kennis is uitgewerkt in regels en

richtlijnen. Brandveiligheidseisen zijn verankerd in wetgeving en er zijn impulsen geweest om de handhaving adequaat in te richten. Toch blijkt uit de onderzoeken naar de branden in Enschede, in Volendam en op Schiphol-Oost, dat dit alles niet tot het gewenste brandveiligheidsniveau heeft geleid. Dat blijkt ook uit de statistiek. Het aantal mensen dat ieder jaar bij brand om het leven komt, stijgt nog steeds. Ook trekken we onvoldoende lessen uit de branden die hebben plaatsgevonden. Er wordt wel gezegd dat de onderzoeken voornamelijk gericht waren op het voorkomen van een incident, dat al had plaatsgevonden. Dat is ook zo. Want, na de brand in Volendam werd de aandacht massaal gericht op de horeca. Maar als je goed analyseert wat er fout is gegaan, dan zou je de aandacht op veel meer gebruiksfuncties moeten richten. Dat is overigens niets nieuws. Na een brand in een Chinees restaurant in de jaren tachtig werden alle Chinese restaurants ineens bestempeld als brandgevaarlijk en richtten de brandveiligheidscontroles zich massaal op deze gelegenheden. Datzelfde gebeurde na een brand met veel doden in een kamerverhuurbedrijf in de jaren negentig in Den Haag. Daarbij is ook voornamelijk gekeken naar het gebouw en het gebruik ervan. Het is echter verstandiger om te kijken naar de oorzaken en de gevolgen van brand. In het recente verleden hebben meerdere branden plaatsgehad met bijna hetzelfde brandverloop dat in Volendam voor zoveel slachtoffers zorgde. Daarvan hadden we kunnen leren. En hadden we branden met ernstige gevolgen wellicht kunnen voorkomen.

Na de brand op Schiphol-Oost leunden de meeste gemeenten achterover. Zij hebben immers geen gevangenis of andere penitentiaire inrichting binnen hun gemeentegrenzen! Maar snel na de brand werd duidelijk dat er aan de alarmopvolging ook wel het een en ander schortte. Iedere gemeente vertrouwt de brandveiligheid van gebouwen, dus niet alleen van penitentiaire inrichtingen, voor een belangrijk deel toe aan brandmeldinstallaties en aan BHV-ers. Als gemeenten daaraan nu niet nadrukkelijk aandacht schenken, noem ik dat struisvogelpolitiek. Na de Schipholbrand werd geconcludeerd dat de brand zich door de specifieke bouwwijze heel snel had kunnen ontwikkelen. Een brand in Den Dolder in 1982 kostte aan zes mensen het leven. Uit de evaluatie ervan bleek toen al dat deze brand zich snel had kunnen uitbreiden, doordat er sprake was van dezelfde bouwwijze als bij het detentiecentrum.

Al met al kunnen we constateren, dat het systeem van bouwregelgeving, uitvoering, veiligheidsbewustzijn en handhaving ons niet heeft gebracht op het brandveiligheidsniveau dat maatschappelijk gewenst is. Nog meer regels bieden geen oplossing. Dat is al geconstateerd in onderzoeksrapporten. Ook in de dagelijkse praktijk constateer ik dat de regelgeving ervaren wordt als te complex en soms moeilijk handhaafbaar. Naleving gebeurt onvoldoende doordat we te veel voorschriften hebben, die soms ook niet proportioneel zijn. Meer regels creëren past ook niet in het door de regering ingezette dereguleringsbeleid. En het zou averechts werken. Er is op dit ogenblik, gelooft u mij of niet, in Nederland geen énkél gebouw, dat aan alle brandveiligheidsregels voldoet. En dat is zeker niet omdat we niet brandveilig willen ontwerpen, bouwen, gebruiken of niet willen handhaven. Nee, dames en heren, dat komt 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 de simpele en harde waarheid dat de huidige bouwregelgeving ons land daar in brandpreventief opzicht heeft gebracht.

Ik geef u een voorbeeld. In een gebouw werd begin dit jaar geconstateerd dat een bouwdeel op 163 punten niet voldeed aan de brandveiligheidseisen. Kunt u zich voorstellen dat ik me dan afvraag: aan hoeveel punten dat bouwdeel had moeten voldoen? En of dat wel uitvoerbaar is? Velen zijn er zo langzamerhand van overtuigd dat het systeem van brandveiligheidseisen 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. Ik hoop echt dat de wil bestaat om zaken te veranderen. Want het huidige systeem is volstrekt ondoorzichtig. Het stuit op grote weerstand bij zowel het bedrijfsleven als de handhavers. Praten over de bouwregelgeving ervaar ik als praten over het weer. We doen het continu, maar het heeft weinig zin. Het verandert toch niet.

