

Vergaderjaar 2008–2009

26 956

Beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004

28 325

Bouwregelgeving 2002–2006

Nr. 66

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2009

Hierbij bied ik u, mede namens de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, de eindrapportage aan van het Actieprogramma Brandveiligheid (hierna: actieprogramma).¹ Het kabinet schetst in deze brief de belangrijkste resultaten van het actieprogramma en geeft een agenda voor de toekomst.

In de nacht van 26 op 27 oktober 2005 vond een grote brand plaats in de K-vleugel van het cellencomplex op Schiphol-Oost. Daarbij kwamen elf personen om het leven. In zijn onderzoeksrapport² wijst de Onderzoeksråd voor Veiligheid met name op de verantwoordelijkheden van de diverse betrokken organisaties ten aanzien van brandveiligheid bij de bouw en het gebruik van het cellencomplex. De uitkomsten van dit onderzoeksrapport en de kabinetsreactie³ hierop vormden de aanleiding voor het Actieprogramma Brandveiligheid.

Het actieprogramma is opgesteld in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) en het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid *Nibra* (NIFV). Het actieprogramma⁴ is op 30 januari 2007 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, aangeboden aan de Tweede Kamer en had een doorlooptijd van januari 2007 tot januari 2009.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstuk 2006–2007, 24 587, nr. 191, Tweede Kamer.

³ Kamerstuk 2006–2007, 24 587, nr. 199, Tweede Kamer.

⁴ Kamerstuk 2006–2007, 26 956, nr. 46, Tweede Kamer.

⁵ Kamerstuk 2008–2009, 24 587, nr. 312, Tweede Kamer.

U bent periodiek geïnformeerd over de verrichte verbeteractiviteiten ten aanzien van de brandveiligheid in justitiële inrichtingen, een verantwoordelijkheid van mijn collega-bewindslieden van Justitie en voor Wonen, Wijken en Integratie. De meest recente voortgangsrapportage⁵ dateert van 9 december 2008.

In bijlage 1¹ is een overzicht opgenomen van de resultaten van de verschillende actiepunten sinds de voortgangsrapportage van

19 december 2007.¹ Aansluitend volgt in bijlage 2² een integraal schematisch overzicht van de resultaten van de diverse afgeronde en lopende activiteiten.

Ten slotte is in bijlage 3 een belangrijk product van het actieprogramma gevoegd: de gezamenlijke visie op brandveiligheid en de uitwerking daarvan².

Resultaten

De focus van het actieprogramma ligt op gebouwen met bewoners en gebruikers die kwetsbaar zijn, of afhankelijk zijn van anderen voor hun veiligheid; de verminderd- en niet-zelfredzamen.

Voornaamste doelstelling van het actieprogramma is het verhogen van het (brand)veiligheidsbewustzijn bij verantwoordelijken in het bouwproces. Deze weg leidt tot het beste resultaat, want zoals ook de brandveiligheidsvisie beargumenteert, een verbetering van brandveiligheid moet gezocht worden in het verhogen van het veiligheidsbewustzijn, het verder toepassen van een meer integrale risicobenadering en een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling en niet in meer regels en strengere handhaving.

Hoewel het actieprogramma geen kwantificeerbare doelstellingen bevat, is mijn conclusie dat de hoofddoelstelling van het actieprogramma in de afgelopen jaren is gerealiseerd. Het leeuwendeel van de actiepunten is afgerond; enkele zullen medio 2009 nog worden afgerond.

Verantwoordelijkheden in het bouwproces

Om het veiligheidsbewustzijn te verhogen is essentieel dat helder inzicht bestaat in de verantwoordelijkheden van elke partij in alle fasen van het bouw- en gebruiksproces. Een tekenende uitspraak in dit kader luidt: «Brandveiligheid is als een estafette, het werkt pas goed als het stokje ook goed wordt overgedragen.» Met dat doel voor ogen is de zogenaamde ketenverantwoordelijkheid inzichtelijk gemaakt. Hiermee is aangegeven hoe de verantwoordelijkheden in de verschillende fasen van het bouwproces zijn belegd en vooral hoe die over te dragen. Het proces om de ketenverantwoordelijkheid inzichtelijk te maken is tot stand gekomen samen met de voornaamste brandveiligheidspartners.

