

Bijlage 3

Visie op brandveiligheid

Gedeelde verantwoordelijkheid en heldere kaders vanuit een risicobenadering

Visie op brandveiligheid

Samenvatting van uitgangspunten en keuzen

Aanleiding Visie op brandveiligheid

De Schipholbrand en andere calamiteiten leren dat het huidige systeem rond brandveiligheid aan de grenzen van zijn mogelijkheden is gekomen. Algemeen wordt onderschreven dat meer regels, strengere handhaving en technische oplossingen op de lange termijn niet zullen leiden tot een verbetering van de brandveiligheid.

Verbetering van de brandveiligheid moet gevonden worden in het verhogen van het veiligheidsbewustzijn, een meer integrale benadering van de risico's en een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling.

Deze boodschap komt ook tot uitdrukking in het Actieprogramma Brandveiligheid.

Eén van de belangrijkste onderdelen in dit Actieprogramma is een gezamenlijke visie van de overheid, kenniscentra, beroepsgroepen en branches op brandveiligheid.

Deze visie zal de komende jaren richtinggevend zijn voor de verdere ontwikkeling van wet- en regelgeving, formulering van strategieën, opzetten van activiteiten en actieprogramma's, ontwikkeling van scenario's en modellen en het verrichten van onderzoeken en evaluaties, in het teken van de brandveiligheid. Deze

brandveiligheidsvisie is op hoofdlijnen, dynamisch van aard, kreeg op interactieve wijze vorm en zal op basis van nieuwe inzichten en ervaringen aangepast en verder uitgewerkt worden.

De "Visie op brandveiligheid; Gedeelde verantwoordelijkheid en heldere kaders vanuit een risicobenadering" is bijgevoegd, hieronder volgt een samenvatting.

De huidige situatie

De maatschappelijke reactie in relatie tot brandveiligheid is met name incidentgestuurd. Na rampen volgt als snel de roep om maatregelen, waarbij met name naar de overheid wordt gekeken. De aandacht voor brandveiligheid ebt echter redelijk snel weer weg en leidt niet tot een toename van de brandveiligheid, het brandveiligheidsbewustzijn of besef van de eigen verantwoordelijkheid. Ontwerpers, gebouweigenaren en gebruikers zijn zich onvoldoende bewust van hun verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid.

De brandveiligheid wordt door velen gezien als een primaire verantwoordelijkheid van de overheid. Bij ontwerp en gebruik van bouwwerken lijkt daardoor het voldoen aan eisen van bevoegd gezag een doel op zich te zijn. Er wordt te weinig rekening gehouden met de daadwerkelijke risico's. De huidige regelgeving maakt een risicobenadering weliswaar mogelijk, maar is daar onvoldoende op toegesneden. Gevolg is dat in de diverse stadia van ontwerp tot en met gebruik de risico's onvoldoende worden afgewogen. Door onduidelijkheid over de regels, onbekendheid met de mogelijkheden die de regels bieden en te weinig inhoudelijke kennis bij zowel marktpartijen als de overheid wordt veelal gekozen voor standaardoplossingen en worden deze vaak zelf 'voorgeschreven'.

Het gebrek aan kennis wordt mede veroorzaakt door onvoldoende informatie over oorzaken en gevolgen van brand.

Visie op brandveiligheid

De visie op brandveiligheid bevat de koers voor de komende jaren en is daarmee richtinggevend voor de eventuele aanpassingen binnen het systeem van brandveiligheid. Deze visie is niet van de ene op de andere dag werkelijkheid. Het is

een eerste aanzet, op basis waarvan diverse hulpmiddelen en instrumenten de komende jaren verder onderzocht en uitgewerkt moeten worden.

De verdeling van verantwoordelijkheden en de uitgangspunten voor regelgeving hangen nauw met elkaar samen. De verantwoordelijkheid van de overheid en de daarmee samenhangende regelgeving richt zich op de veiligheid van bewoners. Een pand veilig kunnen verlaten is een basisprincipe en houdt in dat mensen een gevaarlijke plek (een bouwwerk) binnen vijftien minuten kunnen verlaten. De constructie van een gebouw moet daarmee gedurende vijftien minuten de brand kunnen weerstaan van moment van brand uitbreken tot de tijd (vijftien minuten) waarbinnen de brandweer hulp kan verlenen. De brandveiligheidsmaatregelen hangen daarnaast nauw samen met de risico's van het specifieke bouwwerk. De regelgeving is aldus gericht op het waarborgen van een minimale sterkte constructie bouwwerk met inachtneming van de specifieke risico's van dat bouwwerk. De brandschade aan het pand is een verantwoordelijkheid van de eigenaar van het gebouw.

De visie van de overheid op de brandveiligheid heeft betrekking op de verantwoordelijkheidsverdeling, primaire doelgroepen voor overheidsinterventie, de maatschappelijke acceptatie van brand, bekendheid en uitvoerbaarheid van voorschriften en de doelen die de overheid stelt bij de ontwikkeling op het gebied van brandveiligheidsbeleid de komende jaren (risicobenadering en doelkwantificering). Uit de studies naar aanleiding van incidenten blijkt dat de verantwoordelijkheidsverdeling en het veiligheidsbewustzijn bij de diverse partijen onvoldoende duidelijk zijn. Daarom is in deze visie veel aandacht voor de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling en het verhogen van het veiligheidsbewustzijn. Het omgaan met brandveiligheid vereist specifieke kennis die nu vaak niet of onvoldoende aanwezig is. Voor het versterken van kennis bij zowel overheid als gebruikers zullen dan ook activiteiten worden ontplooid. Dit alles moet ertoe leiden dat partijen beter met elkaar afstemmen over brandveiligheid, met een betere brandveiligheidssituatie als resultaat.

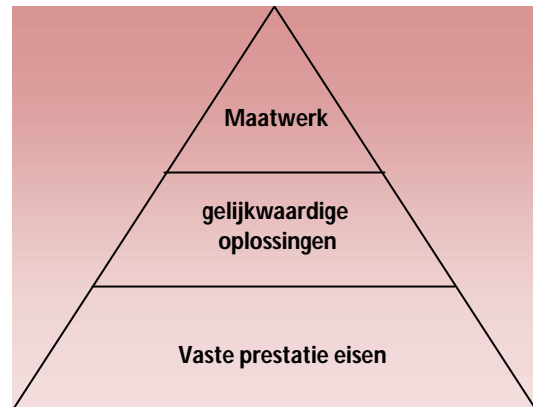
Het introduceren van een risicobenadering is een belangrijk element dat vooral van betekenis is voor het anders omgaan met wet- en regelgeving. Vanuit een risicobenadering wordt de brandveiligheid primair gezien op de risico's van het gebouw, het gebruik en de organisatie en niet vanuit de generieke veiligheidsniveaus die zijn vastgelegd in de regelgeving. De risico's bepalen de maatregelen binnen een (bindend) algemeen wettelijk kader. Voor eenvoudige gebouwen worden de risico's op centraal niveau in kaart gebracht en gelden algemene regels. Voor complexe gebouwen geldt een risico-inventarisatie op maat en, daaruit volgend, maatregelen op maat. Daar waar nodig zullen de diverse voorschriften beter op elkaar worden afgestemd.

In deze visie worden prioriteiten gesteld met betrekking tot de inspanningen van de overheid. De interventie zal zich vooral richten op groepen personen die van anderen afhankelijk zijn voor hun brandveiligheid, zoals minder zelfredzamen en mensen die de risico's van brand niet of onvoldoende kunnen inschatten. Het gaat hierbij om die situaties die het meest risicovol zijn door aanwezigheid van groepen mensen, zoals scholen, de zorg en celgebouwen, en die gevallen waar op dit moment de meeste slachtoffers vallen, woningen en woongebouwen. Beide gevallen vragen ieder hun eigen, specifieke aanpak die in het werkprogramma behorende bij deze visie zal worden uitgewerkt.

Hieronder worden, per onderdeel, puntsgewijs de hoofdlijnen uit de visie samengevat.

Verantwoordelijkheidsverdeling

1. De verantwoordelijkheid voor het voorkomen en beperken van de gevolgen van brand is een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij het accent in specifieke gevallen soms bij één van de partijen in de veiligheidsketen ligt. Burgers en bedrijven moeten zelf de noodzakelijke maatregelen nemen om zichzelf en anderen te beschermen tegen (de gevolgen van) brand: zij zijn hiervoor primair verantwoordelijk. De overheid bepaalt de kaders (in de vorm van wet- en regelgeving), ondersteunt waar mogelijk de juiste toepassing en ziet toe op de naleving.
2. Gebouwbeheerders hebben hun gebouw en organisatie op orde. Zo niet dan is het een taak van de overheid om hiertegen op te treden. Het is niet de taak van de overheid om de verantwoordelijkheid voor de veiligheid over te nemen.
3. Vanuit het onder punt 2 gegeven uitgangspunt in de verantwoordelijkheidsverdeling moet helder worden wat de wettelijke verantwoordelijkheden en taken van de gemeenten en de brandweer zijn. Daar waar nodig zal de wet- en regelgeving worden aangepast.



Risicobenadering brandveiligheid

4. Het ontwerp van een gebouw moet meer in samenhang worden beschouwd op brandveiligheid: welke risico's kunnen aan de orde zijn, welke maatregelen worden hiertegen genomen, wat zijn de restrisico's en hoe kunnen deze worden geminimaliseerd. Om dit te bereiken wordt onderzocht op welke wijze de huidige regelgeving kan worden aangepast. Daarbij zijn onder andere de resultaten uit de studies naar het gedrag van mensen van belang. Uitgangspunt is een benadering volgens het 'piramidemodel' hiernaast. Van beneden naar boven gezien zou de regelgeving als volgt moeten werken:
 - Niveau 1 bevat de voorschriften voor het grootste deel van de bouwwerken: eenvoudige bouwwerken / klein burgerwerk. Volstaan kan worden met eenvoudige, vaste prestatie-eisen gebaseerd op een algemene risicobenadering (wellicht zelfs middelvoorschriften?)
 - Niveau 2 van de piramide beschrijft semi-maatwerkoplossingen, gebaseerd op risico's, die toepasbaar zijn voor meerdere gebouwen / inrichtingen: standaardscenario's voor een risicobenadering per bouwtype / gebruik
 - Niveau 3 is de specifieke objectgerichte risicobenadering: maatwerk risicoanalyse voor de meer complexere (risicovollere) objecten

In eerste instantie wordt onderzocht op welke wijze een risicobenadering invulling kan geven aan niveau 3 voor meer complexe gebouwen en op welke wijze de risicobenadering kan bijdragen aan het vereenvoudigen van de voorschriften voor de overige niveaus.

Uitgangspunt bij een eventuele introductie van de risicobenadering in de wetgeving is dat er geen sprake is van stapeling van voorschriften: de risicobenadering maakt helder welke voorschriften gericht op de specifieke situatie nodig zijn, hetgeen mogelijk tot minder voorschriften leidt. Er is geen sprake van een opeenstapeling van regelgeving maar een aanvullend instrument vooral bedoeld om voorschriften beter te laten aansluiten bij de praktijksituatie. De risicobenadering zal bij introductie in de regelgeving geheel of gedeeltelijk in de plaats komen van de huidige regelgeving. Discussies over wat nu voldoende veilig is en interpretatieverschillen tussen toezichthouders en de bouwpraktijk worden ondervangen door in een risicobenadering zo concreet mogelijk eisen te formuleren. De discussie over wat nu wel en niet veilig is wordt niet op bouwwerkniveau maar op landelijk niveau gevoerd waardoor vooraf duidelijk is aan welke voorschriften moet worden voldaan. Er is dus sprake van maatwerk binnen strikte kaders.