Maar niet alleen de regelgeving, ook het veiligheidsbewustzijn kan en moet beter. Na de brand in Volendam was de conclusie dat gebruikers en beheerders van gebouwen onvoldoende veiligheidsbewust zijn. Na de Schipholbrand werd pijnlijk

duidelijk dat dit ook geldt voor de overheid. Een cultuuromslag werd al bepleit door de commissie-Oosting, die onderzoek deed naar de vuurwerkramp in Enschede. We zijn nu alweer zeven jaar verder.

Dames en heren, mijn visie op brandveiligheid is gebaseerd op drie pijlers: regelgeving, risico's en veiligheidsbewustzijn.

Allereerst: regelgeving. Ik pleit ervoor, dat er een systeem van regelgeving komt, dat bestaat uit regels waarin de te bereiken veiligheidsdoelen leidend zijn en waarin de regels proportioneel zijn. Door Fire Safety Engineers op te leiden, kunnen ontwerpers zorgen voor een goede omzetting van de eisen in concrete maatregelen. In het systeem dat mij voor ogen staat, zijn de brandpreventieregels gedereguleerd en zijn functionele eisen vastgesteld op basis van risico's en scenario's.

Over risico's het volgende: als er geen brandrisico's zijn, is brandpreventie niet noodzakelijk. Het uitgaan van risico's mis ik in het huidige brandpreventiesysteem. Bij risico's moet je kijken naar de risico's die een gebouw met zich meebrengt én de risico's die het gebruik ervan met zich meebrengt. Met andere woorden, er moet een systeem komen van objectgestuurde preventie en van gedragsgestuurde preventie. Dit wordt bereikt:

1. als we ons gaan richten op die omgeving, waar de grootste risico's aanwezig zijn.
2. door bij het stellen van regels nadrukkelijk uit te gaan van het gedrag van mensen bij brand en door scenario's te hanteren voor het opstellen van brandpreventieve eisen.

De eisen zijn er om de risico's te elimineren of ten minste op een aanvaardbaar niveau te krijgen.

Ik heb net geconstateerd dat het veiligheidsbewustzijn te wensen overlaat. Zowel bij het bestuur, als bij het publiek. Bestuurders moeten zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid ten aanzien van de brandveiligheid. Het publiek moet uit zichzelf de brandveiligheidseisen willen naleven. Daaraan valt ook nog veel te verbeteren. Tot op heden is ook onvoldoende ingezet op het realiseren van doelstellingen op dit terrein. In het verleden was de reactie op onvoldoende veiligheidsbewustzijn van het publiek meestal het maken van nog meer regels.

Veiligheidsbewustzijn valt in het kader van de brandpreventie te verdelen in het veiligheidsbesef van burgers en dat van bestuurders.

Beide dienen verbeterd te worden om het veiligheidsbewustzijn te vergroten. Dit wordt bereikt door het maatschappelijk veiligheidsbesef te vergroten. In de woonomgeving vinden de meeste branden plaats en vallen de meeste slachtoffers te betreuren. Daarom neemt het vergroten van het veiligheidsbewustzijn van burgers een prominente plaats in.

Dames en heren, ik vat nog even samen, wat er in mijn ogen noodzakelijk is. De regelgeving. Die kan worden geoptimaliseerd door:

1. brandpreventieregels te dereguleren en
2. Fire Safety Engineering en risicobenadering te introduceren en scenario's centraal te stellen.

Voor het reduceren van risico's is noodzakelijk:

1. scenario's centraal stellen,
2. uitgaan van menselijk gedrag en
3. Meer brandveiligheid in de woonomgeving.

Voor het verhogen van het veiligheidsbewustzijn is noodzakelijk:

1. meer brandveiligheid in de woonomgeving,
2. het verhogen van het maatschappelijk veiligheidsbesef en
3. het vergroten van bestuurlijke betrokkenheid.

De belangrijkste vraag die nu beantwoord moet worden, is welke weg we nu moeten inslaan om het brandpreventiebeleid dat voortvloeit uit deze visie te realiseren. Ik noem dat: de weg naar een nieuw elan in brandveiligheid! De wegen die leiden tot verbeterde regelgeving, het reduceren van risico's én het vergroten van het veiligheidsbewustzijn heb ik net geschetst. Deze wegen zijn de tien ambities die ik noodzakelijk acht voor een nieuw elan in brandveiligheid. Ik heb ze al genoemd, maar ik zet ze nu nog even op een rij.

1. Vaststellen doelkwantificering
2. Brandpreventieregels dereguleren
3. Introduceren Fire Safety Engineering
4. Uitgaan van risicobenadering
5. Centraal stellen van scenario's

6. Uitgaan van het menselijk gedrag
7. Meer brandveiligheid woonomgeving
8. Verhogen maatschappelijk veiligheidsbesef
9. Vergroten bestuurlijke betrokkenheid en
10. Sturen op outcome

Er is heel veel te zeggen en te discussiëren over de tien ambities. Ze worden uitgebreid beschreven in het boekje, waarvan u straks een exemplaar ontvangt. Ik zal u nu kort iets vertellen over elke ambitie. Een paar ambities zal ik nader toelichten door het geven van voorbeelden.

1. Vaststellen van een doelkwantificering

Vele beleidsterreinen kennen doelstellingen. Bijvoorbeeld dat van verkeersveiligheid, van milieubeleid en van gezondheidszorg. Maar het gekke is, dat 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 was de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke verontwaardiging groot. Het vaststellen van doelen is noodzakelijk om de effecten te kunnen meten van de maatregelen die we nemen. Doelkwantificering is daarom mijn eerste ambitie.

2. Brandpreventieregels dereguleren

Deregulering is al een aantal jaren overheidsbeleid. Als ik pleit voor deregulering van brandpreventieregels is het overheidsbeleid ten aanzien van deregulering voor mij niet het vertrekpunt. Maar, het komt er op hoofdlijnen wel mee overeen. De focus is voor mij 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, dat de proportionaliteit van de voorschriften herkend en erkend worden. De dereguleringsvoorstellen in deze ambitie worden vanuit het perspectief van de gebouwfunctie, de brandpreventieve eisen én de vergunning ingezet.

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. Dat wil zeggen: dat de einddoelen die bereikt moeten worden, beschreven zijn en niet de voorschriften om dit einddoel te bereiken. Dit systeem heeft een wetenschappelijke grondslag. De werkwijze om op basis van een performance-based systeem te ontwerpen wordt aangeduid met Fire Safety Engineering. Het is onomkoobaar als ambitie te benoemen als gekozen wordt voor bijvoorbeeld deregulering en risicobenadering.

Ik zal u de relatie schetsen die ik zie tussen gedereguleerde brandpreventieregels en Fire Safety Engineering. Ik doe dat aan de hand van de sturingsdriehoek die vorig jaar door de lector Brandweerkunde, Ed Oomes, is geïntroduceerd. 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 door die te koppelen aan de juiste procedures en de 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. Deze sturingsdriehoek die bij de brandweerkunde is ontwikkeld voor het repressief optreden van de brandweer, is naadloos toepasbaar op een systeem met performance-based brandpreventieregelgeving. 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 voor de standaardgevallen, maar niet voor 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 bij de brandweerkunde spreekt over procedures en leiderschap, is dit voor de brandpreventie te vertalen als regels, respectievelijk kennis.

4. Uitgaan van risicobenadering

Tot op heden is de brandveiligheid georganiseerd vanuit bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Regelgeving, gebruiksverantwoordelijkheid en handhaving zijn strikt gescheiden en 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 zal niet op zichzelf staan, maar heeft consequenties voor bijvoorbeeld de uitgangspunten van regelgeving, deregulering, scenariobenadering en de toepassing van Fire Safety Engineering.

Hoe kan risicobenadering gebruikt worden om te kunnen kiezen waar bij brandpreventie de meeste 'winst' in termen van brandveiligheid te behalen valt? 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, ik stel dat aantal even op meer dan vijf, 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, waar het nu lopende Actieprogramma Brandveiligheid zich op richt, hadden we in de genoemde periode 103 doden minder gehad. Tenminste, als we hier onder kwetsbaren kinderen en ouderen verstaan. 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. Ik wil alleen aangeven dat op basis van risico's tot andere keuzes en beleidsdoelstellingen gekomen kan worden en in de toekomst wellicht zal móeten worden.

Nog een voorbeeld van risicobenadering. We hebben in Nederland een systeem van gevolgbenadering bij brandveiligheid. We gaan er dus van uit **dát** er brand uitbreekt en baseren daarop de brandpreventieve maatregelen. Als we kijken naar de statistische gegevens van risico's op brand en de gevolgen van brand bij de tien gebouwfuncties die de bouwregelgeving onderscheidt, dan zien we dat er grote verschillen zijn. Vooral als we kijken naar doden bij brand, een belangrijke indicator voor het risico bij bepaalde gebouwfuncties. Het diagram laat duidelijk zien waar de risico's liggen. Onder de categorie 'overig' worden hier verstaan: schuren en garages.

5. Centraal stellen 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, te verkrijgen uit 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 een nieuw brandpreventiemodel.

6. Uitgaan van het menselijk gedrag

Brandpreventie wordt geleid door techniek en wetgeving, zonder na te denken of vaak zelfs zonder 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 door het NIFV 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 te ambiëren om bij regelgeving het gedrag van mensen centraal te stellen.

7. Meer brandveiligheid in de woonomgeving

Als je uitgaat van de feiten en cijfers, is dit de meest voor 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, ook wereldwijd is dat het geval. 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.

Ik zal u wat cijfers geven. In het diagram is te zien dat het aantal doden bij tot bewoning bestemde gebouwen de laatste 6 jaar ongeveer 3 keer zo hoog is als bij de niet tot bewoning bestemde gebouwen. De vorige eeuw laat wat dat betreft eenzelfde beeld zien. Bij de meeste woningbranden waar slachtoffers vallen, is sprake van steeds één dode. Maar toch zien we ook veel woningbranden met meerdere doden. Sinds 1945 zijn er 14 woningbranden geweest waar 5 of meer doden te betreuren waren; in totaal 87 doden bij deze 14 branden. Het argument dat er aan woningbranden minder aandacht besteed kan worden, omdat er geen sprake is van veel slachtoffers bij een brand gaat dus niet op. Er is ook geen sprake van een daling. De laatste 10 jaar waren er 3 woningbranden met steeds 6 doden. Het laatste jaar waren er 2 branden waar in beide gevallen 2 kinderen om het leven kwamen. De hardnekkigheid van de incidenten die plaats hebben, de spagaat tussen privacy en individuele verantwoordelijkheid én de enorme winst bij een verbeterde brandveiligheid in de woonomgeving. Dát zijn voor mij méér dan valide redenen om dit onderwerp tot ambitie te benoemen. Het wordt tijd dat het dogma van de privacy wordt verlaten en dat er met respect voor deze privacy actief aandacht wordt besteed aan de brandveiligheid van woningen.

8. Verhogen 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 ook een zeer belangrijke ambitie. De belangrijkste groep, de beheerders en gebruikers van gebouwen, blijkt 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. Ik ga straks nog nader in op dit actieprogramma.

9. Vergroten bestuurlijke betrokkenheid

Brandpreventie is zeker geen stelsel dat louter gebaseerd is op wetmatigheden op basis van regelgeving en techniek. Brandpreventie is ook, of zou dat in ieder geval voor een belangrijk deel moeten zijn: een stelsel dat zijn legitimatie ontleent aan de vraag van het verantwoordelijke bestuur. Recente publicaties en onderzoeken van de Inspectie OOV hebben aangetoond dat het absoluut noodzakelijk is dat de bestuurlijke aandacht voor brandpreventie wordt vergroot. Het vergroten van de bestuurlijke betrokkenheid is daarom als ambitie benoemd.

10. Sturen op outcome

De laatste ambitie is die van het sturen op outcome. Het vaststellen van een doelkwantificering en het sturen op outcome zijn voor mij de belangrijkste ambities! Ze zijn namelijk voorwaardelijk voor alle andere ambities. Geen enkele ambitie kan immers zonder het vaststellen van een streefbeeld en zonder het effect op de veiligheid te kunnen meten en te weten. Outcome geeft antwoord op vragen als: Wat levert brandpreventie uiteindelijk op in termen van veiligheid. Hoe effectief zijn wetten en regelingen en de toepassing ervan nu eigenlijk? Wegen de inspanningen wel op tegen het resultaat?

Een goede brandpreventie valt of staat met de onderlinge samenhang vanwege de beïnvloeding van de deelonderwerpen. Dat geldt voor de pijlers van de visie die ik u heb geschetst en dat geldt ook voor de tien ambities om te komen tot een nieuw elan. Maar er blijft een risico op fragmentarische benadering. Ik wil graag bereiken dat in de toekomst sprake zal zijn van een samenhangende benadering. Ik heb dan ook gezocht naar een model om te kunnen inzoomen op de afzonderlijke doelen en middelen. Maar, ik wil ook steeds weer uit kunnen zoomen om het totale systeem als het ware door een groothoeklens te kunnen bekijken. Op deze manier ontstaat meer zicht op de samenhang. Dat is bij de benadering van brandpreventie essentieel. Dat kan ik niet genoeg blijven benadrukken. Om dit te realiseren heb ik ervoor gekozen een relationeel model te gebruiken. Ik heb gekozen 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.

Ik zal u de cirkel toelichten. 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 gewerkt 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 ook zicht op die situatie. En op de daarin samenhangende interventiemogelijkheden. In een complexe organisatie die in een dynamische omgeving opereert, en brandpreventie is onmiskenbaar zo'n omgeving, is dit alleen mogelijk als we beschikken over betrouwbare statistieken en onderzoeksresultaten. 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!

Na deze toelichting op de tien ambities wordt het tijd om de agenda voor de toekomst op te gaan maken. Maar, na mijn pleidooi voor integrale brandpreventie, kunt u van mij verwachten dat ik dat doe door ook te kijken naar én rekening te houden met andere lopende ontwikkelingen, die voor de brandveiligheid belangrijk zijn. Deze lopende ontwikkelingen zijn de operatie Modernisering van de bouwregelgeving én het Actieprogramma Brandveiligheid. Op het laatste ga ik hier nader in.

In de reactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid op de Schipholbrand heeft het kabinet aan de Tweede Kamer 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 bouw- en gebruiksproces scherp te krijgen. Eén van de essenties ervan is een breed gedragen programma. En ook een besef dat iedereen die een verantwoordelijkheid heeft op het gebied van brandveiligheid een positieve bijdrage kan leveren aan de verhoging van de brandveiligheid. Ieder vanuit zijn eigen rol. Het Actieprogramma Brandveiligheid heeft een doorlooptijd van twee jaar. Ook in dit actieprogramma wordt geconstateerd dat het huidige systeem van brandpreventie aan de grenzen van zijn mogelijkheden is gekomen. Meer regels, strengere handhaving en technische oplossingen hebben niet meer het gewenste effect. Het is een meer dan juiste constatering. Maar vervolgens dringt zich bij mij al snel de vraag op of we met het vigerende actieprogramma de juiste oplossingen creëren voor de geconstateerde problemen. Inzetten op veiligheidsbewustzijn is uitstekend, maar het is maar één van de pijlers van mijn visie op brandveiligheid. Er is dus meer nodig om de brandveiligheid in ons land te verbeteren. Het Actieprogramma Brandveiligheid geeft nadrukkelijk aan, dat het uitgaat van de huidige bouw- en arboregelgeving. Ik zou een ander uitgangspunt kiezen. 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 actieprogramma geeft aan dat het zich ook richt op de benaderingswijze van brandpreventie door middel van een systeem van scenario's en risicobenadering. Dat is meer dan uitstekend! Maar deze benadering kan niet anders geëffectueerd worden dan door het vertalen van de resultaten ervan in wet- en regelgeving. Het gaat het Actieprogramma zoals gezegd om veiligheidsbewustzijn. Dat houdt ook in dat ondernemers meer begrip krijgen voor brandveiligheidsregels. Daarvan is nauwelijks sprake. Dat blijkt onder meer uit het recent verschenen artikel in het opinieblad Forum van VNO-NCW. Ik laat in het midden of de kritiek nu onjuist of onterecht is. In ieder geval kan worden geconstateerd dat de meeste ondernemers meer begrip zouden kunnen hebben voor brandveiligheidseisen. Veiligheidsbewustzijn en het evalueren van de brandveiligheidsregelgeving moeten dus hand in hand gaan.

Los van deze omissie biedt het Actieprogramma Brandveiligheid waardevolle benaderingswijzen. Doelkwantificering, risicobenadering en scenariodenken zijn onderwerpen die ook in het door mij geschetste nieuwe elan in brandveiligheid voorkomen. 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 andere 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 door mij 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. Genoemde trends in het Actieplan geven niet aan in welke mate de acties bijdragen aan het verbeteren van de brandveiligheid. Het zou zo mooi zijn om aan dit actieprogramma outcomedoelstellingen 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 weinig resultaten daarvan geïmplementeerd in beleid. Het is te hopen dat dat nu wel gebeurt. Maar 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 echt gaan verleggen? Zal bijvoorbeeld de toepassing van woningsprinklers dan daadwerkelijk in beleid opgenomen worden?

Excellentie, ik ben erg verheugd dat u in de gelegenheid bent hier aanwezig te zijn. Graag maak ik gebruik van de gelegenheid om een paar woorden speciaal aan uw ministerie te richten. Het ministerie van BZK heeft een speciale verantwoordelijkheid ten aanzien van de brandpreventie in ons land. En brandveiligheid staat de laatste tijd in de spotlights. Er zijn de laatste jaren meer Kamervragen gesteld over brandveiligheid dan vele decennia daarvoor bij elkaar. Voor de media zijn grote branden tegenwoordig *breaking news* en zelfs de kleine brandjes in gevangenissen, waarvan we er in ons land al jaren ruim 100 per jaar hebben, zijn tegenwoordig voor de media alle vermeldenswaardig. Maar het gaat van tijd tot tijd over te veel mensenlevens, getuige Volendam en Schiphol-Oost, plaatsen die we voor altijd in

verband zullen brengen met de afschuwelijke incidenten die zich daar hebben afgespeeld. Net zoals we ook Harmelen, Tenerife, Faro en Prinsenbeek altijd in verband zullen blijven brengen met ernstige incidenten. Het gaat ook over veel maatschappelijk geld. Voor de overheidsgebouwen is 880 miljoen nodig voor de brandveiligheid. En dat is nog maar een voorlopige indicatie. Voor de gezondheidszorggebouwen zijn, zo bleek recent, honderden miljoenen nodig. En dan zijn we er nog niet. Voordat we zoveel geld gaan uitgeven, moeten we goed nadenken, welke keuzes we gaan maken. Waar liggen de risico's, welk niveau van veiligheid is nodig, kunnen we met minder regels en daardoor minder kosten onze gebouwenvoorraad ook verantwoord brandveilig krijgen? Van dit laatste ben ik stellig overtuigd. Het is nú het moment om daar goed over na te denken, om de goede keuzes te maken. Ik ben mij er van bewust dat het kabinet minder adviescommissies wil. Maar het gaat nu om heel veel geld, waarvan een deel wellicht zonder enige veiligheidsnoodzaak geïnvesteerd gaat worden. Dat wil niemand. Excellentie, het lectoraat Brandpreventie biedt zich graag aan, om uw ministerie hierbij te helpen. Om de juiste keuzes te maken. Om de veiligheid te verhogen. En om tegelijkertijd de noodzakelijke investeringen te laten dalen. Met de zojuist geschetste brandpreventiecirkel als agenda kán dat!

Dames en heren. Aan het eind van deze nadere kennismaking met het nieuwe elan in brandveiligheid en de introductie van de brandpreventiecirkel concludeer ik dat er 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 één van de laagste van Europa. Evenzo constateer ik dat we niet op het niveau zijn gekomen, waarop we zouden willen zijn. De impact die branden als in Volendam en op Schiphol-Oost hebben op de maatschappij én de kritiek uit de onderzoeken 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. Het is absoluut belangrijk dat we een andere weg inslaan! Iedereen is daar nu wel van overtuigd, lijkt me. En 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. De belangrijkste agenda en de leidraad voor het handelen van mij en van het lectoraat

is - wat mij betreft - de brandpreventiecirkel, plús de daarmee geschetste ombuiging van het brandpreventiebeleid. Daarin komen de verbeteringen die de onafhankelijke onderzoeken van de Onderzoeksraad voor veiligheid en van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid voorstellen, tot hun recht. Dat geldt ook voor de standpunten van het kabinet naar aanleiding van de branden in Volendam en op Schiphol-Oost. In de brandpreventiecirkel past ook het Actieprogramma Brandveiligheid en het programma Modernisering bouwregelgeving. Niets lijkt ons dus tegen te houden om hiermee de brandpreventiecirkel de agenda voor de toekomst te laten zijn. En dat we de resultaten ervan, op basis van doelkwantificering en te meten in outcome-doelstellingen, in een continu proces monitoren.

Dames en heren, ik rond af. Ik hoop dat ik u meer inzicht heb gegeven in de richting die wij volgens mij in dit land moeten inslaan op het terrein van brandpreventie. En ook in de keuzes die daarbij belangrijk zijn. Ik heb dit lectorschap graag met volle overtuiging aanvaard. Ik zal dit lectorschap uitvoeren met gezond verstand, kennis van zaken en passie. Met als belangrijkste doel: een bijdrage te kunnen leveren aan de brandveiligheid van de gebouwde omgeving en de mensen die daarvan gebruik maken.

Ik heb gezegd.