Ook op nationaal niveau is de verantwoordelijkheidsverdeling inzake brandveiligheid verduidelijkt. Door de inwerkingtreding van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit) per 1 november 2008 zijn er landelijk uniforme eisen vastgesteld ten aanzien van een brandveilig gebruik van bouwwerken.

Verder is helder gemaakt voor het veld dat er een duidelijk onderscheid is tussen enerzijds de formele wet- en regelgeving en anderzijds de richtlijnen van het veld zelf. Voor de wet- en regelgeving op het terrein van bouwen en gebruik, die vanzelfsprekend bindend is, is de minister voor Wonen, Wijken en Integratie verantwoordelijk. Voor deskundigenadvies, hetgeen niet bindend is, bijvoorbeeld in de vorm van brandbeveiligingsconcepten, uitleg ten behoeve van de praktijk of in welke vorm dan ook, zijn de sectoren en het brandweerveld zelf verantwoordelijk. In mijn brief van 29 januari 2009³ die ik mede namens de minister voor Wonen, Wijken en Integratie heb gericht aan alle gemeenten en in afschrift aan diverse landelijke- en koepelorganisaties, ben ik hier nader op ingegaan.

Teneinde de invoering van het Gebruiksbesluit te faciliteren is onder meer het Kenniscentrum Toepassing Brandveiligheidsvoorschriften ingericht. Dit kenniscentrum bevat een digitale helpdesk gericht op de verbetering van de praktijktoepassing van de regelgeving. Hoewel meer handhaving, zoals gesteld, niet het voornaamste aangrijpingspunt is om brand-

¹ Kamerstuk 2007–2008, 26 956, nr. 56, Tweede Kamer.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Kamerstuk 2008–2009, 28 325 nr. 102, Tweede Kamer.

veiligheid te verbeteren, blijft handhaving vanzelfsprekend van groot belang. Handhaving, op alle bestuurlijke niveaus, is het logische sluitstuk van het gevoerde (brandveiligheids)beleid. Het kabinet blijft inzetten op handhaving, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de handhaving van de VROM-Inspectie ten aanzien van de brandveiligheid van politiecellen.

Visie

Om de brandveiligheid verder te verbeteren is een gezamenlijke gedragen visie op brandveiligheid ontwikkeld. Een van de belangrijkste elementen uit die visie is een omslag van *regelgericht* denken en handelen naar *risicogericht* denken en handelen.

Brandveiligheid vergt een proactieve houding waarbij per situatie een doordachte inschatting wordt gemaakt van risico's en de maatregelen die getroffen moeten worden om die risico's te verkleinen. Andere belangrijke elementen zijn een doelgroepenbenadering en daarnaar uitgesplitste doelkwantificering. Doelkwantificering biedt de mogelijkheid om maatregelen vast te stellen ten aanzien van het brandveiligheidsniveau en de effecten van die maatregelen te toetsen. De visie op brandveiligheid vormt de basis voor het toekomstige beleid van zowel het kabinet, de decentrale overheden als het bedrijfsleven.

Veiligheidsbewustzijn

De vele actiepunten uit het actieprogramma hebben onmiskenbaar geleid tot een verhoogde bewustwording ten aanzien van brandveiligheid. In de verschillende sectoren – zorg, onderwijs, justitiële inrichtingen – zijn vele initiatieven genomen en zullen er ook nog worden genomen, waarover in bijlage 1 wordt gerapporteerd.

De ontwikkeling en verspreiding van kennis is verbeterd, bijvoorbeeld door het opzetten van de portalwebsite www.allesoverbrandveiligheid.nl en het vanaf 2007 jaarlijks gehouden Nationaal Brandveiligheidscongres. Ook sectoraal zijn vele initiatieven op dit vlak genomen, zoals bijvoorbeeld in de zorg. Om alle aspecten van brandveiligheid breed bekend te maken en bestuurders in de zorg aan te sporen deze op orde te brengen, heeft de staatssecretaris van VWS vijf regionale veiligheidsconferenties en een bestuurderscongres georganiseerd om deze kennis en informatie te verspreiden. Ook zijn instrumenten ontwikkeld zoals de brandveiligheidsmatrix en een *e-learning* instrument waarmee verantwoordelijken in de zorg de brandveiligheid in hun instellingen kunnen verbeteren. Daarnaast is aandacht besteed aan het informeren van patiënten- en cliëntenorganisaties in de zorg en (sociale) opvang om deze te ondersteunen bij hun acties om brandveiligheid op de agenda te krijgen van bestuur of directie van deze instellingen, wanneer er sprake is van tekortkomingen op dit terrein.

