



'Minder brand, minder slachtoffers en minder schade?'

Onderzoek naar het programma Brandveilig leven

Rapport

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Aanleiding	4
Onderzoeksmethoden.....	4
Bevindingen	5
Hoofdconclusie	6
Aanbevelingen.....	7
1. Inleiding.....	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Onderzoeksaanpak	10
1.2.1 Doelstelling	10
1.2.2 Onderzoeksvraag	11
1.2.3 Afbakening	11
1.2.4 Onderzoeksmethoden	12
1.3 Leeswijzer	12
Hoofdstuk 2: Brandveilig leven	14
2.1 Brandveilig leven op landelijk en regionaal niveau	14
2.2 Sturing.....	15
2.2.1 Sturing op landelijk niveau	15
2.2.2 Sturing op regionaal niveau.....	16
2.3 Evalueren en verantwoorden.....	18
2.3.1 Evalueren.....	18
2.3.2 Meten van effecten.....	18
2.3.3 Verantwoording	19
2.4 Tussenconclusie	19
Hoofdstuk 3: Activiteiten Brandveilig leven.....	21
3.1 Doelgroepen	21
3.2 Landelijke activiteiten	21
3.3 Regionale activiteiten	22
3.4 Gedragsverandering bij doelgroepen	23
3.5 Samenwerking landelijk en (boven)regionaal	24
3.6 Tussenconclusie	26
Hoofdstuk 4: Randvoorwaarden	27

Onderzoek naar het programma Brandveilig leven

4.1	Mensen	27
4.2	Middelen.....	28
4.3	Financiering	28
4.4	Vakkennis.....	29
4.4.1	Opleiding	29
4.4.2	Bijscholing	30
4.4.3	Kennisdeling.....	30
4.4.4	Wetenschap	31
4.5	Tussenconclusie	31
Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen		33
5.1	Hoofdconclusie	33
5.1.1	Inrichting en borging van Brandveilig leven.....	34
5.1.2	Bevorderende en belemmerende factoren bij activiteiten Brandveilig leven	35
5.2	Aanbevelingen	36
5.2.1	Aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid en de besturen van de veiligheidsregio's	37
5.2.1	Aanbeveling aan de veiligheidsregio's	37
Afkortingen		39

Voorwoord

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. 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 brengen echter brandrisico's met zich mee die anders zijn dan waar traditioneel aan wordt gedacht.

Door deze 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 wordt het - moeilijker om de gewenste doelen 'minder brand, minder slachtoffers bij brand en minder schade' te halen.

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. Brandveilig leven verwijst naar de activiteiten die de brandweer organiseert om gedragsverandering te realiseren op het gebied van brandveiligheid, het vergroten van het brandveiligheidsbewustzijn en het bieden van handelingsperspectieven. Mede gezien de veranderende brandrisico's voor de brandweer en de winst die nog te behalen is aan de 'voorkant' van de veiligheidsketen, onderzocht de Inspectie in hoeverre uitvoering wordt gegeven aan de activiteiten en maatregelen van Brandveilig leven en hoe deze nu werkelijk geborgd zijn.

Het rapport laat zien dat er zowel landelijk als regionaal uitvoering wordt gegeven aan Brandveilig leven. Dit is sterk afhankelijk van de hoge mate van betrokkenheid door medewerkers die zich hiermee direct bezighouden. De wijze waarop Brandveilig leven wordt uitgevoerd en is geborgd verschilt per Veiligheidsregio. De Inspectie hoopt met dit rapport handvatten te bieden om Brandveilig leven steviger te positioneren en uniformiteit te stimuleren door (boven)regionale samenwerking te verbeteren, wetenschappelijke kennis toe te passen en vakbekwaamheidseisen op te stellen. De Inspectie ziet dit als belangrijke randvoorwaarden zodat iedere burger in Nederland hetzelfde (brand)veiligheidsniveau kan verwachten.