Primaire doelgroepen voor overheidsinterventie

5. De verantwoordelijkheid van de overheid is primair gericht op de veiligheid van die groepen die, om welke reden dan ook, onvoldoende zelfredzaam zijn of onvoldoende handelingsperspectief hebben:
 - a. mensen die (tijdelijk of permanent) afhankelijk zijn de gezondheidszorg. Het gaat hierbij om de brandveiligheid van zorginstellingen in den brede (ziekenhuizen, verzorgingstehuizen, GGZ, etc.
 - b. leerlingen in het onderwijs en dan met name jonge kinderen en speciaal (basis) onderwijs.
 - c. mensen die opgesloten zitten in penitentiaire inrichtingen, politiecellen, etc.
6. Bij de huisvesting van deze groepen zal het door de overheid gestelde kader strikter zijn en strikter worden gehandhaafd, waarbij ook de gebouweigenaar / beheerder nadrukkelijker op zijn of haar verantwoordelijkheid wordt aangesproken.
7. Woningen vormen een specifieke aandachtsgroep. Vanuit het oogpunt van bewustwording worden woningeigenaren aangesproken op hun verantwoordelijkheid.

Maatschappelijke gevolgen van brand

8. Een structurele aanpak van de brandveiligheid is gericht op het voorkomen van slachtoffers bij gekende risico's en niet op calamiteiten, zoals aanslagen en neerstortende vliegtuigen.
9. Gecombineerd met de aandachtsgroepen voor overheidsinterventie richt de overheid zich primair richten op het voorkomen van slachtoffers als gevolg van brand in de zorg, het onderwijs en bij cellen. Daarnaast richt de inspanning zich op vitale aspecten van de maatschappij, zoals het voorkomen dan wel het

beperken van de gevolgen van calamiteiten die leiden tot maatschappelijke ontwrichting.

Bekendheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving

10. Het huidige stelsel van wet- en regelgeving beschrijft een sluitend stelsel van voorschriften met betrekking tot bouwwerken, het gebruik van de bouwwerken en de organisatie die de bouwwerken gebruikt. Binnen ieder van de drie genoemde domeinen moet aan bepaalde minimale voorschriften worden voldaan. Dit is een uitgangspunt waaraan niet moet worden getornd.

Meetbare doelstelling en ontwikkelingen in beleid

11. Teneinde inzicht te verkrijgen in oorzaken en gevolgen van brand wordt een methode ontwikkeld voor de evaluatie van brand. Het registreren van de evaluatiegegevens zal (op termijn) meer inzicht geven in de zwakke schakels per domein en daarmee input leveren voor het ontwerp van nieuwe bouwwerken en eventuele aanpassingen in wet- en regelgeving. Bij het opzetten van een dergelijke registratie wordt samengewerkt met de brandweer, politie en verzekeraars en gebruik gemaakt worden van het voorwerk dat door NIFV, NVBR en enkele brandweerkorpsen is gedaan.
12. Er worden doelstellingen geformuleerd met betrekking tot de gevolgen van brandveiligheid. Op basis hiervan kunnen uitspraken gedaan worden over wat we als maatschappij brandveilig vinden en welke aspecten bij deze uitspraak van belang zijn. Deze doelkwantificering kan een hulpmiddel zijn bij het bepalen van doelstellingen in beleid en bij het uitwerken van de risicobenadering bij ontwerp en beheer van bouwwerken. Onderzoek moet uitwijzen op welke wijze deze doelkwantificering het beste kan worden ingevuld.
13. We leven in een samenleving waarin het niet mogelijk is om risico's tot nul te reduceren. Het nadenken over de regelgeving in de huidige maatschappij begint dus al met het accepteren van een bepaald risico. Acceptatie van risico's betekent dat niet automatisch naar de overheid gekeken wordt bij calamiteiten. Nuchter omgaan met risico's leidt tot meer gestructureerde aanpak van de brandveiligheid zonder dat op ieder incident met de roep om meer regels wordt gereageerd.

Visie op brandveiligheid

Gedeelde verantwoordelijkheid en heldere kaders vanuit een risicobenadering

1. Waarom een visie op brandveiligheid?

Naar aanleiding van de brand in het cellencomplex op Schiphol-Oost en het rapport van de Onderzoeksraad Voor Veiligheid hierover rees de vraag of het huidige brandveiligheidsconcept nog wel voldoet aan de eisen die de samenleving daaraan stelt. Levert het huidige systeem van wet- en regelgeving, de toepassing hiervan en het toezicht hierop de brandveiligheid op die we in Nederland noodzakelijk achten? Om dit te kunnen beoordelen is het noodzakelijk om eerst expliciet vast te leggen wat de BV Nederland verwacht: wat is de visie op brandveiligheid, de wijze waarop we dit willen bereiken en de verdeling van de verantwoordelijkheden hierbij. Een heldere visie biedt de basis voor evaluatie van de bestaande situatie en mogelijke aanpassingen.

In het Actieprogramma brandveiligheid is opgenomen dat een gezamenlijke visie (overheid, kenniscentra en beroepsgroep) op brandveiligheid wordt ontwikkeld. Deze visie zal de komende jaren richtinggevend zijn voor de verdere ontwikkeling van wet- en regelgeving, formulering van strategieën, opzetten van activiteiten en actieprogramma's, ontwikkelen van scenario's en modellen en het verrichten van onderzoeken en evaluaties, die in het teken staan van de brandveiligheid. De brandveiligheidsvisie is dynamisch van aard, krijgt op interactieve wijze vorm en zal de komende tijd op basis van nieuwe inzichten en ervaringen aangepast worden. Bij het opstellen van deze Visie is gebruik gemaakt van onderzoeken en visies op brandveiligheid van diverse organisaties en eerdere kabinetsstandpunten op het gebied van veiligheid (in bijlage 2 bij deze visie zijn de belangrijkste documenten kort samengevat). Tevens heeft afstemming plaatsgevonden met kenniscentra en vertegenwoordigers van de brandweer en de bouwpraktijk.

Deze visie is een eerste (belangrijke) stap om te komen tot een verbeterde aanpak van de brandveiligheid. Het laatste hoofdstuk bevat een overzicht van acties die in deze visie worden benoemd. Als vervolg op deze visie zullen de acties, in samenwerking met de bij de betrokken partijen, worden vertaald naar een werkprogramma om te komen tot de met deze visie beoogde brandveiligheidssituatie.

2. Probleemschets / uitgangspunten: inkaderen probleemstelling

Inleiding

In alle onderzoeken die de laatste jaren zijn uitgevoerd naar de oorzaken en achtergronden van calamiteiten komt een aantal leerpunten stelselmatig terug: de onderzochte objecten voldoen niet (volledig) aan de regelgeving, de eigenaren zijn zich vaak niet of onvoldoende bewust van hun verantwoordelijkheden en gebruikers zijn vaak onvoldoende voorbereid op een eventuele calamiteit. Deze conclusies komen naar voren uit de onderzoeken naar de Nieuwjaarsbrand in Volendam en de brand op Schiphol. Aan de andere kant wordt ook geconstateerd dat er veel geleerd is van branden in het verleden: er is duidelijk meer aandacht voor brandveiligheid van bouwwerken, BHV-opleidingen en andere aspecten. Ook wordt keer op keer

geconstateerd dat het niet aan de (hoeveelheid) regels ligt, maar aan de naleving en toepassing hiervan. Een constatering die al door de Commissie onderzoek Cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 (Commissie Alders) in haar eindrapport is verwoord.

Het huidige stelsel op hoofdlijnen

Het huidige stelsel van wet- en regelgeving is grofweg te splitsen in voorschriften voor bouwwerken, voorschriften voor gebruik en overige voorschriften (onder meer voor 'niet-bouwwerken'). De voorschriften zijn terug te vinden in de Woningwet, het Bouwbesluit 2003, de Arbo-wet, de gemeentelijke Brandbeveiligingsverordening (op grond van de Brandweerwet) en per 1 november 2008 het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken en in diverse documenten die vaak worden opgevat als 'pseudoregelgeving' (brandbeveiligingsconcepten en andere handreikingen) maar waarover de ministers van BZK en van WWI in een brief van 29 januari jl. de Tweede Kamer heeft ingelicht. De voorschriften op het gebied van de brandweertaken zijn onder meer vastgelegd in de Brandweerwet 1989.

Een korte toelichting op de bestaande wet- en regelgeving kan het beste worden gegeven op basis van de indeling bouwwerk – gebruik – omgeving en toezicht versus naleving. Tevens wordt kort ingegaan op de voorschriften rondom het functioneren van de brandweer.

Bouwwerken

De Woningwet bepaalt dat alle bouwwerken moeten voldoen aan de voorschriften van het *Bouwbesluit*. Deze Algemene maatregel van bestuur bevat (bouwkundige) voorschriften waaraan *ten minste* moet worden voldaan. Het Bouwbesluit maakt onderscheid tussen bestaande bouw, tijdelijke bouw en nieuwbouw: aan nieuwbouw worden over het algemeen hogere eisen gesteld (ook wat betreft brandveiligheid). Het Bouwbesluit 2003 bevat voorschriften in de vorm van prestatie-eisen, maar schrijft niet voor op welke wijze aan de voorschriften moet worden voldaan. In het Bouwbesluit worden bepalingsmethoden aangewezen waarmee de prestatie kan worden bepaald dan wel aangetoond. Het niveau van de voorschriften is bepaald op basis van een risico-inschatting die (niet specifiek benoemd) veelal op ervaring gebaseerd is. In veel gevallen zijn de voorschriften ontstaan vanuit het oogpunt bepaalde calamiteiten (lees: risico's) tegen te gaan. Voor sommige onderdelen, zoals constructies, heeft dit geresulteerd in (op risico's) gebaseerde algemene rekenregels in NEN-normen. In andere gevallen, zoals bij brandveiligheid, is (nog) geen sprake van algemene op risico gebaseerde rekenregels of voorschriften, maar zijn deze regels veelal op ervaringen gebaseerd.

Een belangrijke onderdeel van de bouwregelgeving is *gelijkwaardigheid*. Kan niet aan de prestatie-eis worden voldaan of is de aangewezen bepalingsmethode niet direct toepasbaar, dan biedt de gelijkwaardigheid ontwerpers / initiatiefnemers de mogelijkheid om op een andere manier een (aantoonbaar) gelijkwaardig veiligheidsniveau te bereiken. De voorschriften voor de maximale (sub)brandcompartimentering, bijvoorbeeld, zijn gericht op het beheersen van brand respectievelijk het voldoende snel kunnen vluchten. Is het niet mogelijk om een bouwwerk te compartimenteren dan kan bijvoorbeeld een sprinkler worden aangebracht, waardoor gebruikers meer tijd krijgen om te vluchten en dus een gelijkwaardig veiligheidsniveau wordt bereikt. Gelijkwaardigheid moet worden aangetoond aan burgemeester en wethouders. Gelijkwaardige oplossingen zijn

beperkt tot concrete bouwkundige / bouwtechnische maatregelen (dus geen organisatorische maatregelen ter compensatie).

Het Bouwbesluit 2003 bevat voorschriften die er in het bijzonder op gericht zijn om tijdig vluchten mogelijk te maken. Daarnaast zijn voorschriften opgenomen om uitbreiding van brand tegen te gaan / te vertragen. Een bouwwerk moet op grond van het Bouwbesluit tevens het redden van mensen 'faciliteren', zodat de brandweer haar werk kan doen.

Voorschriften inzake brandbeveiligingsinstallaties zijn slechts voor een deel opgenomen in het Bouwbesluit 2003. Het grootste deel van de installaties wordt verplicht op basis van de gemeentelijke bouwverordening. De bouwverordening bevat (middel)voorschriften inzake de aanwezigheid van brandmeldinstallaties, ontruimingsinstallaties, etc. en ook voorschriften inzake de controle en het onderhoud van deze installaties.

Handhaving van en toezicht op de bouwregelgeving vindt plaats door burgemeester en wethouders op grond van de bouwvergunning tijdens de bouw en op grond van het Bouwbesluit bestaande bouw, het Besluit Brandveilig gebruik bouwwerken.

Gebruik van bouwwerken

De voorschriften inzake brandveilig gebruik zijn vastgelegd in het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken. Zoals in het vorige stuk al beschreven bevat dit besluit voorschriften inzake brandbeveiligingsinstallaties en dat voor bepaalde categorieën bouwwerken een gebruiksvergunning (brandveilig gebruik) verplicht is. De lokale bouwverordening bevat daarnaast ook voorschriften inzake de beschikbaarheid van bluswater, de bereikbaarheid voor brandweervoertuigen, etc.

De Arbo-wet geeft doelvoorschriften voor de veiligheid van werknemers. De voorschriften stellen dat een werkplek veilig moet zijn, wat een doorwerking heeft in de brandveiligheid op het gebied van materialen, vluchten, etc. De Arbo-wet stelt tevens eisen aan de BHV-organisatie binnen een bedrijf of inrichting. Handhaving vindt plaats door de gemeente (gebruiksvergunning) en de Arbeidsinspectie (Arbo-wetgeving).

Overige voorschriften brandveiligheid / niet-bouwwerken

De brandveiligheid van niet bouwwerken (woonboten, erven en terreinen, etc.) wordt geregeld in de gemeentelijke bouwverordening en in de brandbeveiligingsverordening. Ook worden specifieke voorschriften voor evenementen via de Algemene plaatselijke verordening (APV) geregeld. De

Landelijke geüniformeerde voorschriften voor gebouw, gebruik en organisatie

Een deel van de problematiek (lokale verschillen, versnippering) is al een aantal jaren geleden onderkend. Per 1 november 2008 is het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken van kracht. Met dit besluit komen de brandveiligheidsvoorschriften in de lokale bouwverordeningen te vervallen en geldt één landelijke set (rechtstreeks werkende) voorschriften voor brandveilig gebruik. Onderdeel van de introductie van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken is voorlichting aan gebruikers en het beschikbaar stellen van budget voor bijscholing van preventisten en toezichthouders. De volgende stap is het integreren van Bouwbesluit en Besluit brandveilig gebruik bouwwerken tot één AMvB, voorzien voor eind 2009. Andere ontwikkelingen die in dit kader van belang zijn, zijn het voornemen om te komen tot een AMvB waarin de voorschriften rondom de bedrijfshulpverlening en de veiligheid van derden in bouwwerken worden vastgelegd (verbrede BHV) en de Wet veiligheidsregio's, waarmee beoogd wordt om slagvaardige veiligheidsregio's te creëren waarin gemeenten, brandweer, geneeskundige diensten, de politie en andere partners effectief samenwerken om de veiligheid van burgers te waarborgen bij incidenten variërend van "dagelijkse" branden en ongevallen tot grootschalige rampen en crises.

voorschriften betreffen het verbod op het creëren of in stand houden van gevaarlijke situaties in het algemeen.

De algemene veiligheid van open erven en terreinen kan op grond van de Woningwet en de bouwverordening door de gemeente worden gehandhaafd (rechtstreeks werkende voorschriften).

De brandbeveiligingsverordening is vergelijkbaar met de bouwverordening, zij het voor inrichtingen die niet te zien zijn als bouwwerk (feesttenten, woonschepen, e.d.). De brandbeveiligingsverordening kent een met de bouwverordening vergelijkbaar vergunningstelsel voor brandveilig gebruik.

Rol en taak van het bevoegde gezag met betrekking tot brandveiligheid

Burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk voor het afgeven van vergunningen voor bouwwerken, niet-bouwwerken en evenementen en het toezicht op de naleving van de voorschriften op het gebied van brandveiligheid. In de meeste gemeenten treedt de brandweer op als adviseur van burgemeester en wethouders met betrekking tot vergunningverlening. De brandweer is in de meeste gevallen (al dan niet via mandatering) ook belast met de uitvoering van de toezichtstaak. De taken van de brandweer zijn vastgelegd in de Brandweerwet 1985 en de Wet rampen en zware ongevallen. Kort samengevat zijn dit:

- het voorkomen, beperken en bestrijden van brand,
- het beperken van brandgevaar,
- het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt en
- het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.

Problemen met het huidige stelsel van wet- en regelgeving

Regels genoeg dus, maar zijn deze regels ook voldoende kenbaar (snapt de burger, ondernemer en toezichthouder ze nog), uitvoerbaar en handhaafbaar? Als we kijken naar de calamiteiten in de afgelopen jaren en de resultaten van onderzoeken daarnaar dan is het antwoord op deze vraag negatief. Ondanks aanscherping van regels en meer aandacht voor handhaving is de brandveiligheid onvoldoende toegenomen. Tevens moet geconstateerd worden dat het ook ontbreekt aan informatie over het naleeftekort: we weten voor bepaalde delen van de gebouwenvoorraad en het gebruik onvoldoende hoe groot de problematiek nu werkelijk is. In het Actieprogramma Brandveiligheid wordt geconstateerd dat met name schort aan het bewustzijn van de risico's en de eigen verantwoordelijkheid:

“Het bewustzijn houdt niet alleen in dat men zich bewust is van de eigen verantwoordelijkheid, maar tevens 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 dat de daaruit volgende actie ook wordt geborgd. Het gaat daarbij niet alleen over de eigen verantwoordelijkheid. Zeker zo belangrijk is het overdragen van de verantwoordelijkheid van ontwerper via bouwer naar eigenaar/beheerder en gebruiker. Het gaat hierbij om een brede cultuuromslag.”

Meer concreet is sprake van de volgende probleempunten:

- Als reactie op de incidenten die de afgelopen tijd hebben plaatsgevonden is veel aandacht besteed aan het op orde krijgen van de brandveiligheid. Zowel na de Nieuwjaarsbrand in Volendam als na de Schipholbrand is bijvoorbeeld veel werk gestoken in respectievelijk een inhaalslag in de gebruiksvergunningen en het verbeteren van de brandveiligheid bij justitiële inrichtingen. Doordat dit veelal incidentgestuurd en onder hoge tijdsdruk is uitgevoerd, zijn oplossingen vaak suboptimaal, niet op elkaar afgestemd en met onvoldoende aandacht voor borging op de langere termijn. Het (positieve) effect van een calamiteit ebt daarnaast snel weer weg.
- Ontwerpers, eigenaren en gebruikers van bouwwerken zijn zich onvoldoende bewust van hun eigen verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid. Er is onvoldoende oog voor de specifieke risico's waardoor de indruk bestaat dat het zo langzamerhand gaat om de regeltjes en niet om het doel achter de regels namelijk de veiligheid. Brandveiligheid lijkt verworden tot een (vaak onoverzichtelijke) papieren werkelijkheid.
- Het kennisniveau met betrekking tot toepassing van de regelgeving moet omhoog. Dit geldt zowel voor marktpartijen als voor bevoegd gezag.
- De huidige gebruiks- en bouwregelgeving kent een stelsel waarin mag worden afgeweken van de concrete prestatie-eis indien op een andere wijze wordt voldaan aan het veiligheidsniveau dat wordt beoogd met een bepaald voorschrift: de gelijkwaardige oplossingen. Met name bij brandveiligheid wordt dit zeer regelmatig toegepast (eerder regel dan uitzondering). Een gebouwtwerp gebaseerd op de specifieke risico's van dat gebouw is in principe dus mogelijk. De regelgeving is hier echter niet op toegerust, waardoor dit, blijkens de geconstateerde knelpunten, onvoldoende uit de verf komt. Door onduidelijkheid over de regels, onzekerheid bij ontwerpers en bevoegd gezag en onbekendheid met de alternatieven wordt als snel teruggevallen op standaardoplossingen (en worden deze vaak zelfs verplicht).
- Het gebrek aan kennis wordt mede veroorzaakt door onvoldoende informatie over de oorzaken en gevolgen van brand. Hierdoor is sprake van veel discussie over maatregelen die getroffen moeten worden de doelen die deze maatregelen dienen.

De consequenties van de geconstateerde problemen is een veiligheidssysteem dat onvoldoende samenhang vertoont en deels 'toevallig' tot stand lijkt te komen. Oplossingen en risico's zijn niet op elkaar afgestemd en gebouweigenaren, gebruikers en bevoegd gezag zijn zich onvoldoende bewust van de risico's.

Resumé

Samengevat kan geconcludeerd worden dat de huidige regelgeving technisch en inhoudelijk op zich voldoende is om brandveiligheid te borgen maar dat keer op keer geconstateerd wordt dat de toepassing van die regelgeving niet leidt tot voldoende borging van de brandveiligheid. In het Actieprogramma is dit dilemma verwoord met de constatering "dat het huidige systeem van brandpreventie aan de grenzen van zijn mogelijkheden is gekomen".

De problemen rond brandveiligheid zijn vooral het gevolg van de wijze waarop met de regels wordt omgegaan. Partijen zijn het er dan ook over eens dat een verbetering van brandveiligheid gezocht moet worden in het verhogen van het veiligheidsbewustzijn, het verder verkennen en toepassen van een meer integrale benadering van de risico's en een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling en niet in meer regels en strengere handhaving.

Deze visie op brandveiligheid is het startpunt voor de analyse van de knelpunten in het huidige systeem en de basis van mogelijke oplossingen. Op basis daarvan kan het huidige stelsel tegen het licht worden gehouden en waar nodig aangepast en herzien.

3. De Visie op brandveiligheid

Acceptatie van risico's

In Nederland vallen relatief weinig slachtoffers door brand; gemiddeld 83 slachtoffers en ca. 1150 gewonden over de periode 1991 – 2005 (zie figuur 1), wat Europees gezien ver onder het gemiddelde¹ is. Het grootste deel van de slachtoffers valt bij woningbranden: gemiddeld 60% over de afgelopen 15 jaar. Al hoewel het aantal slachtoffers een dalende trend laat zien, lijkt deze daling bij woningbranden minder sterk te zijn. De cijfers over de jaren 2006 – 2008 (tot juni 2008) bevestigen dit: gemiddeld waren er 45 doden te betreuren, waarvan 39 bij woningbranden.



Figuur 1: Doden en gewonden bij brand (Bron: NIFV)

Ondanks het relatief lage aantal slachtoffers is de impact van brand zodanig hoog dat te allen tijde gestreefd moet worden naar minimalisering van het aantal slachtoffers. Hieraan zit echter wel een grens: absolute veiligheid is een illusie. Indien bestaande regelgeving wordt nageleefd is sprake van een bepaalde basisveiligheid. Bij het streven naar een hoger veiligheidsniveau is het van belang om de (maatschappelijke) kosten hiervan tegen de baten af te wegen²: het streven naar 'nul risico' en daarmee naar 'nul slachtoffers' zal bijna altijd leiden tot een te zware verplichting voor burgers en bedrijfsleven. Zoals ook in de notitie 'Maatschappelijk debat over de essentiële veiligheidsrelatie tussen overheid en samenleving' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid aangegeven, is het noodzakelijk om duidelijker scheiding tussen de kerntaken van de overheid en de eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers aan te brengen. Veiligheid is een gedeelde verantwoordelijkheid van de samenleving als geheel. De rol van de overheid komt in beeld zodra bepaalde handelingen of gedragingen consequenties hebben voor de publieke veiligheid en wanneer de effecten van, of risico's op, incidenten op de maatschappelijke orde te groot of systematisch worden geacht. De zorg voor veiligheid is daarmee dus nooit een taak voor de overheid alleen. Veiligheid is primair een eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven, waarbij de overheid moet het kader aangeeft van het minimale veiligheidsniveau en een vangnet moet verzorgen voor diegenen die hun eigen verantwoordelijkheid (om uiteenlopende redenen) niet of onvoldoende kunnen dragen. De daaruit volgende overheidsinterventies - bijvoorbeeld via normstelling of regelgeving - moeten dan vervolgens bezien worden in het licht van maatschappelijke opvattingen over de aanvaardbaarheid van risico's, de gevolgen voor andere beleidsterreinen en de bijbehorende kostenconsequenties. Perceptie van risico verschilt immers per situatie, per cultuur en verschuift door de tijd, mede onder invloed van de publieke en politieke opinie en incidenten. Op macroniveau moet de aandacht bij (brand)veiligheid met name gaan naar die gevallen of gebouwen waar de kans op slachtoffers het grootst is en naar die gevallen waar daadwerkelijk sprake is van een

¹ Nederland: 4,1 doden per miljoen inwoners; EU gemiddeld: 12 doden per miljoen inwoners (bron: NIFV)

² Kabinetsvisie 'Nuchter Omgaan met Risico's' 2004

(relatief) groot aantal slachtoffers. De interventies van de overheid zijn vanuit dit uitgangspunt dan ook primair gericht op:

- Het borgen van de veiligheid voor die groepen in de samenleving die te maken krijgen met risico's waarop ze zelf geen invloed kunnen uitoefenen.
- Het borgen van de veiligheid voor die groepen in de samenleving die blootgesteld worden aan risico's die ze zelf niet of onvoldoende kunnen inschatten en groepen met onvoldoende handelingsperspectief³. Het gaat hierbij met name om mensen die om bepaalde redenen minder zelfredzaam zijn;
- Het borgen van de veiligheid van groepen in de samenleving die blijken de huidige situatie een verhoogd risico lopen het slachtoffer te worden van een calamiteit. Met betrekking tot brandveiligheid betreft dit met name woningen.

Vanuit deze visie op de rol en taak van de overheid op acceptatie van risico's in den brede wordt in de navolgende paragrafen ingegaan op de brandveiligheid.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de verantwoordelijkheidsverdeling, een risicobenadering, primaire doelgroepen, de maatschappelijke gevolgen van brand, bekendheid en uitvoerbaarheid van voorschriften en de doelen die de overheid stelt bij de ontwikkeling op het gebied van brandveiligheidsbeleid de komende jaren (risicobenadering en doelkwantificering). Als laatste wordt een samenvatting gegeven van acties die voortvloeien uit deze visie.

Verantwoordelijkheidsverdeling

De verantwoordelijkheid voor het voorkomen en beperken van de gevolgen van brand is een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij het accent in specifieke gevallen soms bij een van de partijen in de veiligheidsketen ligt. Van burgers en bedrijven moeten zelf de noodzakelijke maatregelen nemen om zichzelf en anderen te beschermen tegen (de gevolgen van) brand. De overheid is verantwoordelijk voor het stellen van heldere kaders die aangeven wat het minimaal noodzakelijk geachte veiligheidsniveau is en de handhaving hiervan.

De verdeling van verantwoordelijkheden en de uitgangspunten voor regelgeving hangen nauw met elkaar samen. De verantwoordelijkheid van de overheid en de daarmee samenhangende regelgeving richt zich op de veiligheid van bewoners. Een pand veilig kunnen verlaten is een basisprincipe en houdt in dat mensen een gevaarlijke plek (een bouwwerk) binnen vijftien minuten kunnen verlaten. De constructie van een gebouw moet daarmee gedurende vijftien minuten de brand kunnen weerstaan van moment van brand uitbreken tot de tijd (vijftien minuten) waarbinnen de brandweer hulp kan verlenen. De brandveiligheidsmaatregelen hangen daarnaast nauw samen met de risico's van het specifieke bouwwerk. De regelgeving is aldus gericht op het waarborgen van een minimale sterkte constructie bouwwerk met inachtneming van de specifieke risico's van dat bouwwerk. De brandschade aan het pand is een verantwoordelijkheid van de eigenaar van het gebouw.

³ Met handelingsperspectief wordt bedoeld het besef van een individu, groep of organisatie van eigen handelingsmogelijkheden bij een ramp of calamiteit

Verantwoordelijkheid van de overheid

Het basis brandveiligheidsniveau⁴ is vastgelegd in de bouwregelgeving (Bouw- en Besluit brandveilig gebruik bouwwerken), Arbo-wetgeving en in de taken en bevoegdheden van de brandweer. De onderlinge afstemming van deze voorschriften is een zaak van de overheid. Het ministerie van VROM/WWI is verantwoordelijk voor de brandveiligheidsvoorschriften in de bouwregelgeving en het systeem van handhaving en naleving hiervan. De *beleidsverantwoordelijkheid* voor gebouwen in de zorg, onderwijs, etc. ligt bij de respectievelijk ministeries. Het ministerie van BZK coördineert het brandveiligheidsbeleid in algemene zin.

De Woningwet, Wet ruimtelijke ordening en Wet milieubeheer zijn duidelijk over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen publieke en private partijen. Het in stand laten van een situatie die in strijd is met de voorschriften is een overtreding van die voorschriften. De eigenaar, gebruiker, exploitant, drijver, etc.⁵ is dus verantwoordelijke voor de (brand)veiligheid. De overheid ziet toe op de naleving van de voorschriften.

De Brandweerwet en ook de in voorbereiding zijnde Wet veiligheidsregio's gaat verder in de toewijzing van verantwoordelijkheid aan met name de brandweer. Een taak als 'het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt' legt de verantwoordelijkheid sterk bij de overheid. De aanwezige discrepantie in verantwoordelijkheden tussen de overheid in den brede en meer specifiek de brandweer is niet wenselijk en moet worden hersteld.

Het ingezette traject waarbij de bouwtechnische eisen van het Bouwbesluit zijn afgestemd op de BHV- en gebruikseisen wordt verder doorgezet. De voorgenomen integratie van het Bouwbesluit en het Gebruiksbesluit en de ontwikkeling van een 'verbrede BHV-AMvB' zijn daarbij een stap in de goede richting.

Verantwoordelijkheid van eigenaren, gebruikers en de bouwpraktijk

Gebouweigenaren en -gebruikers, inclusief de overheid in deze rol, moeten zorgen voor een heldere en transparante organisatie inzake de brandveiligheid. Zoals door de Commissie Dekker⁶ geadviseerd, moet de overheid kaders stellen en faciliteren, op een zodanige wijze dat ruimte en vertrouwen kan worden gegeven aan (expliciet toebedeelde) eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen. Nu is nog te vaak de verantwoordelijkheid verdeeld tussen gebouweigenaren, huurders en – naar de mening van menigeen – de overheid waardoor onveilige situaties onvoldoende worden gesignaleerd en opgepakt.

Binnen het bouwproces is de verantwoordelijkheid niet eenduidig belegd⁷. Formeel ligt de verantwoordelijkheid voor het bouwen van een veilig bouwwerk bij de opdrachtgever / vergunninghouder. Veelal blijkt deze echter onvoldoende op de hoogte van wat dit betekent voor het gebouwtwerp. Ontwerpers en bouwers moeten meer dan nu hun verantwoordelijkheid nemen en opdrachtgevers wijzen op risico's.

⁴ Bedoeld wordt het brandveiligheidsniveau van bouwwerken, terreinen, evenementen, etc., en het bijbehorende gebruik. Zaken als transport worden niet bedoeld

⁵ In de verschillende wetten worden verschillende termen gebruikt voor eigenaar en gebruiker van een bouwwerk

⁶ Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, 14 mei 2008

⁷ Zie resultaten actie 7, Actieprogramma Brandveiligheid

Voorlichting zal als essentieel instrument worden ingezet om de gestelde prioritaire punten in de visie te realiseren. Het gaat dan om verschillende doelgroepen met elk een eigen boodschap:

- De Nederlandse burger moet zich bewust worden van zijn eigen verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid in huis en de gevaren die een woningbrand met zich meebrengt⁸;
- de verantwoordelijken voor zorginstellingen, scholen (waaronder ook kinderopvang wordt verstaan) en celgebouwen moeten zich bewust worden van de uitgangspunten van het brandveiligheidsbeleid voor hun inrichtingen en van hun taken en verantwoordelijkheden zoals die daaruit voortvloeien.
- Eigenaren van bedrijven moeten bewust worden gemaakt van de doelstelling van het brandveiligheidsbeleid (veilig vluchten van de aanwezigen) en het gevolg dat beperking van brandschade een eigen verantwoordelijkheid is.

Het is de taak van de overheid om eigenaren en gebruikers te ondersteunen bij het voldoen aan de voorschriften middels heldere voorschriften en andere hulpmiddelen. Het is tevens de taak van de overheid om op te treden in die gevallen waarbij blijkt dat eigenaren en gebruikers niet voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Het is niet de taak van de overheid om die verantwoordelijkheid over te nemen.

Risicobenadering brandveiligheid bij ontwerp en beheer van gebouwen

De huidige regelgeving is, door gebruik te maken van specifieke voorschriften per soort gebruik, impliciet gebaseerd op een risicobenadering. Op de eerste pagina van deze visie is geconstateerd dat het ontwerpen van een brandveilig gebouw in sommige gevallen is verworden tot een 'compliance-examen'. Het voldoen aan de regelgeving lijkt een doel op zich geworden. In het Actieprogramma wordt daarom gesproken over het expliciet introduceren van een risicobenadering voor het verbeteren van de brandveiligheid. Het ontwerp van een gebouw moet meer in samenhang worden beschouwd met op brandveiligheid: welke risico's zijn aan de orde, welke maatregelen kunnen hiertegen genomen worden, wat zijn de restrisico's en hoe kunnen deze worden geminimaliseerd. In tegenstelling tot de huidige werkwijze, waarbij sprake is van generieke voorschriften naar gebruik van een bouwwerk, moet de nieuwe risicobenadering leiden tot een beperking van de specifieke risico's die bij een bepaald bouwwerk horen.

Tevens is van belang om (zo mogelijk) vooraf toekomstige aanpassingen in een gebouw in te calculeren: hoe robuust is het systeem van brandveiligheid, wat is mogelijk bij veranderingen en hoe kan dan de veiligheid op peil gehouden worden. Met 'robuust' wordt hier de gevoeligheid voor wijzigingen in bouwwerk, gebruik of organisatie bedoeld. Bij een robuust ontworpen gebouw is de brandveiligheid idealiter niet afhankelijk van (beperkte) veranderingen in gebruik. Zo kan bijvoorbeeld bij het ontwerp rekening gehouden worden met mogelijke nieuwe doorvoeren in brandscheidingen en kan een indeling worden gekozen die wijzigingen toelaat zonder dat brandscheidingen moeten veranderen. De uitdaging hierbij is om een

⁸ Overigens zou de Nederlandse burger als gebruiker ook breder bewust moeten worden van de brand(on)veiligheid in allerhande publieksruimtes. Dit is echter niet als prioritair in deze visie benoemd.

optimum te vinden tussen de robuustheid van een gebouw, de ontwerpkeuzen van een opdrachtgever / ontwerper en de beperkte informatie die vaak vooraf aanwezig is: vaak is nog onbekend wie de huurder van een gebouw is. Is het niet mogelijk om bij het ontwerp enige robuustheid in te bouwen dan zal bij eventuele wijzigingen in het gebruik extra gelet moet worden op de risico's die de nieuwe situatie met zich meebrengt. Samengevat moet er dus sprake zijn van het managen van risico's en het borgen van de veiligheid tijdens ontwerp als het gebruik. Om de brandveiligheid op de langere termijn te borgen zijn brandveiligheidsmanagementsystemen van grote waarde. De risicobenadering stopt dan ook niet bij de oplevering van het gebouw maar dient ook de gebruiksfase te bevatten en daarmee aandacht te besteden aan de relatie tussen gebouw en repressie. Een aantal lopende projecten op het gebied van management van brandveiligheid en de relatie preventie - repressie binnen gebouwbeheer en -ontwerp worden nader uitgewerkt in het kader van het werkprogramma bij deze visie.

Het doel van een risicobenadering / risicomangement is drieledig:

- Toename veiligheidsbesef bij ontwerpers en gebruikers: Bij ontwerp en gebruik van gebouwen wordt te weinig aandacht besteed aan veiligheid. De inspanning is veelal 'vervallen' tot het toepassen van regeltjes, zonder besef van achtergrond, redenen en gevolgen. Een risicobenadering verplicht de gebouweigenaar na te denken over de wijze waarop de brandveiligheid wordt bereikt en geborgd;
- Benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van gebouweigenaren (en ontwerpers): het leveren van de bewijslast middels een motivatie over het gekozen niveau van de brandveiligheid is bij de risicobenadering de taak van de gebouweigenaar / -gebruiker;
- Brandveiligere bouwwerken: de brandveiligheid zal bij een risicobenadering worden beredeneerd vanuit de samenhangende aspecten bouwwerk, gebruik en organisatie. Het geheel bepaald immers in samenhang de veiligheid. Deze integrale benadering kan een hogere brandveiligheid opleveren door betere afstemming van preventieve maatregelen.