Een verdere illustratie van de verhoogde bewustwording is het feit dat er diverse initiatieven zijn ondernomen door het veld zelf. Dat is een belangrijk signaal dat bewustwording van brandveiligheidsrisico's beklijft en dat de verantwoordelijken voor brandveiligheid in hun organisaties en instellingen zelf maatregelen nemen. Zo is op initiatief van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid een Model Integrale Brandveiligheid Bouwwerken (IBB) tot stand gekomen. Dit model beziet in samenhang bouwkundige, installatietechnische en organisatorische maatregelen vanuit het perspectief van de brandveiligheid.

Een ander voorbeeld betreft het initiatief van enkele gemeenten, samen met de brandweer en het bedrijfsleven, om tot een brandveiligheidskeurmerk te komen. Het kabinet juicht deze (lokale) initiatieven toe en zal deze waar mogelijk ondersteunen.

Toekomst

Met het uitvoeren van het actieprogramma is naar mijn overtuiging een verbetering van de brandveiligheid tot stand gekomen, met name de brandveiligheid van verminderd- en niet-zelfredzamen, mensen waarvoor de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. We moeten echter vooral niet de suggestie wekken dat we nu klaar zijn.

Borging

Het is van belang dat de bereikte resultaten van het actieprogramma goed geborgd worden, zodat deze beschikbaar komen en blijven voor de relevante doelgroepen. De betrokken departementen hebben aangegeven de resultaten en lopende activiteiten binnen hun organisaties te beleggen. Een voorbeeld daarvan is het thema oefenen. Met name bij instellingen met verminderd- of niet-zelfredzamen is het van belang dat werknemers en bewoners/gebruikers periodiek oefenen om goed voorbereid te zijn op mogelijke calamiteiten. Daarnaast bieden communicatiemiddelen als congressen, het Kenniscentrum Praktijktoeepassing Brandveiligheidsvoorschriften en de website www.allesoverbrandveiligheid.nl diverse mogelijkheden om alle eindresultaten beschikbaar te stellen voor een breed publiek.

Verantwoordelijkheden vastleggen

Ook het vastleggen van verantwoordelijkheden ten aanzien van brandveiligheid kan gezien worden als een vorm van borging en stimulering van het (brand)veiligheidsbewustzijn. Zo bestaan er voor bouwwerken sinds de invoering van het Gebruiksbesluit op 1 november 2008 landelijk uniforme eisen voor de brandveiligheid in de gebruiksfase. Ook aan niet-bouwwerken (feesttenten, festivalterreinen e.d.), waar gemeenten nu verschillende eisen kunnen stellen in hun eigen verordeningen, zullen uniforme eisen worden gesteld. Samen met de VNG en andere betrokken partijen zullen we bezien op welke wijze deze uniforme regeling vastgesteld kan worden.

Daarnaast zijn verschillende elementen uit de brandbeveiligingsconcepten zo belangrijk dat deze moeten worden opgenomen in de formele wet- en regelgeving. Onder verantwoordelijkheid van de minister voor Wonen, Werken en Integratie wordt met belanghebbende organisaties bezien welke elementen in de regelgeving worden opgenomen. Voor de brandbeveiligingsconcepten «Cellen en cellingebouwen» en «Beheersbaarheid van brand» is al bepaald dat deze op onderdelen in de formele wet- en regelgeving zullen worden opgenomen.

Verhoging van de brandveiligheid kan verder worden gerealiseerd door verbetering van de organisatie van de basishulpverlening in noodsituaties. De Arbo-wet regelt de bedrijfshulpverlening voor werknemers in bedrijven. Het is noodzakelijk dat ook hulpverlening geboden kan worden aan grote aantallen bezoekers (denk aan evenementen), patiënten (zorginstellingen) en anderen dan werknemers in een bedrijf of inrichting, of in de directe omgeving daarvan. Daartoe stel ik met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie een nieuwe algemene maatregel van bestuur (AMvB) Basishulpverlening op. Deze is gebaseerd op de Arbeidsomstandighedenwet, Woningwet en op de bij uw Kamer aanhangige Wet Veiligheidsregio's. De nieuwe AMvB regelt de basishulpverlening in brede zin.