De Inspectie bedankt de betrokken veiligheidsregio's, gemeenten en netwerkpartners voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Esther de Kleuver
Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

Samenvatting

Aanleiding

De brandweer in Nederland spant zich in om de brandweezorg langs de veiligheidsketen¹ te organiseren, te verbeteren en innovaties door te voeren. Desondanks loopt de brandweer tegen haar grenzen aan: het aantal slachtoffers, branden en schades neemt niet af. Daarom verruimt de brandweer sinds 2010 de aandacht aan de preventiekant om branden en onveiligheid te voorkomen, waar het programma Brandveilig leven een onderdeel van is. De brandweer wil met informatievoorziening en het bevorderen van de bewustwording rond (brand)veiligheid bij het publiek het doel 'minder brand, minder slachtoffers en minder schade' bereiken. Gezien de mogelijke meerwaarde van het programma Brandveilig leven, richt de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) zich in dit onderzoek op deze preventieve taak en kijkt in hoeverre deze activiteiten en positionering van Brandveilig leven nu feitelijk geborgd zijn.

Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek heeft de Inspectie zich gericht op een afspiegeling van de 25 veiligheidsregio's door acht veiligheidsregio's te onderzoeken: Drenthe, Twente, Noord- en Oost-Gelderland, Amsterdam-Amstelland, Haaglanden, Zeeland en Limburg-Noord. Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag *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?* heeft de Inspectie 16 verdiepende (groeps)interviews gehouden met 43 functionarissen (hierna: respondenten) die op strategisch, tactisch en operationeel niveau betrokken zijn bij Brandveilig leven in de geselecteerde veiligheidsregio's. De Inspectie heeft in dit onderzoek ook bij zes veiligheidsregio's diverse (landelijke) netwerkpartners en bij vijf veiligheidsregio's een aantal vertegenwoordigers van gemeenten (vallend binnen de eerdergenoemde veiligheidsregio's) geïnterviewd. Met deze verdiepende interviews is achterhaald hoe de inrichting van Brandveilig leven en voorlichting van burgers naar de praktijk wordt vertaald en uitgevoerd. Hiermee kon vastgesteld worden welke bevorderende en belemmerende factoren hierbij een rol spelen. Daarnaast is gekeken naar wet- en regelgeving op het gebied van Brandveilig leven en naar de beschikbare documentatie die de Inspectie van de acht onderzochte veiligheidsregio's heeft ontvangen, waaronder (meerjaren)beleidsplannen en jaarplannen.

¹ De veiligheidsketen bestaat uit: risicobeheersing (pro-actie en preventie), preparatie, repressie en nazorg.

Bevindingen

De Inspectie keek in haar onderzoek onder andere naar de positionering en borging van het programma Brandveilig leven binnen brandweerorganisaties op regionaal en landelijk niveau. De Inspectie ziet dat voor het onderwerp Brandveilig leven op landelijk en regionaal niveau aandacht is en dat het onderwerp zich ontwikkelt. Er is veel enthousiasme en gedrevenheid bij medewerkers die zich bezighouden met Brandveilig leven. De ontwikkelde activiteiten zijn sterk gericht op het creëren van een brandveilige omgeving bij diverse doelgroepen in de samenleving. Echter, dit gebeurt beperkt vanuit een landelijk programma of in onderlinge samenhang. Zowel op landelijk als regionaal niveau zijn concrete doelstellingen in het kader van Brandveilig leven onvoldoende benoemd. Dat maakt dat goede sturing, beheersing, intern toezicht (evalueren, het meten van effecten) en verantwoording lastig is. De Inspectie neemt waar dat de brandweer in Nederland meer aandacht en dus erkenning geeft aan Brandveilig leven mede door het recente besluit van de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's (hierna: RCDV) om voor de vakraad Brandveiligheid (hierna: vakraad) structureel geld vrij te maken voor het programma, de sturing en de benodigde menskracht.

Naast de positionering en borging richtte dit onderzoek zich ook op de activiteiten van het programma Brandveilig leven. De veiligheidsregio's richten zich met diverse activiteiten en ieder op eigen wijze (zelf doen) al dan niet in samenwerking met netwerkpartners (laten doen) tot uiteenlopende doelgroepen. Het doel is om bewustwording van (brand)veilig gedrag te bewerkstelligen en uiteindelijk een brandveilige generatie te creëren. Steeds meer veiligheidsregio's houden bij de activiteiten rekening met het landelijke thema *gedragsverandering*, door via actieve werkvormen de doelgroepen aan te spreken.

Om uitvoering te kunnen geven aan Brandveilig leven zijn mensen, middelen, geld en kennis nodig. De Inspectie ziet dat niet iedere regio over evenveel middelen beschikt om uitvoering te kunnen geven aan Brandveilig leven. Hierdoor verschilt de positionering, (noodgedwongen) prioritering en uitvoering van Brandveilig leven per regio. De continuïteit van Brandveilig leven is kwetsbaar omdat de financiering binnen de veiligheidsregio's over meerdere jaren niet structureel is opgenomen in de begroting. Dit maakt dat keuzes die gemaakt worden vooral zijn gericht op de korte termijn. Op landelijk niveau is het mogelijk om met het structureel geld dat wordt vrijgemaakt voor de vakraad (en specifiek voor het programma Brandveilig leven) keuzes te maken voor de middellange termijn.

Op het gebied van vakbekwaamheid ontbreekt een landelijke opleiding om medewerkers goed te kunnen toerusten voor deze taak. Bestaand lesmateriaal is ontoereikend of verouderd. Beleid ten aanzien van vakbekwaamheid is op landelijk en regionaal niveau niet of beperkt vormgegeven: het ontbreekt aan adequate en actuele leerstof en een bijbehorend toetsingskader. Een landelijk of regionaal georganiseerde eensluidende periodieke bijscholing is niet geregeld. Het is aan de veiligheidsregio's zelf om invulling te geven aan vakbekwaamheid (zoals meelopen, een zelf ontwikkelde introductie cursus, digitaal zakboek). De Inspectie ziet dat de landelijke focus bij de beperkte opleiding en bijscholing vooral ligt op de inhoudskant en zich vrijwel niet richt op didactische vaardigheden en relatiebeheer,

twee belangrijke voorwaarden om goed uitvoering te kunnen geven aan Brandveilig leven.

De Inspectie constateert dat de producten die het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) oplevert door de veiligheidsregio's worden gebruikt en gewaardeerd. Het verder structureel delen van kennis, innovatie en informatie op landelijk niveau blijft uit. Veiligheidsregio's delen in districtsverband kennis en informatie, maar dit is niet structureel. Het ontbreekt hierbij aan een door alle actoren erkend gemakkelijk platform om kennis met elkaar te delen en van elkaars expertise gebruik te maken. Dit helpt om invulling te geven aan de toenemende behoefte om activiteiten te baseren op wetenschap (o.a. gedragsbeïnvloeding).

Hoofdconclusie

De Inspectie concludeert dat het landelijk programma Brandveilig leven beoogt mensen bewust te maken van brandveilig gedrag. Dit programma ontbeert echter een concrete visie, strategische doelen en de benodigde governance, waardoor niet kan worden vastgesteld dat de brandweer met dit landelijke programma voortdurend anticipeert op technologische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen. De Inspectie concludeert dat er met betrekking tot technologische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen wel kennisdocumenten, tools en voorlichtingsmaterialen voorhanden en nog in ontwikkeling zijn die desgewenst beschikbaar worden gesteld aan de veiligheidsregio's.

De Inspectie kan niet vaststellen in welke mate activiteiten vanuit het programma Brandveilig leven de burger bereiken en of het beoogde preventieve effect wordt gehaald, omdat het ontbreken van strategische doelen voor Brandveilig leven en het benodigde instrumentarium effectmeting vrijwel niet mogelijk maakt. Dit maakt (bij)sturen, evalueren en verantwoorden lastig.

De Inspectie concludeert dat op landelijk en regionaal niveau diverse activiteiten plaatsvinden om de burger actief te informeren in het kader van Brandveilig leven. Dit gebeurt in toenemende mate met het inzetten van gedragswetenschappers. Daarbij is aandacht voor specifieke doelgroepen en brandrisico's van zowel traditionele als nieuwe technologieën in huishoudens. Iedere veiligheidsregio geeft daar op eigen wijze invulling aan. Er is beperkt sprake van kennisdeling en samenwerking tussen veiligheidsregio's (onderling) en landelijk, waardoor het ontbreekt aan onderlinge samenhang. Er zijn wel landelijke projecten zoals bijvoorbeeld *Brandweer op school*. Echter is door incidentele financiering (periode 2018-2022) en daardoor een gebrek en coördinatie en regie, dit onvoldoende geborgd en doorontwikkeld. De producten die voortkomen uit de landelijke projecten zijn voor de veiligheidsregio's vaak niet een-op-een over te nemen. De brandweer geeft daarom vooral op regionaal niveau en bij voorkeur met een 'couleur locale' uitvoering aan Brandveilig leven. Niet iedere burger wordt daardoor op dezelfde manier geïnformeerd.

Daarnaast wordt ook niet iedere burger in dezelfde mate geïnformeerd. De verschillen in beschikbare middelen (mensen, materialen, financiën) tussen veiligheidsregio's zijn groot, waardoor uitvoering geven aan Brandveilig leven verschilt. De Brandveilig leven activiteiten zijn sterk afhankelijk van de capaciteit, vakbekwaamheid en het enthousiasme van medewerkers. Vastgesteld is dat het enthousiasme van betrokken medewerkers die zich primair met Brandveilig leven bezighouden bijzonder groot is.

Ook het ontbreken van landelijk en regionaal beleid ten aanzien van vakbekwaamheid van medewerkers zorgt dat medewerkers niet aan dezelfde landelijke kwaliteitseisen worden getoetst en voldoen. De veiligheidsregio's geven hier vooral zelf invulling aan. Dat geldt ook voor het opleiden en bijscholen van medewerkers. De Inspectie ziet het ontbreken aan structurele capaciteit en het niet hebben van vakbekwaamheidseisen en een goed opleidingsprogramma als risico's voor een goede taakuitvoering.

Aanbevelingen

De Inspectie komt tot een aantal aanbevelingen. Allereerst doet de Inspectie een aanbeveling gericht aan de minister van Justitie en Veiligheid en de besturen van de veiligheidsregio's met als doel Brandveilig leven beter te positioneren en daarnaast de samenhang tussen landelijk en regionaal beleid en uitvoering te versterken. Daarna volgt een aantal aanbevelingen aan de besturen van de veiligheidsregio's.

Aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid en de besturen van de veiligheidsregio's

- Zet de landelijke ontwikkeling ten aanzien van brandveilig leven met kracht voort door het onderwerp en programma landelijk te borgen en veiligheidsregio's beter te ondersteunen om de doelstelling minder brand, minder slachtoffers en minder schade te halen.

Aanbevelingen aan de besturen van de veiligheidsregio's.

- Formuleer en stuur op de ontwikkeling en uitvoering van een landelijk meerjarenprogramma Brandveilig leven met daarin een smart geformuleerde beschrijving van een missie en visie, concrete strategische doelen en beoogde resultaten. Concretiseer de doelstellingen zowel op strategisch als op operationeel en tactisch niveau, stel een strategisch kader op en betrek daarbij het dekkingsplan. Zorg daarnaast dat er meerjarig voldoende middelen en materialen zijn om dit te kunnen.
- Draag een passende gezamenlijke boodschap uit, ontwikkel gezamenlijk landelijke Brandveilig leven producten, zorg dat deze aansluiten op de praktijk en rol deze regionaal uit. Vergroot hiermee de slagkracht en het (uniforme) beeldmerk van de brandweer.