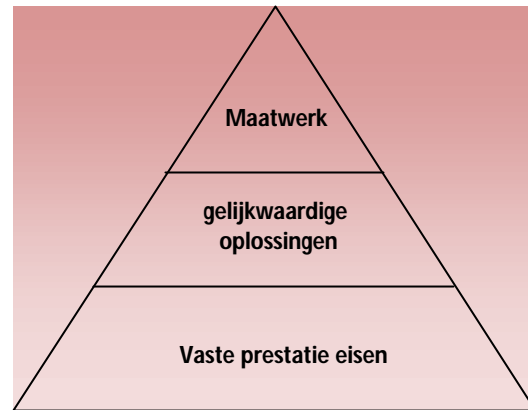
Een vierde effect van de toepassing van een risicobenadering bij ontwerp van gebouwen is dat onnodige voorschriften die eventueel in de regelgeving aanwezig zijn aan het licht komen en kunnen worden geschrapt.

Voor eenvoudige bouwwerken en verbouwingen is een individuele risicobenadering mogelijk te duur, zal niet leiden tot een hoger veiligheidsniveau en is derhalve niet efficiënt. Voor dergelijke bouwwerken zal volstaan kunnen worden met algemene regels, bestaande uit prestatie-eisen gebaseerd op standaard risicoscenario's. Een dergelijk scenario beschrijft de risico's en mogelijke maatregelen voor een bepaald veel voorkomend gebouw en gebruik. Fire Safety Engineering (FSE), waarbij gebruik gemaakt wordt van rekenkundige modellering en experimenten voor brand, rookverspreiding, constructie- en vluchtgedrag om te bepalen hoe op welke wijze een zo veilig mogelijke situatie kan worden bereikt, kan hierbij een belangrijke rol spelen.

De komende tijd wordt onderzocht op welke wijze de risicobenadering een plaats kan krijgen binnen het stelsel van wet- en regelgeving. Het gedrag van mensen bij brand is een tweede belangrijke factor⁹ waarmee rekening gehouden zal worden bij dit onderzoek.

Bij een andere benadering van de voorschriften op het gebied van brand kan wordt gedacht aan een benadering volgens het volgende 'piramidemodel'¹⁰ (zie figuur 2, van beneden naar boven):

- Niveau 1 bevat de voorschriften voor het grootste deel van de bouwwerken: eenvoudige bouwwerken / klein burgerwerk. Volstaan kan worden met eenvoudige, vaste prestatie-eisen gebaseerd op een algemene risicobenadering (wellicht zelfs middelvoorschriften?)
- Niveau 2 van de driehoek beschrijft semi-maatwerkoplossingen, gebaseerd op risico's, die toepasbaar zijn voor meerdere gebouwen / inrichtingen: standaardscenario's voor een risicobenadering per gebouwtype / gebruik
- Niveau 3 is de specifieke objectgerichte risicobenadering: maatwerk risicoanalyse voor de meer complexere (risicovollere) objecten



Figuur 2: opbouw risicobenadering regelgeving

Natuurlijk moet het mogelijk blijven om voor alle gebouwen uit te gaan van vaste prestatie-eisen. Van belang is vooral dat opdrachtgevers, eigenaren en ontwerpers de specifieke risico's meenemen in hun beslissingen bij het ontwerp en gebruik van een gebouw.

Een risicobenadering is binnen de huidige regelgeving voor zowel bouw als gebruik mogelijk door toepassing van de gelijkwaardigheid. De regelgeving is echter niet toegesneden op een risicobenadering en kan dit punt mogelijk worden verbeterd. Vanuit een stelsel van functionele eisen (een bouwwerk moet in voldoende mate bestand zijn tegen brand en gebruikers voldoende tijd bieden om te vluchten) zal bezien worden of een ander invulling mogelijk is. In eerste instantie zal daarbij gekeken worden naar de voorschriften op het gebied van brandveiligheid voor gebouwen hoger dan 70 meter. Het Bouwbesluit 2003 kent voor deze categorie gebouwen slechts functionele eisen, zonder nadere invulling door middel van prestatie-eisen. Bij dit soort gebouwen, dat valt in 'categorie 3' van de piramide, wordt bezien of ontwerp vanuit een risicobenadering tot een goed en veilig gebouwontwerp leidt (los van de bestaande voorschriften en / of werkwijze). Ten tweede wordt ook gekeken naar de wijze waarop vanuit een risicobenadering de voorschriften voor overige bouwwerken kunnen worden herijkt. Het gaat dan met name om de wijze waarop een risicobenadering kan worden vertaald naar concrete

⁹ Zie de beschrijving in de bijlage onder punt 8: Zelfredzaamheid bij brand; kritische factoren voor het veilig vluchten bij brand; NIFV, 2008.

¹⁰ Gebaseerd op sturingsdriehoek bij de brandweerkunde, zoals beschreven in de lectorale rede Brandpreventie "Het kerkje van Spaarnwoude", ing. R. Hagen MPA, 13 september 2007

voorschriften voor bouwwerken vallend in categorie 1 (bijvoorbeeld een woning of een eenvoudig schoolgebouwtje). De ervaringen die hiermee worden opgedaan kunnen worden doorvertaald in de regelgeving voor overige bouwwerken.

Uitgangspunt bij een introductie van een risicobenadering in de wetgeving is dat er geen sprake is van stapeling van voorschriften: de risicobenadering komt in dat geval geheel of gedeeltelijk in de plaats van de huidige voorschriften en niet er boven op. Discussies over wat nu voldoende veilig is en interpretatieverschillen tussen toezichthouders en de bouwpraktijk worden ondervangen door in een risicobenadering zo concreet mogelijk eisen te formuleren. De discussie over wat nu wel en niet veilig is wordt niet op bouwwerkniveau maar op landelijk niveau gevoerd waardoor vooraf duidelijk is aan welke voorschriften moet worden voldaan.

Primaire doelgroepen overheidsinterventies

In de paragraaf 'Acceptatie van risico's' is aangegeven dat de verantwoordelijkheid van de overheid primair gericht moet zijn op de veiligheid van die groepen die, om welke reden dan ook, onvoldoende zelfredzaam zijn of onvoldoende handelingsperspectief hebben. In het kader van de visie op brandveiligheid wordt zelfredzaamheid als volgt gedefinieerd¹¹:

“Het menselijk vermogen om signalen van gevaar waar te nemen en te interpreteren, en om beslissingen te nemen en uit te voeren die gericht zijn op het overleven van een brandsituatie”

Deze definitie laat zien dat het bij minder zelfredzamen niet alleen gaat om mensen die vanwege fysieke gesteldheid niet kunnen vluchten, maar ook om mensen die niet zelf kunnen beslissen dat vluchten noodzakelijk is (onvoldoende handelingsperspectief) en om mensen die in hun bewegingsvrijheid zijn belemmerd. De primaire aandachtsgroepen die hieruit volgen zijn:

- mensen die (tijdelijk of permanent) afhankelijk zijn van de gezondheidszorg. Het gaat hierbij om de brandveiligheid van zorginstellingen in den brede (ziekenhuizen, verzorgingstehuizen, groeps- en zorgwoningen, GGZ, etc.);
- leerlingen in het onderwijs en dan met name jonge kinderen en speciaal (basis) onderwijs. Ook kinderopvang valt in deze aandachtsgroep;
- mensen die opgesloten zitten in penitentiaire inrichtingen, politiecellen, etc.

Bij de huisvesting van deze groepen zal het door de overheid gestelde kader strikter zijn en strikter worden gehandhaafd, waarbij ook de gebouweigenaar / -beheerder nadrukkelijker op zijn verantwoordelijkheid zal worden aangesproken. De interventie van de overheid zal zich bij de overige groepen met name richten op preventie en bewustwording, maar ook op toezicht op naleving van de voorschriften. Met name bij woningen, de categorie waarbij op dit moment de meeste slachtoffers vallen, moet worden bezien of intensivering van de voorlichting over de gevaren van brand en de mogelijke maatregelen hiertegen effectief is. Naast huurders en eigenaar-bewoners zullen ook verhuurders, zoals corporaties en andere vastgoedeigenaren, moeten worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid als gebouweigenaar.

¹¹ Zelfredzaamheid bij brand; kritische factoren voor het veilig vluchten uit gebouwen, NIFV, 2007

Ondanks de campagnes gericht op bewustwording van de gevaren van brand de afgelopen jaren moet geconcludeerd worden dat woningbranden nog steeds (te) vaak voorkomen. Een evaluatie van de effecten van de inspanningen in de afgelopen jaren moet meer duidelijkheid geven over de wijze waarop bewoners en eigenaren het beste bereikt kunnen worden. De recente aan het licht gekomen problematiek van onvoldoende weerstand tegen brandoverslag bij woningen (Hoofddorp, Zaandam) kan als handvat worden gebruikt om met name woningeigenaren nadrukkelijk op hun verantwoordelijk te wijzen. De corporatiesector zal, mede gezien het specifieke verzoek hiertoe vanuit het ministerie van VROM, haar verantwoordelijk verantwoordelijkheid naar verwachting goed oppakken. De uitdaging is om ook individuele woningeigenaren en kleine verhuurders van de ernst van de zaak te overtuigen. Dit zal enerzijds moeten plaatsvinden via belangenorganisaties (VvE-beheer, Vereniging Eigen Huis) en anderzijds via voorlichting in het onderwijs, wijk- en buurtverenigingen door gemeenten.

Maatschappelijke gevolgen van brand

Een calamiteit leidt niet in alle gevallen tot een maatschappelijk reactie. Bepaalde calamiteiten (en dus ook de bijhorende slachtoffers) leiden niet tot maatschappelijk reactie of onrust. In andere gevallen, zelfs als daarbij minder slachtoffers te betreuren zijn, wordt direct naar de overheid gekeken en klinkt de roep om maatregelen en wetgeving. Hieraan gevolg geven leidt tot incidentenpolitiek en niet tot een goed doordacht systeem van brandveiligheid. Het stelsel van wet- en regelgeving moet gebaseerd zijn op daadwerkelijke risico's en niet op losse incidenten. Een structurele aanpak van de brandveiligheid is dan ook gericht op het voorkomen van slachtoffers bij gekende risico's¹² en niet op extreme calamiteiten, zoals aanslagen en neerstortende vliegtuigen.

Het primaire doel van het brandveiligheidsbeleid is het minimaliseren van slachtoffers als gevolg van brand. Gecombineerd met de aandachtsgroepen voor overheidsinterventie moet de overheid zich primair richten op het voorkomen van slachtoffers als gevolg van brand in de zorg, het onderwijs en bij cellen. Daarnaast zal de inspanning zich moeten richten op vitale aspecten van de maatschappij, zoals het voorkomen dan wel het beperken van de gevolgen van calamiteiten die leiden tot maatschappelijke ontwrichting (denk aan continuïteit van de zorg en het onderwijs), schade aan het milieu, bewaken van cultureel erfgoed, etc. Bij het bepalen van de inzet op deze gebieden zal telkens bezien moeten worden wat de opbrengsten met betrekking tot de brandveiligheid zijn welke kosten hier tegenover staan.

Bekendheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving

Het huidige stelsel van wet- en regelgeving beschrijft een sluitend stelsel van voorschriften met betrekking tot bouwwerken, het gebruik van de bouwwerken en de organisatie binnen de bouwwerken. Bij een kantoorpand bijvoorbeeld worden eisen gesteld aan de brandveiligheid van het gebouw, het brandveilig gebruik van dat gebouw en aan de interne BHV-organisatie. Ieder van de drie genoemde domeinen moet aan bepaalde minimale voorschriften voldoen. Dit uitgangspunt blijft leidend. Alhoewel de brandveiligheid kan worden versterkt door een goede samenhang tussen de verschillende domeinen bouwwerk – gebruik – organisatie wordt het niet

¹² In de literatuur wordt deze benadering aangeduid met 'maximum credible accidents'; 'welke calamiteiten zijn te verwachten' en niet 'wat kan er in het meest extreme geval gebeuren'.

acceptabel geacht dat het niet voldoen aan bijvoorbeeld de minimale bouwkundige brandveiligheidseisen wordt gecompenseerd door organisatorische maatregelen. Gelijkwaardige oplossingen worden alleen binnen een domein geaccepteerd¹³. De reden hiervoor is het ontbreken van zekerheden dat een op enig moment acceptabel geachte oplossing ook gedurende het verdere gebruik geborgd is.

Het vasthouden aan een minimaal veiligheidsniveau voor bouwwerk, gebruik en organisatie wil niet zeggen dat het principe van gelijkwaardigheid wordt losgelaten. Gelijkwaardigheid is één van de uitgangspunten van de bouwregelgeving en noodzakelijk om innovaties en ontwikkeling in de bouw mogelijk te maken. De functie van gelijkwaardigheid in de regelgeving moet juist worden verstrekt. Er wordt nu vaak voor standaardoplossingen wordt gekozen in verband met de moeite die het kost een goede gelijkwaardige oplossing te ontwikkelen en deze vervolgens geaccepteerd te krijgen. De bestaande Werkgroep Gelijkwaardigheid (VNG, VROM, NVBR, Stadswerk, etc.) heeft onvoldoende capaciteit en autoriteit om hierin een doorslaggevende rol te vervullen. Aanvullende ondersteuning van zowel het bevoegde gezag als de bouwpraktijk is op dit punt noodzakelijk. Het in oprichting zijnde Kenniscentrum Praktijktoeepassingen Brandveiligheid moet daarom niet alleen een helpdeskfunctie krijgen maar ook snel en gezaghebbend uitspraken kunnen doen over het al dan niet gelijkwaardig zijn van bepaalde oplossingen. Naast het Kenniscentrum zal de komende jaren ook gewerkt moeten worden aan het verhogen van het kennisniveau van zowel de overheid als de bouwpraktijk.

Of al dan niet sprake is van een veiligheidsniveau als door de wetgever beoogd moet (sterker dan nu) afhankelijk zijn van de borging van de aangedragen oplossing op de langere termijn. Alleen indien ook gedurende het gebruik (op de langere termijn) een voldoende niveau van veiligheid geborgd is kan een oplossing acceptabel zijn. Oplossingen die afhankelijk zijn van aanvullende activiteiten (inzet van extra personeel, periodiek onderhoud, inspectie, etc.) moeten dan ook kritisch worden beoordeeld op doelmatigheid en handhaafbaarheid.

Het systeem van de bouwregelgeving in Nederland is gebaseerd op het model van medebewind: de regelgeving voor de brandveiligheid van bouwwerken, brandveilig gebruik en de BHV-organisatie bieden lokale overheden geen ruimte om decentrale brandveiligheidsvoorschriften te stellen boven het landelijke niveau. Landelijk uniforme regels zijn uit oogpunt van transparantie en rechtszekerheid een groot goed. Toch vraagt een specifiek object vaak maatwerk om te komen tot een brandveilige situatie. Gemeentelijke beleidsvrijheid wordt hierbij door sommigen gezien als het instrument om maatwerk te leveren en innovaties te bevorderen ter vermijding van de inrichting van Nederland als (onveilige) grijze eenheidsworst. Zoals in het kabinetstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Commissie Dekker aangegeven, moet worden vastgehouden aan het stelsel van landelijk uniforme regelgeving, zonder 'lokale kop' waarbij risico's die samenhangen met het gebouw, het gebruik en de organisatie de basis vormen. Voor nieuw te introduceren regelgeving in de toekomst wordt aangesloten bij een andere aanbevelingen van de Commissie Dekker: de uitvoerbaarheid van nieuwe regelgeving moet gegarandeerd

¹³ Het betreft hier *structurele* oplossingen. Bij evenementen, tijdelijke oplossingen aan aanleiding van calamiteiten en dergelijke zijn dergelijke oplossingen acceptabel. Denk bijvoorbeeld aan een brandwacht bij een evenement in een kerkgebouw of de tijdelijke organisatorische maatregelen in justitiële inrichtingen.

worden door zowel bevoegd gezag als marktpartijen en kenniscentra in een vroegtijdig stadium mee te laten denken over vorm en inhoud van die voorschriften.

Meetbare doelstellingen

De primaire doelstelling van het brandveiligheidsbeleid is het voorkomen van doden en gewonden door brand. Teneinde het effect van dit beleid te kunnen monitoren is inzicht nodig in oorzaken en gevolgen van branden. Op dit moment ontbreekt het aan een goede evaluatiemethode en registratie van branden. Dit zou op korte termijn moeten worden opgezet, alsmede een registratiesysteem voor slachtoffers. Dit zal bovendien meer inzicht kunnen geven in de zwakke schakels per domein en daarmee input leveren voor het ontwerp van nieuwe bouwwerken en eventuele aanpassingen in wet- en regelgeving. Bij het opzetten van deze systemen zal samenwerking worden gezocht met de brandweer, politie en verzekeraars. Aangezien NVBR, NIFV en enkele brandweerkorpsen al werken aan het opzetten van een registratie en evaluatiesysteem zal logischerwijs bij die ontwikkeling worden aangesloten.

De registratie is primair bedoeld voor het evalueren van oorzaak (inclusief ontwikkeling, etc.) en gevolgen van brand. Met de beschikbaarheid van betrouwbare cijfers wordt het ook mogelijk om de beleidsdoelstellingen op het gebied van brandveiligheid te stellen in termen van concrete kwantificering van het aantal branden, de aantallen doden en gewonden of de schade door brand (doelkwantificering). De komende periode moet hiertoe op te zetten onderzoek antwoord geven op de vraag welke aspecten de brandveiligheid bepalen en wat als 'veilig' beschouwd kan. Het antwoord op deze vraag levert input voor beleid en is tevens een (noodzakelijk) hulpmiddel bij het uitwerken van een risicobenadering voor ontwerp en beheer van bouwwerken. Het onderzoek naar doelkwantificering moet antwoord geven op de vraag met welke maat we veiligheid willen meten (in termen van slachtoffers, financiële en overige schade) en welke invulling aan deze waarden gegeven moet worden om te komen tot nieuwe normen en grenswaarden.

Indien uiteindelijk gekozen wordt voor doelkwantificering dan ligt het voor de hand om separate doelen te stellen voor de primaire doelgroepen van het brandveiligheidsbeleid. Nader onderzoek moet uitwijzen of en zo ja op welke wijze doelkwantificering een rol moet krijgen in het brandveiligheidsbeleid van de overheid.

4. Ten slotte

We leven in een samenleving waarin het niet mogelijk is om risico's tot nul te reduceren. Het nadenken over de regelgeving in de huidige maatschappij begint dus al met het accepteren van een bepaald risico. Acceptatie van risico's betekent dat niet automatisch naar de overheid gekeken wordt bij calamiteiten. Nuchter omgaan met risico's leidt tot meer gestructureerde aanpak van de brandveiligheid zonder dat op ieder incident met de roep om meer regels wordt gereageerd. Dit vraagt om een omslag in het denken over veiligheid en risico's. Burgers en ondernemers moeten meer dan nu het geval beseffen dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor hun veiligheid. Deze verantwoordelijkheid ligt niet alleen bij de overheid.

In deze Visie is een afbakening gegeven van de gedeelde verantwoordelijkheid om te komen tot een acceptabel niveau van deze risico's. Het ten uitvoer brengen van deze Visie vraagt een forse inspanning van de overheid en allen betrokkenen vanuit marktpartijen en kenniscentra. Er is dan ook sprake van een gedeelde Visie met een gedeeld doel: het beperken van de gevolgen van brand.

De maatregelen samengevat

Hieronder zijn de aangekondigde maatregelen uit de brandveiligheidsvisie puntsgewijs opgesomd:

- Uitgangspunten bij de acties om te komen tot een verbeterde aanpak van de brandveiligheid zijn:
 - De verantwoordelijkheid bij de brandveiligheid ligt primair bij de gebouweigenaren en -gebruiker. De overheid is verantwoordelijk voor het stellen van helder en concrete eisen en het toezien op de naleving hiervan;
 - Specifieke doelgroepen vragen meer aandacht van zowel de overheid als van gebouweigenaren en -gebruikers. Het betreft hier gebouwen ten behoeve van het (basis) onderwijs, de zorg en celgebouwen, maar ook bewoners en eigenaren van woningen en woongebouwen. Bewoners en eigenaren binnen de specifieke doelgroepen zullen nadrukkelijker worden gewezen op de risico's van brand en hun verantwoordelijkheid op dat gebied. Gezocht moet hierbij worden naar nieuwe manieren om de boodschap goed en helder duidelijk te maken.
- Het huidige stelsel van wet- en regelgeving zal worden gezien op:
 - Consistentie wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de publieke en private sector (met name Wet op de veiligheidsregio's versus overige wetgeving op het gebied van (brand)veiligheid). Uitgangspunt daarbij is dat de primaire verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid ligt bij de gebouweigenaar / -gebruiker;
 - De mogelijkheid om en de wijze waarop een risicobenadering is in te passen binnen de brandveiligheid;
 - De mogelijkheid om te komen tot een betere ondersteuning van gebouwonwerpers, gebruikers en bevoegd gezag daar waar het de brandveiligheid betreft. Het Kenniscentrum praktijktoepassing brandveiligheid krijgt hierin een belangrijke rol.

- Instrumenten en hulpmiddelen die zullen worden (door) ontwikkeld en / of bezien op hun bruikbaarheid in het kader van de uitwerking van deze visie zijn:
 - Een methodiek om de risicobenadering verder vorm te geven. Een methodiek zoals ontwikkeld voor risicomodellering van arbeidsongevallen (uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Szw) lijkt tevens goed bruikbaar voor het bepalen van brandrisico's. In het kader van de totstandkoming van de visie is daartoe een haalbaarheidsstudie uitgevoerd. Een samenvatting van de rapportage is opgenomen in bijlage 1 bij deze visie.
 - Hulpmiddelen, zoals een referentiemodel voor brandveiligheidsmanagement, waarmee het management van een (zorg)instelling of een gebouweigenaar geholpen wordt om de juiste instrumenten op maat toe te passen en zo op de specifieke risicosituatie toegespitste maatregelen te nemen en te onderhouden.
 - Hulpmiddelen voor en voorbeelden van de toepassing van de risicobenadering bij het ontwerp van een gebouw (bijvoorbeeld Fire Safety Engeneering).
- Om een beter inzicht te krijgen in de oorzaken en gevolgen van brand is het opzetten van een methode om branden te evalueren en te registreren noodzakelijk. Dit geeft inzicht in de zwakke schakels in de veiligheidsketen en kan worden gebruikt om de effectiviteit van maatregelen (zowel beleid als technisch) te beoordelen.

Bijlage 1: Risicomodel brandveiligheid in de zorg - haalbaarheidsstudie -

Om de risicobenadering vorm te geven heeft adviesbureau RPS in opdracht van VROM een risicomodel ontwikkeld voor brandveiligheid. Het doel van dit model is om de risico's en beheersmaatregelen bij brand inzichtelijk te maken. Met behulp van het model kunnen deze risico's in principe worden gekwantificeerd. Ook kan met dit model de effectiviteit van beheersmaatregelen worden bepaald. Het uiteindelijke doel is een bijdrage te leveren aan de discussie rond het nut en de haalbaarheid van een dergelijk risicomodel voor het beleid in Nederland op het gebied van brandveiligheid. In dit project is gekozen voor een haalbaarheidsstudie, gericht op gebouwen in de gezondheidszorg.

Binnen het programma Versterking Arbeidsveiligheid – RAM (Risicomodel Arbeidsveiligheid) van het Ministerie van SZW zijn reeds risicomodellen opgesteld, waarmee zowel de risico's van verschillende typen arbeidsongevallen als de effectiviteit van beheersmaatregelen kunnen worden gekwantificeerd. In dit project is gebruik gemaakt van dezelfde methodiek aan de hand van een zogenaamd vlinderdasmamodel.

Voor de ontwikkeling van het model is gebruik gemaakt van zowel input van experts (met name vanuit de brandweer en het NIFV) als van analysegegevens van historische branden. Op dit moment zijn dergelijke analyses slechts summier voorhanden. Hierdoor ontbreekt het collectief geheugen om ervaring van onderzoek naar de oorzaken van branden structureel vast te leggen. Het ontwikkelde model biedt een analysestructuur voor directe en achterliggende oorzaken van branden en kan als instrument voor trendanalyses dienen.

De filosofie achter het gebruik van het risicomodel is dat door het nemen van maatregelen gericht op factoren die het grootste risicoaandeel hebben, het risico doelgericht en daarmee kosteneffectief kan worden teruggedrongen. Dat maakt het model zinvol voor bedrijven en organisaties die hun situatie op het gebied van brandveiligheid willen verbeteren.

Het model is na enig doorontwikkelen in staat om kwantitatieve berekeningen van brandrisico's uit te voeren, waarmee strategieën van maatregelen kunnen worden doorgerekend. Op deze manier kunnen alternatieven voor bouwconstructies, veiligheidsvoorzieningen en organisatorische maatregelen met elkaar worden vergeleken op basis van risiconiveau. Deze benadering is in eerste instantie vooral geschikt voor complexe, risicovolle objecten. Hier kunnen met dit model op basis van prestatie-eisen specifieke (maatwerk) beheersmaatregelen worden toegepast.

Voor beleidsmedewerkers en toezichthouders bij de overheid kan het model van belang zijn en gebruikt worden om prioriteiten voor het beleid te kunnen vaststellen. In het model kunnen de analyses worden uitgevoerd op het effect van wijzigingen in wet- en regelgeving en in het handhavingsbeleid. Op deze manier kan het risicomodel worden gebruikt als hulpmiddel bij het ontwikkelen van beleid inzake brandveiligheid. Voor arbeidsveiligheid zijn dergelijke analyses reeds uitgevoerd.

Bijlage 2: Achtergrondinformatie bij de *Visie op brandveiligheid*

Ook op andere beleidsterreinen speelde de afgelopen jaren de discussie over verantwoordelijkheidsverdeling en het verbeteren van de uitvoerbaarheid van het beleid. De ervaringen die daar opgedaan zijn, kunnen van nut zijn bij het verder ontwikkelen van een nieuwe aanpak voor brandveiligheid. Daarnaast hebben (of zijn doende) deskundige commissies en personen zich ingespannen hun visie op brandveiligheid te geven.

1. Lectorale rede René Hagen: het kerkje van Spaarnwoude (September 2007)

In zijn lectorale rede "Het kerkje van Spaarnwoude" pleit lector brandpreventie ing. René Hagen (Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra*) voor een nieuwe visie op brandveiligheid. Door hem wordt geconstateerd dat het huidige systeem van brandveiligheid louter lijkt te draaien om regelgeving, daarbij is het streven naar functionele doelen verloren gegaan. Daarnaast constateert hij dat risico's geen onderdeel zijn van de benadering van brandveiligheid. Zijn laatste observatie is dat het veiligheidsbesef in alle lagen onvoldoende is. Deze visie die Hagen voorstelt is gebaseerd op de pijlers regelgeving, risico's en veiligheidsbewustzijn. En meer specifiek op het optimaliseren van de regelgeving, het reduceren van risico's en het verhogen van het veiligheidsbewustzijn.

Hagen spreekt over een driedeling gebaseerd op de sturingsdriehoek die door Oomes is geïntroduceerd. Geprojecteerd op brandveiligheid is sprake van standaardoptreden, standaardafwijkingen en afwijkingen. De standaard is het hanteren van wettelijke voorschriften (rule-based), de standaardafwijkingen zijn een combinatie van wettelijke voorschriften en gelijkwaardigheden en de afwijkingen betreffen maatwerk, gebaseerd op de risico's van het individuele object.

2. Prof. Mr. Pieter van Vollenhoven

Professor Van Vollenhoven schreef in december 2007 een notitie met als titel "Maatschappelijk debat over de essentiële veiligheidsrelatie tussen overheid en samenleving".

In deze notitie beperkt hij zich tot het onderwerp fysieke veiligheid. Hij verwoordt daarin onder andere volgende:

- Het behoort tot de kerntaken van de overheid om de veiligheid van burgers en hun samenleving zo goed mogelijk te waarborgen. Het past niet om de overheid ten volle te verwijten dat zij de fouten van enkele bedrijven niet heeft weten te voorkomen. In het maatschappelijke debat zal steeds opnieuw de balans moeten worden bepaald tussen de omvang van de verantwoordelijkheid van de ondernemer en die van de overheid. Er zal bereidheid moeten bestaan om de consequenties van de uitkomsten van dat debat voor de aard en de omvang van de overheidstaak te aanvaarden.
- Iedere onderneming, organisatie of persoon is zelf verantwoordelijk voor het kritisch bekijken van veiligheidsrisico's in zijn of haar omgeving. Deze verantwoordelijkheid is niet voor iedereen hetzelfde.
- Uit diverse ongevallen is gebleken dat de structuur van het veiligheidsmanagementsysteem en de manier waarop betrokkenen daaraan invulling geven cruciaal is bij het beheersen, borgen en continue verbeteren van veiligheid.

- Om het vereiste veiligheidsniveau te bereiken dienen de risico's te worden geïnventariseerd. Op basis daarvan wordt vastgesteld welke preventieve en repressieve maatregelen nodig zijn.
- Het management dient intern zorg te dragen voor duidelijke en realistische verwachtingen ten aanzien van de veiligheidsambitie, zorg te dragen voor een klimaat van continue verbetering van de veiligheid op de vloer. De werkwijze dient extern goed gecommuniceerd te worden.

In een reactie van VROM / WWI op de notitie van Van Vollenhoven worden onder meer de volgende overwegingen gegeven:

- Veiligheid is en blijft een gedeelde verantwoordelijkheid van zowel de overheid als van burgers. De overheid grijpt in op bestaande ontwikkelingen daar waar de effecten op de samenleving onaanvaardbaar groot worden. Het betreft hier met name risico's die het niveau van de (belangen van) individuele burger of groep overstijgen en waar dus geen 'natuurlijke' actor aanwezig is anders dan de overheid.
- De eigen verantwoordelijkheid van een burger of een ondernemer begint niet pas daar waar de regelgeving en de invloed van de overheid ophoudt. De eigen verantwoordelijkheid is eerder uitgangspunt dan sluitstuk, de overheid fungeert als achtervang.
- Het streven naar een samenleving zonder risico's is niet realistisch. Het hanteren van de 'state-of-the-art' in veiligheid op ieder moment leidt tot onacceptabele kosten en tot een marginale verbetering van de veiligheid. Ook hier moet dus nuchter worden omgegaan met risico's: we leven in een samenleving waarin het niet mogelijk is om risico's tot nul te reduceren

3. Commissie Dekker

De "Commissie Fundamentele Verkenning Bouw", onder voorzitterschap van mw. Dekker, doordenkt in opdracht van het Kabinet de mogelijkheden om het gehele stelsel van bouwvoorschriften fundamenteel te vernieuwen met als doel te komen tot een substantiële reductie van regeldruk en vergunninglast. De Commissie Dekker bespreekt daarbij onder andere de volgende aspecten:

- De bouwpraktijk moet meer investeren in het dragen van eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het te realiseren gebouw in termen van het voldoen aan de voorschriften en de wijze waarop dit doel wordt bereikt. De overheid heeft een procesauditerende rol.
- Zet meer in op eenduidigheid van wet- en regelgeving. Op nationaal niveau biedt de WABO goede mogelijkheden voor verdere procesmatige integratie van toetskaders. Op lokaal niveau zouden gemeenten geen nadere en aanvullende eisen moeten stellen.
- De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regelgeving verdient meer aandacht. Daartoe zouden uitvoerders en toezichthouders eerder bij initiatieven voor nieuwe wet- en regelgeving betrokken moeten worden.

4. Veranderingen in het Arbo-beleid

Met ingang van 1 januari 2007 is de Arbeidsomstandighedenwet in Nederland gewijzigd. Werkgevers en werknemers hebben door de nieuwe Arbo-wet meer mogelijkheden gekregen om zelf invulling te geven aan de wijze waarop ze in de eigen sector aan de wetgeving voldoen. Dit heeft als voordeel dat binnen de onderneming een arbo-beleid gevoerd kan worden dat rekening houdt met de

specifieke kenmerken van de sector, een bouwbedrijf verschilt nu eenmaal van een ziekenhuis. Geen 'one size fits all' aanpak dus, maar maatwerk. Een arbo-beleid op maat dat in samenspraak met werknemers tot stand is gekomen, kan rekenen op meer draagvlak in een onderneming. Bovendien brengt dit zo min mogelijk administratieve lasten met zich mee.

De overheid zorgt voor een helder wettelijk kader met zo min mogelijk overbodige regels en zo weinig mogelijk administratieve lasten. Werkgevers en werknemers maken samen afspraken over de wijze waarop zij aan de door de overheid gestelde voorschriften kunnen voldoen. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in zogenoemde arbocatalogi. De nieuwe Arbo-wet betekent meer vrijheid en verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers, minder regels, een harder optreden door de Arbeidsinspectie bij misstanden, en uiteindelijk een veiliger en gezonder werkklimaat.

Met het ingaan van de herziene Arbo-wet, is ook de werkwijze van de Arbeidsinspectie veranderd. De Arbeidsinspectie gaat uit van de wet- en regelgeving, en de invulling daarvan door werkgevers en werknemers in arbocatalogi. De Arbeidsinspectie stelt ten behoeve van werkgevers en werknemers speciale branchebrochures op. In de brochure is informatie opgenomen over welke verplichtingen de werkgever heeft en hoe een bedrijfsinspectie verloopt. Ook zijn de belangrijkste arbeidsrisico's in de branche uitgewerkt. Doorgaans zijn dit de belangrijkste aandachtspunten bij een inspectie. Bij misstanden treedt de Arbeidsinspectie hard op.

Ten behoeve van de uitvoering van het Arbo-beleid heeft het ministerie van Szw een instrument ontwikkeld dat gebaseerd is op arbeidsrisico's. Dit instrument, het zogenaamde "Storybuilder", bevat gegevens van ca. 10.000 incidenten in Nederland. Het is ontwikkeld als grafische interface voor risicoanalysten om resultaten van ongevalonderzoeken vast te kunnen leggen. Het is een tussenstap naar een risicomodel voor arbeidsongevallen. Het instrument is een hulpmiddel om faalkansen, barrières en bijbehorende verantwoordelijkheden inzichtelijk te maken.

5. Nuchter omgaan met risico's

In 2004 heeft de toenmalige staatssecretaris Van Geel een debat geëntameerd over het omgaan met risico's en de fundamentele dilemma's die daaruit voortvloeien. Dit heeft zijn beslag gekregen in de kabinetsvisie 'Nuchter Omgaan met Risico's' (NOR). Kort samengevat stelde die kabinetsvisie vast dat risico's zelden zeker zijn, controversieel kunnen zijn, kunnen leiden tot disproportionele kosten om ze te beheersen en niet altijd eerlijk verdeeld worden over de bevolking en maatschappelijke actoren. Daar komt nog bij dat risico's - in de tijd - maatschappelijk vaak anders worden waargenomen dan op de rationele wijze waarop wetenschappers die risico's in getallen proberen te vangen. Daarom is een continue politieke en maatschappelijke aandacht nodig voor de risico's die we lopen en de afweging die we daartoe maken. Het gaat daarbij om de onderlinge consistentie in het toelaten van de verschillende soorten risico's en de consistentie met vroeger geaccepteerde risiconiveaus. Daarnaast gaat het om een door de politiek te kiezen balans tussen (kosten-)efficiëntie en een subjectief beleefde rechtvaardigheid. Het risicobeleid wordt namelijk, meer nog dan het milieubeleid in het algemeen, gekenmerkt door een sterke vermenging van meer objectieve technisch-wetenschappelijke met meer subjectieve belevingsaspecten. Het spanningsveld

wordt verder vergroot wanneer de sterk subjectieve risico's ook nog gekenmerkt worden door een hoge mate van (wetenschappelijke) onzekerheid. NOR noemt een aantal dilemma's die spelen bij het denken over risico's. Deze dilemma's spelen een belangrijke rol als gekeken wordt naar de taak en rol van de overheid.

- **Verdeling verantwoordelijkheden: terugtrekkende overheid en subsidiariteit versus maatschappelijke verwachtingen en politiek pragmatisme**
Vanuit het verleden is de situatie ontstaan dat de overheid vaak de verantwoordelijkheid krijgt toebedeeld bij het voorkomen van risico's. Door het oppakken van deze verantwoordelijkheid heeft de (Rijks)overheid echter verwachtingen gecreëerd bij het bedrijfsleven, de burger en andere overheden over het oplossen van dergelijke maatschappelijke problemen.
- **Beleid op basis van wetenschappelijke rationaliteit versus beleid op basis van risicoperceptie**
In de maatschappelijke probleembeleving speelt risicoperceptie een belangrijke rol die niet altijd overeenkomt met de rationele wetenschappelijke probleembeleving die veelal de basis vormt voor overheidsbeleid. Indien de overheid probeert tegemoet te komen aan de wens van burgers om te worden beschermd tegen - soms niet rationele - risico's kan dat weer van invloed zijn op de wijze waarop de samenleving naar een bepaald risico kijkt. Het handelen van de overheid beïnvloedt zo de risicoperceptie en vice versa en kan los komen te staan van de wetenschappelijke ratio.
- **Beleid op basis van wetenschappelijke onzekerheid versus beleid op basis van wetenschappelijke zekerheid**
Vanuit de samenleving komt zowel het signaal dat de overheid juist een taak heeft als de wetenschappelijke onzekerheid groot is (voorzorgsbeginsel) terwijl tegelijkertijd (door anderen) het signaal afgegeven wordt dat de overheid pas tot actie moet overgaan als de wetenschappelijke onzekerheden gering zijn.
- **Generiek beleid versus maatwerk**
Op basis van de beginselen van behoorlijk bestuur, als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, wordt generiek beleid wenselijk geacht. Tegelijkertijd zijn effectiviteit en kosteneffectiviteit (doelmatigheid) belangrijke uitgangspunten bij beleidsvorming en is er een maatschappelijke behoefte aan specifieke afspraken voor bepaalde situaties (=maatwerk). Dit kan betekenen dat algemene uitgangspunten niet meer (overal) geldig zijn en er in de praktijk dus ongelijke veiligheidsniveaus kunnen ontstaan (=differentiatie) en willekeur kan optreden.
- **Besluitvorming op basis van beleidsrationaliteit versus besluitvorming op basis van politieke rationaliteit**
Het besluitvormingsproces behelst het maken van een afweging tussen onrust wegnemen, zekerheid bewerkstelligen en invulling geven aan diverse belangen. Er bestaat een spanningsveld tussen de beleidsmatige context waarin een bepaalde afweging wordt gemaakt en de politieke context waarin een bepaalde afweging wordt gemaakt. Dit komt deels voort uit het hanteren van verschillende tijdshorizon (de korte termijn versus de lange termijn doelen). Bij het besluitvormingsproces maakt de overheid een afweging van ongelijksoortige aspecten in een maatschappelijke context waarbij andere actoren uit de samenleving zoals media, Tweede Kamer, onderzoeksinstituten en maatschappelijke organisaties dit besluitvormingsproces (impliciet) beïnvloeden.

6. Extern veiligheidsbeleid voor inrichtingen bij het ministerie van VROM

De belangrijkste basis voor het huidige risicobeleid van het ministerie van VROM is neergelegd in de nota "Omgaan met risico's" uit 1989. Het is een pragmatische invulling van de wens om een grens te stellen aan het risico. Binnen het risicobeleid ligt de nadruk op het beperken van de kans op een ongeval. Het risicobeleid kent getalsmatige grenzen voor het acceptabele restrisico. Grenswaarden gelden voor het plaatsgebonden risico en de kans op een ramp waarbij veel mensen omkomen, het zogenaamde groepsrisico. Voor het plaatsgebonden risico is een norm van 10^{-6} doden per jaar vastgesteld. Het plaatsgebonden risico is het minimale beschermingsniveau voor de veiligheid in de woonomgeving en wordt gedefinieerd als: "de kans per jaar dat een willekeurig persoon die zich continu onbeschermd op een bepaalde plaats bevindt, dodelijk wordt getroffen door een incident met gevaarlijke stoffen in een bedrijf."

Men was van mening dat de kans op een calamiteit met veel doden kleiner moest zijn dan een ongeluk met weinig doden, daarom is een maat voor het groepsrisico geïntroduceerd. Voor het groepsrisico geldt een verantwoordingsplicht met een oriënterende waarde. Van die waarde mag gemotiveerd worden afgeweken. Bij het groepsrisico gaat het om de kans per jaar dat tenminste 10, 100 of 1000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een inrichting en een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof betrokken is.

Het risico wordt uitgerekend met behulp van een rekeninstrument, de zogenaamde kwantitatieve risicoanalyse. Deze rekenmethode is recent geünificeerd waardoor de risico's bij bedrijven op uniforme wijze worden berekend.

Binnen het externe veiligheidsbeleid geldt een duidelijke verantwoordelijkheid voor bedrijven. Bedrijven in de chemische industrie zien zichzelf ook vaak als eerste belanghebbende en dus als eerste verantwoordelijke als het gaat om veiligheid. De overheid stelt kaders, bedrijven vullen in.

7. Veiligheidsmanagementsysteem

Binnen het beleidsveld externe veiligheid van het ministerie van VROM is ervaring opgedaan met het werken met veiligheidsmanagementsystemen die vooral voor de grote risicovolle bedrijven verplicht zijn. Deze ervaringen kunnen worden ingezet bij het ontwikkelen van een passend veiligheidsmanagementsysteem voor brandveiligheid.

Op basis van de risicobenadering kan een veiligheidsmanagementsysteem gemaakt worden. Het is een manier waarop organisaties concreet invulling geven aan hun verantwoordelijkheid. Kern van een veiligheidsmanagementsysteem is dat de instelling zelf een inventarisatie en beoordeling van alle brandveiligheidsrisico's, de wettelijke en andere relevante voorschriften maken en een eigen brandveiligheidsbeleid vaststellen. In een veiligheidsmanagementsysteem wordt dit uitgewerkt in doelstellingen en een programma waarin concreet wordt gemaakt wie waarvoor verantwoordelijk is binnen de organisatie of keten. Vanuit het actieprogramma zullen richtlijnen opgesteld worden voor invulling van het veiligheidsmanagement.

8. Zelfredzaamheid

Recent is het NIFV-publicatie over zelfredzaamheid bij brand verschenen. De publicatie beschrijft de beschikbare informatie inzake de typerende kenmerken van branden met veel slachtoffers, het menselijk gedrag bij brand en van gebouwen in relatie tot vluchten bij brand. In de publicatie wordt een kader geschetst voor de ontwikkeling van brandveiligheidsbeleid in relatie tot veilig vluchten bij brand. Vanuit de wetenschappelijk benadering van de mate van brandveiligheid (zie figuur hiernaast) wordt een relatie gelegd naar de mate van zelfredzaamheid. De combinatie van kenmerken van de brand, het gebouw en de mens bepalen de mate van zelfredzaamheid bij een calamiteit.

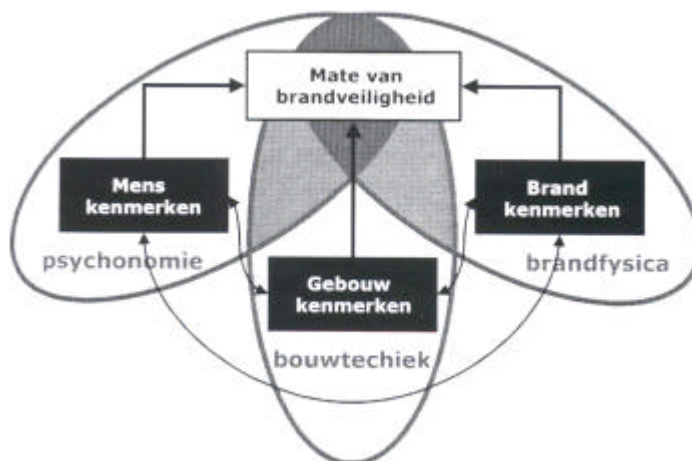
Belangrijke conclusies op basis van de literatuurstudie zijn dat mensen zich onvoldoende bewust zijn van risico's en dat de tijd benodigd voor het ontdekken van een brand en het onderkennen van gevaar van grote invloed zijn op de totale tijd benodigd voor vluchten. Daarnaast wordt aanbevolen om bij het bepalen van risico's uit te gaan van een brandkromme die beter aansluit bij een bepaald gebouw / gebruik (het ontwikkelen van brandscenario's). Uit de literatuurstudie blijkt tevens dat de effecten van de drie genoemde factoren (brand, mens en gebouw) nog onvoldoende bekend zijn. Met name het effect van brand en gebouw op het menselijk gedrag moet nader onderzocht worden.

9. Rapport WRR

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft op 17 september het advies 'Onzekere veiligheid, verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid' uitgebracht. Het advies van de WRR bevat een analyse van de wijze waarop de overheid op tal van gebieden van de zorg voor fysieke veiligheid omgaat met risico's en van de dilemma's die zich daarbij voordoen. De WRR constateert dat de zorg voor fysieke veiligheid een omvangrijk en complex terrein van overheidsbemoediening is. Daarnaast stelt de WRR vast dat het risicobeleid in Nederland tot een hoog niveau van veiligheid heeft geleid.

Het veiligheidsbeleid in Nederland is volgens de WRR gebaseerd op een klassieke risicobenadering: de kansen en gevolgen worden met elkaar in verband gebracht en vervolgens wordt afgewogen of en welke maatregelen nodig zijn om de risico's binnen maatschappelijk aanvaardbare grenzen te houden. De WRR noemt deze benadering in haar advies 'verrassend succesvol' maar onvoldoende toekomstbestendig.

Een groot deel van de (toekomstige) risico's (klimaatverandering, nanotechnologie, etc.) kent onzekere effecten waarvoor de klassieke risicobenadering aanvulling behoeft: het voorzorgbeginsel. In die benadering is voorzorg de uitdrukking van het besef dat de kwetsbaarheid van mensen, samenleving en natuurlijke



omgeving een proactieve omgang met onzekerheden vergt. Overheid en bedrijfsleven moeten actief op zoek gaan naar onzekerheden en die onzekerheden vervolgens vertalen in bespreekbare en zo mogelijk berekenbare risico's. Met het voorzorgbeginsel wil de WRR bevorderen dat maatschappelijke partijen zich meer bewust worden van hun eigen verantwoordelijkheid.

Het advies van de WRR bevat twee algemene aanbevelingen met betrekking tot het toepassen van het voorzorgbeginsel. De eerste algemene aanbeveling heeft betrekking op het scheppen van institutionele voorzieningen: voorzorg moet georganiseerd worden.

De tweede algemene aanbeveling ziet op het scheppen van wettelijke voorzieningen: voorzorg moet gecodificeerd worden, zodat ook bij onzekere risico's het uitgangspunt 'de vervuiler betaald', overeind gehouden kan worden.

Met betrekking tot brandveiligheid is de met name de notie dat ook de WRR uitgaat van een gedeelde verantwoordelijkheid en het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers van belang. In relatie tot het voorzorgbeginsel geldt dat bij brandveiligheid hoofdzakelijk sprake is van gekende risico's. De klassieke risicobenadering voorziet in grote mate hierin.

Dit voorjaar zal de Kabinetsreactie op het advies van de WRR aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Hierin zal ook worden ingegaan op brandveiligheid in relatie tot het WRR-advies.