Kortom, brandveiligheid blijft ook in de toekomst voor alle betrokken partijen een speerpunt van hun beleid.

Het daadwerkelijk werken met en in de praktijk toepassen van ketenverantwoordelijkheden in het bouwproces vormt de komende jaren een belangrijk aandachtspunt. Via kennisoverdracht, bewustwording en het handelen overeenkomstig de brandveiligheidsvisie zal dit gestalte moeten krijgen.

Politiecellen

Ook voor politiecellen geldt dat deze brandveilig moeten zijn. Dat zijn ze nu, blijkt uit een quick scan van het NIFV, niet in alle gevallen. Daarom heb ik met de korpsbeheerders (verantwoordelijk voor de brandveiligheid van politiecellen) afspraken gemaakt over een verbeterprogramma van twee jaar en tijdelijke compenserende maatregelen. De VROM-Inspectie voert momenteel onderzoek uit naar de situatie van de brandveiligheid in alle politiecellen. Op basis van dat rapport zal ik – indien nodig – verdere maatregelen nemen.

Brandveiligheidsvisie

De visie op brandveiligheid geeft aan dat dit thema voortdurende aandacht behoeft. De visie wordt de komende jaren geïmplementeerd. Hiervoor worden verschillende acties in gang gezet. Een omslag van regelgericht denken en handelen naar risicogericht denken en handelen bereik je immers niet van het ene op het andere moment. Het kabinet blijft zich samen met de betrokken partners inzetten om die omslag te realiseren en te verankeren. Ook in de kabinetsreactie¹ op het rapport «*Onzekere veiligheid, verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wordt deze risicobenadering onderstreept. De omslag van regelgericht naar risicogericht vergt veel van de instellingen in de zorg, het gevangeniswezen en het onderwijs. Het vergt ook veel van de brandweer, die zich gedeeltelijk een andere wijze van werken eigen zal moeten maken. Wij maken ons sterk om deze omslag in de toekomst te faciliteren.

Publiek-private samenwerking

Ook met vormen van publiek-private samenwerking, bijvoorbeeld met de verzekeraars kan de brandveiligheid verbeteren. Er zijn verschillende lokale en sectorale initiatieven waarbij verzekeraars betrokken zijn. Ik zal die waar nodig en mogelijk ondersteunen en uitbouwen. Naar analogie van het Politiekeurmerk Veilig Wonen en *community safety* subsidieer ik in Amersfoort een project waarbij door gerichte huisbezoeken van de brandweer wordt beoogd de brandveiligheid in de wijk te verbeteren. De resultaten van dit project worden verwerkt in een handboek dat als *best practice* beschikbaar gesteld wordt aan brandweerkorpsen en veiligheidsregio's. Aanleiding voor dit project vormen de vele woningbranden. Een belangrijk aandachtspunt, zeker vanuit de risicobenadering. Het verreweg grootste aantal dodelijke slachtoffers doet zich namelijk voor bij woningbranden. In 2008 was er een forse stijging in aantal slachtoffers waarvan (nog) niet duidelijk is of dit een eenmalige fluctuatie betreft, of dat deze stijging structurele oorzaken heeft. Wij hebben opdracht gegeven te bezien wat hiervan de oorzaken zijn. Op basis van de resultaten van dit onderzoek beoordelen wij óf en zo ja wélke maatregelen nodig zijn.

Vanuit mijn regisserende rol voor brandveiligheid zal ik de betrokken collega's en het decentrale bestuur blijven activeren en stimuleren. Lopende activiteiten voortkomend uit het actieprogramma worden zo snel mogelijk afgerond. De ontstane samenwerkingsverbanden en netwerken zullen ook na het actieprogramma zonodig actief in stand blijven.

¹ Kamerstuk 2008–2009, 28 089, nr. 23, Tweede Kamer.

We moeten ons realiseren en ook uitdragen dat met de uitvoering en afronding van het actieprogramma het niet is gezegd dat ons nooit meer een gebeurtenis als de Schipholbrand zal treffen. Zeker op het terrein van brandveiligheid zijn niet alle risico's uit te bannen. Voor ons is dit het ultieme argument om met kracht te blijven ijveren voor een verdere verbetering van de brandveiligheid.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst