



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Brandveilig leven? Burgers informeren over brandrisico's

Plan van aanpak

Inhoudsopgave

Inleiding	2
1. Onderzoeksaanpak	4
1.1 Doelstelling.....	4
1.2 Onderzoeksvragen	4
1.3 Afbakening	4
1.4 Operationalisering en meetmethode.....	5
2. Rapportage en communicatie	8
2.1 Aankondiging.....	8
2.2 Wederhoor en rapportage.....	8

Inleiding

De afgelopen decennia heeft de technologische vooruitgang niet stilgestaan. Smartphones, zonnepanelen, elektrische auto's en fietsen, thuisbatterijen en andere technologische innovaties zijn niet meer uit ons dagelijks leven weg te denken. Deze ontwikkelingen brengen echter ook brandrisico's met zich mee die anders zijn dan waar traditioneel aan wordt gedacht. Het risico op brand bevindt zich nu bijvoorbeeld niet alleen meer in het pannetje op het vuur, maar mogelijk ook in (foutief gebruik van) de thuisbatterij of het gebruiken van alternatieve verwarmingsmiddelen in de huidige energiecrisis.

Naast technologische ontwikkelingen spelen ook sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen een rol bij toegenomen en andersoortige brandrisico's. Er wordt steeds hoger gebouwd en is er sprake van toenemende vergrijzing waarbij de inzet is om langer zelfstandig thuis te wonen (uit wens of uit noodzaak). Deze ontwikkelingen hebben veelal een relatie met zelfredzaamheid.¹ Zowel de wetgeving als brandweerdoctrine hebben als uitgangspunt dat burgers zelfstandig een ruimte moeten kunnen ontvluchten. Wanneer dat door omstandigheden niet mogelijk is, is de kans op slachtoffers groter. Niet-zelfredzaamheid gaat ook om mensen die bijvoorbeeld de berichtgeving van de overheid of andere organisaties niet begrijpen omdat ze de taal niet machtig zijn (nieuwkomers) of laaggeletterd zijn.

Door deze sociaal-maatschappelijke en technologische ontwikkelingen is het landschap van preventieve en repressieve brandweezorg aan het veranderen. Ondanks alle inspanning van de brandweer om de repressieve brandweezorg goed te organiseren, de slagkracht te verbeteren en innovaties toe te passen wordt het – mede door de grenzen waar de brandweer tegenaan loopt in de repressie mogelijkheden - moeilijker om de gewenste doelen *minder brand, minder slachtoffers bij brand en minder schade* te halen. In 2010 is de Brandweer daarom gestart met meer investeren aan de voorkant – de preventiekant - van de keten en de start van Brandveilig leven.² In 2015 heeft dit opnieuw aandacht gekregen in het project RemBrand met daarin de centrale vraag die de Brandweer zichzelf stelt; *'hoe bereiken we minder branden, minder slachtoffers en minder schade en wie kunnen dat beïnvloeden of tot stand brengen?'* Brandweer Nederland beschrijft in het rapport 'Speerpunten Brandveilig Leven' (2016) vier concrete speerpunten in het kader van Brandveilig leven en het onderwerp krijgt landelijk en regionaal de nodige aandacht. Zo is in de landelijke agenda brandweezorg 2018-2022 de volgende doelstelling opgenomen: *'het verhogen van de brandveiligheidsbewustzijn en zelfredzaamheid van burgers en bedrijven vergroten, zodat we als samenleving vaker incidenten voorkomen en weten "wat te doen" als het toch mis gaat'*. Er tekent zich in de doelstellingen van de Brandweer een duidelijke verandering af: van 'zelf doen' naar 'via anderen doen'.

¹ Loket Brandveilig leven. Definitie 'zelfredzaamheid': iedereen neemt zelf verantwoordelijkheid voor zijn eigen brandveiligheid en die van zijn directe omgeving.

² Zie <https://www.brandweernederland.nl/onderwerpen/uitvoeringsagenda/>: "Brandweer over Morgen"

Brandveilig leven wordt door de brandweer gezien als een belangrijk instrument om in te zetten bij het voorkomen van en het kunnen handelen tijdens brand door burgers. De term Brandveilig leven wordt door de brandweer gebruikt om activiteiten te duiden die gericht zijn om gedragsverandering te realiseren bij burgers, bedrijven en instellingen gericht op brandveiligheid.³ Het accent van dit programma ligt in voorlichting aan burgers met hulp van alle moderne media-technieken. Ondanks het feit dat de brandweer het belang van het programma Brandveilig leven onderkent, is het de vraag in hoeverre deze activiteiten en maatregelen van Brandveilig leven nu werkelijk geborgd zijn.⁴ De wet- en regelgeving stelt immers geen eisen aan voorlichting aan de burgers en bedrijven omtrent Brandveilig leven. Indien door welke omstandigheid dan ook niet of minder uitvoering kan worden gegeven aan niet-wettelijke taken zoals projecten en programma's in het kader van Brandveilig leven, wordt de doelstelling '*minder branden, minder schade en minder slachtoffers*' niet bereikt en zal dus – mede ook door de grenzen waar de brandweer tegenaan loopt in de repressiemogelijkheden – geen verbetering optreden. Dit kan op termijn zelfs het risico opleveren dat het aantal branden, het aantal slachtoffers en de schade door brand toeneemt. Oorzaak hiervan kan zijn de toenemende vergrijzing, het verminderd aantal beschikbare vrijwilligers, of verandering in de opkomsttijden van de brandweer. De Inspectie heeft zich in het verleden vooral op het repressieve aspect van de keten gericht. Mede gezien de veranderende doelstelling van de brandweer en de winst die nog te behalen is ten aanzien van de kwaliteit van de taakuitvoering aan de 'voorkant' van de veiligheidsketen, richt de Inspectie met dit onderzoek haar toezicht meer op de preventiekant van de keten.

³ Hierbij niet gaat om activiteiten in het kader van industriële veiligheid, omgevingsveiligheid & verstrekken van vergunningen, toezicht en handhaving.

⁴ De Commissie Muller heeft in 2020 de Wet veiligheidsregio's geëvalueerd en heeft onder andere een advies uitgebracht over de niet-wettelijke adviestaken, waar voorlichting een onderdeel van is.⁴ De commissie constateert in haar evaluatie Wet veiligheidsregio's dat: '*de veiligheidsregio's als taak hebben om bij te dragen aan een veilige en gezonde leefomgeving. De uitvoering van de niet-wettelijke adviestaken past daarbij*'. Tevens constateert zij dat de veiligheidsregio's voor de borging van de niet-wettelijke adviestaken – zoals voorlichting – leunt op het maken van afspraken met de individuele gemeenten.

1. Onderzoeksaanpak

1.1 Doelstelling

Doel van het onderzoek is om een beeld te geven van de (in)richting en uitvoering die de brandweer geeft aan Brandveilig leven in het kader van voorlichting aan burgers over brandrisico's, ook in relatie tot de technologische vooruitgang en sociaal-maatschappelijke ontwikkeling. De Inspectie kijkt daarbij of dit tegemoetkomt aan de doelstellingen van Brandweer Nederland ten aanzien van Brandveilig leven en of zij een beeld heeft of en hoeverre het gewenste effect '*minder brand, minder schade en minder slachtoffers*' wordt behaald. Met het ophalen van dit beeld kunnen aanbevelingen worden gedaan aan de brandweer en/of relevante stakeholders zodat het brandveiligheidsbewustzijn van burgers en bedrijven en instellingen die woonruimten of werkplekken voor burgers faciliteren kan verhogen en daarmee mogelijk het brandveilig gedrag kan verbeteren waardoor burgers en bedrijven zich beter kunnen beschermen tegen brand in hun leefomgeving. De brandweer geeft aan dat aan de repressieve kant geen grote winst meer valt te behalen maar aan de preventieve kant wel en daarmee de kwaliteit van de taakuitvoering kan versterken. Met dit onderzoek wil de Inspectie vaststellen hoe de kwaliteit van de taakuitvoering van de brandweer zich aan de preventiekant ontwikkelt. Een andere doelstelling die de Inspectie met dit onderzoek beoogt, is het versterken van het lerend vermogen van de keten.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit onderzoek is:

Hoe anticipeert de brandweer met het programma Brandveilig leven op de snel veranderende technologische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen en bereikt zij daarmee de burger en daarmee het beoogde preventieve effect?

Om de centrale vraag te beantwoorden, worden de volgende deelvragen gesteld:

1. Hoe heeft de brandweer Brandveilig leven in het kader van de voorlichting aan burgers ingericht en welke criteria worden daaraan gesteld?
2. Hoe voert de brandweer Brandveilig leven in het kader van de voorlichting aan burgers in de praktijk uit?
3. Wat zijn belemmerende en bevorderende factoren bij Brandveilig leven in het kader van de voorlichting aan burgers door de brandweer?

1.3 Afbakening

Omdat het taakgebied (brand)preventie breed is, heeft de Inspectie voorafgaande aan het onderzoek een oriëntatie uitgevoerd. Op basis hiervan heeft zij besloten het onderzoek te richten op de voorlichting aan burgers die binnen Brandveilig leven plaatsvindt. Voorlichting door de brandweer dat anders is genoemd maar dezelfde inhoud kent, is eveneens onderdeel van dit onderzoek. Reden voor deze focus is

dat volgens de Inspectie een goede voorlichting met name profijt voor de burgers oplevert (burgerperspectief).

Het onderzoek richt zich op de (in)richting en uitvoering van de voorlichting over brandrisico's en brandveilig gedrag aan burgers en bedrijven en instellingen die woonruimten of werkplekken voor burgers faciliteren. De Inspectie meet niet de kwaliteit en het gewenste effect van deze voorlichting in de praktijk onder burgers en bedrijven en instellingen, zij onderzoekt wel of de brandweer hier zelf zicht op heeft of de preventieve inzet positief effect heeft. Ook sluit de Inspectie in haar toezicht bouwregelgeving (omgevingswet) en bedrijfshulpverlening uit.

1.4 Operationalisering en meetmethode

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag houdt de Inspectie verdiepende interviews met netwerkpartners en betrokken functionarissen in de eerder geselecteerde veiligheidsregio's. Met deze verdiepende interviews wordt achterhaald hoe de inrichting van brandveilig leven en voorlichting van burgers naar de praktijk wordt vertaald en vervolgens wordt uitgevoerd, en welke bevorderende en belemmerende factoren hierbij een rol spelen.

In dit onderzoek richt de Inspectie zich op een afspiegeling van de 25 veiligheidsregio's. De Inspectie selecteert acht van deze 25 veiligheidsregio's onder andere op basis van de landelijke spreiding, geografische kenmerken en bevolkingsdichtheid. De acht vormen een voldoende representatief beeld van de uitvoering. De acht veiligheidsregio's zijn de volgende veiligheidsregio's;

- Drenthe
- Twente
- Noord- en Oost-Gelderland
- Amsterdam-Amstelland
- Utrecht
- Haaglanden
- Zeeland
- Limburg-Noord

De Inspectie betreft in dit onderzoek ook de samenwerking met diverse (landelijke) netwerkpartners en een aantal gemeenten (vallend binnen de eerdergenoemde veiligheidsregio's).

Deelvraag 1. Hoe heeft de brandweer Brandveilig leven in het kader van de voorlichting aan burgers (in)gericht en welke criteria worden daaraan gesteld?

De Inspectie onderzoekt de inrichting: onder inrichten verstaat de Inspectie onder meer de volgende onderwerpen in relatie tot Brandveilig leven:

- doelstelling en beoogd resultaat;
- randvoorwaarden;
- sturing (binnen Brandweer Nederland en binnen de veiligheidsregio's);
- doelgroepen;
- de door de brandweer benodigde actoren/ketenpartners;
- vakkennis;

- (voorgenomen) type activiteiten;
- aard en omvang van deze activiteiten (afgezet tegen de tijd);
- kwaliteitszorg;
- effectmeting.

Ook bekijkt zij of de inrichting van de brandweer in samenhang is met de gezamenlijke doelen die door de gemeenten van de betreffende veiligheidsregio voor Brandveilig leven zijn opgesteld. Daarnaast onderzoekt de Inspectie welke omstandigheden bevorderend of belemmerend zijn voor het (goed) kunnen (in)richten van Brandveilig leven in het kader van de voorlichting aan burgers.

Voor het beantwoorden van de eerste deelvraag voert de Inspectie zowel landelijk als binnen de geselecteerde regio's een documentenstudie uit. Met landelijk bedoelt zij de wijze waarop Brandweer Nederland zich heeft georganiseerd via de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's (RCDV), bijbehorende vakraden en netwerken. Voor het beantwoorden van deze vraag maakt zij gebruik van zowel de wet als van landelijke en regionale

(beleids-)documenten binnen de periode 2018-2022, waaronder documenten over Brandveilig Leven, cijfers over activiteiten, taakverdeling en convenanten met netwerkpartners. Tevens houdt de Inspectie verdiepende interviews met betrokken functionarissen van de geselecteerde veiligheidsregio's en met netwerkpartners. Welke netwerkpartners dit betreft wordt bepaald op basis van de gevoerde gesprekken met de veiligheidsregio's.

De te interviewen functionarissen zijn ten minste;

- leden van de vakraad Brandveiligheid van de geselecteerde veiligheidsregio's;
- de (landelijk) coördinator van het Netwerk Brandveilig leven;
- netwerkvoorzitter Brandveilig leven;
- leden van het netwerk Brandveilig leven van de geselecteerde veiligheidsregio's;
- de functionaris die Brandveilig leven coördineert in de geselecteerde veiligheidsregio's;
- netwerkpartners, al dan niet op basis van convenanten;
- vanuit het Algemeen Bestuur de verantwoordelijke portefeuillehouder brandweertzorg, van de geselecteerde regio's (max 5) en/of
- de coördinerend gemeentelijk secretaris van de geselecteerde regio's (max. 5).

Deelvraag 2. Hoe voert de brandweer Brandveilig leven in het kader van de voorlichting aan burgers in de praktijk uit?

In deze deelvraag onderzoekt de Inspectie of de praktijk overeenkomt met hetgeen bedacht is voor Brandveilig leven dan wel beargumenteerd wordt afgeweken. Binnen deze onderzoeksvraag neemt de Inspectie ook mee in welke mate de brandweer de kwaliteit van de voorlichting en het effect ervan onderzoekt en in hoeverre zij op basis van de resultaten bijstelt. Ook onderzoekt zij de samenhang tussen de gezamenlijke doelen die door de gemeenten van de betreffende

veiligheidsregio voor Brandveilig leven zijn opgesteld en de uitvoering hiervan door de brandweer. Tevens bekijkt de Inspectie welke omstandigheden bevorderend of belemmerend zijn voor het daadwerkelijk (goed) in de praktijk kunnen uitvoeren van Brandveilig leven in het kader van de voorlichting aan burgers.

De te interviewen functionarissen zijn ten minste;

- leden van de vakraad Brandveiligheid van de geselecteerde veiligheidsregio's;
- de (landelijk) coördinator van het Netwerk Brandveilig leven;
- netwerkvoorzitter Brandveilig leven;
- leden van het Netwerk Brandveilig leven, van de geselecteerde veiligheidsregio's;
- de functionaris die Brandveilig leven coördineert in de geselecteerde veiligheidsregio's;
- een medewerker die Brandveilig leven uitvoert binnen de geselecteerde veiligheidsregio's;
- netwerkpartners al dan niet op basis van convenanten;
- vanuit het Algemeen Bestuur de verantwoordelijke portefeuillehouder brandweezorg, van de geselecteerde regio's (max 5) en/of
- de coördinerend gemeentelijk secretaris van de geselecteerde regio's (max. 5).

Deelvraag 3. Wat zijn belemmerende en bevorderende factoren bij Brandveilig leven in het kader van de voorlichting aan burgers door de brandweer?

De Inspectie stelt op basis van de documentstudie en de gesprekken met de Veiligheidsregio's en netwerkpartners de bevorderende en belemmerende factoren vast. In deelvraag 3 kijkt de Inspectie ook of de ingezette activiteiten aansluiten bij de doelstellingen van Brandveilig leven door uit de gesprekken en de documentatie op te halen of de gewenste doelstellingen worden behaald.

2. Rapportage en communicatie

2.1 Aankondiging

Na vaststelling van dit plan van aanpak kondigt de Inspectie haar onderzoek schriftelijk aan bij de 25 veiligheidsregio's. Het directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's ontvangt een afschrift van het plan van aanpak. Ook publiceert de Inspectie het plan van aanpak op haar website.

2.2 Wederhoor en rapportage

De te interviewen functionarissen krijgen vooraf het protocol van de werkwijze toegestuurd met daarin opgenomen het interviewprotocol. De geïnterviewden ontvangen na het gesprek de interviewverslagen voor wederhoor conform het interviewprotocol.

Afhankelijk van de uitkomsten wordt bepaald wat de meeste geëigende vorm van publicatie is (rapport, brief of alternatief product – hierna rapportage). Deze rapportage betreft een weergave van alle betrokken partijen tezamen en is niet individueel herleidbaar, er worden geen aparte regio-beelden opgesteld. Het concept eindproduct wordt voorgelegd voor wederhoor aan de eindverantwoordelijken van de betrokken organisaties.

De eindrapportage wordt door de inspecteur-generaal aangeboden aan de minister. Deze heeft uiterlijk zes weken de tijd om het rapport naar de Tweede Kamer te sturen, al dan niet voorzien van een beleidsreactie. De Inspectie plaatst het rapport dan op hetzelfde tijdstip op haar site. Indien de minister de rapportage niet binnen die zes weken naar de Tweede Kamer stuurt, maakt de Inspectie het rapport openbaar door het na die periode zelf op haar site te plaatsen. Tevens verspreidt de Inspectie de rapportage (digitaal) onder de 25 veiligheidsregio's en andere partijen die bij dit onderzoek zijn betrokken.

Inspectie Justitie en Veiligheid

*Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.*

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Hoge Nieuwstraat 8 | 2514 EL Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

Februari, 2023

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*