Onderzoek naar het programma Brandveilig leven

- Versterk de rol van de werkgroep 'Gedragsverandering'.
Gedragsverandering is bij uitstek het instrumentarium om Brandveilig leven te ontwikkelen en implementeren in de veiligheidsregio's die daar vanwege gebrek aan middelen beperkt uitvoering aan kunnen geven. Ontwikkel rondom gedragsverandering activiteiten (train-de-trainer, leerstof) zodat deze wetenschap toepasbaar is in ieder veiligheidsregio.
- Voer verder onderzoek uit naar toepasbare instrumentarium voor gedragsverandering. Betrek daarbij die kennis die bij veiligheidsregio's en netwerkpartners al is opgedaan.
- Waarborg vakbekwaamheidseisen door deze op- en vast te stellen, waarbij oog is voor inhoud, didactische vaardigheden, relatiebeheer en gedragsverandering. Ontwikkel hiervoor landelijk bruikbare leerstof.
- Ontwikkel een actief podium voor kennisdeling, dat zowel bottom-up als top-down voorziet in kennis, middelen en materialen die voor iedere regio toepasbaar en afneembaar zijn, zonder dat hier grote aanpassingen voor nodig zijn.
- Voer verder onderzoek uit naar eenvoudige toepasbare wijzen van effectbeoordeling om vast te kunnen stellen of Brandveilig leven activiteiten bijdragen aan de doelstelling minder brand, minder slachtoffers en minder schade. Betrek daarbij de kennis die bij de veiligheidsregio's – al dan niet samen met het NIPV - is opgedaan. Onderzoek vervolgens de effecten op langere termijn om inzichtelijk te maken of de strategische doelen van Brandveilig leven zijn behaald en om verbeterpunten te identificeren.
- Stimuleer het toepassen van Brandveilig leven op die situaties waarin de standaardonderdelen van de veiligheidsketen niet toereikend zijn. Bepaal dat in situaties waar de gebiedsgerichte opkomsttijd wordt overschreden de veiligheidsregio passende smart geformuleerde maatregelen treft.

1. Inleiding

De afgelopen decennia heeft de technologische vooruitgang niet stilgestaan. 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 fietsaccu of het – in verband met de hogere energieprijzen - gebruiken van alternatieve verwarmingsmiddelen.

Naast technologische ontwikkelingen speelt ook afnemende zelfredzaamheid² een belangrijke rol bij toegenomen brandrisico's. Dit komt onder andere door toenemende vergrijzing waarbij de inzet is om langer zelfstandig thuis te wonen (uit wens of uit noodzaak). Afnemende 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. Zowel wetgeving als brandweerdoctrine hebben als uitgangspunt dat burgers zelfstandig een ruimte moeten kunnen ontvluchten. Wanneer dat door omstandigheden niet mogelijk is, neemt de kans op slachtoffers toe.

Deze toenemende brandrisico's en afnemende zelfredzaamheid zorgen ervoor dat het traditionele landschap van preventieve en repressieve brandweezorg moet veranderen.

1.1 Aanleiding

De Inspectie houdt toezicht op het terrein van justitie en veiligheid. Eén van de taken van de Inspectie is toezicht houden op de wijze waarop veiligheidsregio's, het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (hierna: NIPV), een gemeente of ander openbaar lichaam uitvoering geeft aan de taken met betrekking tot de brandweezorg.³ De Inspectie ziet dat ondanks alle inspanning van de brandweer om de brandweezorg goed te organiseren, de slagkracht te verbeteren en innovaties door te voeren, de brandweer tegen haar grenzen aan loopt. De traditionele taken van de brandweer: preventie en repressie zijn niet toereikend om de gewenste doelen *minder brand, minder slachtoffers bij brand en minder schade* te halen. De brandweer is daarom met behulp van een visie 'Brandweer over Morgen' (2010) gestart met investeren aan de voorkant – de preventiekant – van de veiligheidsketen en de start van Brandveilig leven.⁴

Brandveilig leven is voor de brandweer een belangrijk instrument om burgers voor te lichten op welke wijze branden of onveilige situaties kunnen worden voorkomen of hoe gehandeld kan worden tijdens een brand. De term Brandveilig leven wordt

² Loket Brandveilig leven. Definitie 'zelfredzaamheid': iedereen neemt zelf verantwoordelijkheid voor zijn eigen brandveiligheid en die van zijn directe omgeving.

³ Artikel 57 Wet veiligheidsregio

⁴Zie '[Brandweer over morgen](#)': 'Brandweer over Morgen'

door de brandweer gebruikt om activiteiten te duiden die gericht zijn op het realiseren van gedragsverandering bij burgers, bedrijven en instellingen gericht op brandveiligheid⁵. In het jaarplan 2023 Brandveilig leven NL van de vakraad Brandveiligheid staan een vijftal speerpunten en begrotingsthema's geformuleerd voor de periode 2023 - 2027:

1. op weg naar een brandveilige generatie,
2. specifieke aandacht voor kwetsbare inwoners,
3. algemene publieksvoorlichting,
4. bevorderen van uniformiteit tussen regio's,
5. versterken van het vakgebied van Brandveilig leven.

Ondanks het feit dat de veiligheidsregio's het belang van het programma Brandveilig leven onderkennen om de gewenste speerpunten te behalen, is het de vraag in hoeverre deze activiteiten en maatregelen van Brandveilig leven nu werkelijk onderdeel uitmaken van de brandweezorg.⁶

1.2 Onderzoeksaanpak

1.2.1 Doelstelling

De brandweer geeft zelf aan dat er ondanks de inspanningen beperkt winst valt te behalen in de repressieve brandweezorg, mede omdat door sociaal-maatschappelijke en technologische ontwikkelingen het landschap van brandweezorg (voortdurend) veranderd. Er moet vooral worden gekeken naar de preventieve brandweezorg. Brandveilig leven levert een belangrijke bijdrage aan deze preventieve brandweezorg. De Inspectie onderzoekt de doelstellingen van de brandweer in Nederland ten aanzien van Brandveilig leven en of zij een beeld heeft of en in hoeverre het gewenste effect 'minder brand, minder schade en minder slachtoffers' wordt behaald. Het doel van dit onderzoek is om het effect van Brandveilig leven te vergroten en op die manier bij te dragen aan het versterken van de preventieve brandweezorg. Daarmee wordt mogelijk het brandveilig gedrag verbeterd waardoor burgers en bedrijven zich beter kunnen beschermen tegen brand in hun leefomgeving.

⁵ Het gaat hierbij niet om activiteiten in het kader van industriële veiligheid, omgevingsveiligheid & verstrekken van vergunningen, toezicht en handhaving.

⁶ 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. 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.

1.2.2 Onderzoeksvraag

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 goed te kunnen beantwoorden, is deze uitgewerkt in de volgende deelvragen:

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?

Deze deelvragen dienen als hulpmiddel om tot een antwoord op de centrale onderzoeksvraag te komen. Antwoorden op de deelvragen zijn daarom niet expliciet opgenomen maar onder andere terug te zien in de tussenconclusies van de hoofdstukken.

1.2.3 Afbakening

Omdat het taakgebied (brand)preventie breed is, heeft de Inspectie voorafgaand aan het onderzoek een oriëntatie uitgevoerd. Op basis hiervan heeft zij besloten het onderzoek te richten op de voorlichting door de brandweer over brandveiligheid aan burgers. Reden voor deze focus is dat volgens de Inspectie een goede voorlichting met name profijt voor de burgers oplevert.

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 zelf zicht heeft of georganiseerde Brandveilig leven activiteiten positief effect opleveren door de veiligheidsregio's te bevragen wat zij doen aan effectmeting en wanneer zij tevreden zijn met het resultaat. De Inspectie beschrijft de werkwijze. Zij sluit in haar onderzoek andere preventietaken uit, zoals het toezicht op de bouwregelgeving, de toepassing van de toekomstige omgevingswet en bedrijfshulpverlening.

1.2.4 Onderzoeksmethoden

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag heeft de Inspectie 16 verdiepende (groeps)interviews gehouden met 43 functionarissen (hierna: respondenten) die op strategisch, tactisch of operationeel niveau betrokken zijn bij Brandveilig leven in de geselecteerde veiligheidsregio's. Met deze verdiepende interviews is 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. Daarnaast is gekeken naar wet- en regelgeving op het gebied van Brandveilig leven en naar beschikbare documentatie die de Inspectie van de acht onderzochte veiligheidsregio's heeft ontvangen, waaronder (meerjaren)beleidsplannen en jaarplannen.

In dit onderzoek heeft de Inspectie zich gericht op een afspiegeling van de 25 veiligheidsregio's. De Inspectie selecteerde 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:

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

De Inspectie heeft in dit onderzoek ook de samenwerking met diverse (landelijke) netwerkpartners en een aantal gemeenten (vallend binnen de eerdergenoemde veiligheidsregio's) bekeken. In dat kader heeft de Inspectie in zes van de geselecteerde veiligheidsregio's gesproken met één of twee netwerkpartners, waaronder medewerkers van een zorginstelling, verzekeringsmaatschappij of stichting. Daarnaast zijn in vijf van de geselecteerde veiligheidsregio's interviews gehouden met burgemeesters of coördinerend-gemeentesecretarissen van de gemeenten die de brandweerportefeuille beheren.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport bestaat naast de inleiding uit vier hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt de positionering en verankering, de governance, van Brandveilig leven binnen de brandweerorganisaties op regionaal en landelijk niveau beschreven. In hoofdstuk 3 beschrijft de Inspectie de landelijke en regionale Brandveilig leven activiteiten van de onderzochte veiligheidsregio's, hoe de (boven)regionale samenwerking verloopt en welke doelgroepen worden aangesproken. In hoofdstuk 4 staan de randvoorwaarden centraal, waarover veiligheidsregio's al dan niet beschikken en die nodig zijn om goed uitvoering te kunnen geven aan voorlichting in het kader van Brandveilig leven. In hoofdstuk 2 t/m 4 staan in paars omliggende kaders

werkwijzen of ontwikkelingen van veiligheidsregio's beschreven wat volgens de Inspectie voorbeelden zijn van 'best practices'. In hoofdstuk 5 worden de conclusies en aanbevelingen toegelicht. In de hoofdstukken 2 t/m 5 staat de beantwoording van de hoofdvraag centraal.

Hoofdstuk 2: Brandveilig leven

Nederland is verdeeld in 25 veiligheidsregio's met ieder een eigen brandweerkorps. Ieder brandweerkorps is autonoom en bestaat uit meerdere brandweerposten die binnen een veiligheidsregio samenwerken. Om de samenwerking en kennisontwikkeling landelijk vorm te geven, werken de veiligheidsregio's met vakraden. Deze vakraden sturen op landelijke projecten, programma's en kennen netwerken met als doel om tot kennisontwikkeling te komen en de professionaliteit in de regio's te versterken. Brandveilig leven valt onder de vakraad Brandveiligheid en het netwerk Brandveilig leven.

2.1 Brandveilig leven op landelijk en regionaal niveau

Op landelijk niveau heeft Brandveilig leven aandacht vanuit de Raad van Directeuren en Commandanten Veiligheidsregio's (RCDV). Vanuit de vakraad Brandveiligheid RCDV worden de landelijke doelstellingen geformuleerd en landelijke activiteiten voor Brandveilig leven gestimuleerd om op te pakken. Binnen deze vakraad zijn twee portefeuillehouders actief. Zij sturen de programmamanager Brandveilig leven aan die verantwoordelijk is voor het opstarten van een landelijk programma Brandveilig leven. De programmamanager kan voor het realiseren van de landelijke doelen gebruik maken van het netwerk Brandveilig leven, waaraan alle districtsvoorzitters⁷ Brandveilig leven deelnemen, en van de werkgroep 'Gedragsverandering'. Deze werkgroep ondersteunt veiligheidsregio's bij het sturen op gedragsverandering bij burgers in de regio als het gaat om Brandveilig leven.

Doordat de functie van programmamanager langere tijd niet is vervuld, heeft dit effect op de uitvoering en de (door)ontwikkeling van het landelijk programma Brandveilig leven. Deze ontwikkeling heeft tot op heden grotendeels stilgestaan. Daarnaast blijkt uit de gesprekken met de respondenten dat de opdracht, de rolverdeling en de bevoegdheden op landelijk niveau van de verschillende betrokken functionarissen niet bij iedereen duidelijk zijn en dat het thema Brandveilig leven niet altijd de benodigde aandacht krijgt. In de RCDV-vergadering van 21 april 2023 is besloten structureel te investeren in het landelijke programma Brandveilig leven om stappen te kunnen zetten op preventie en risicocommunicatie.⁸ Er is besloten structureel geld vrij te maken om de functie van programmamanager in te kunnen vullen, een communicatiemedewerker aan te

⁷ De 25 veiligheidsregio's zijn verdeeld in een aantal districten; Oost (5), Noord (3), Noordwest (4), Zuid (6), Zuidwest (4), Midden (3). Binnen die districten werken een aantal veiligheidsregio's samen. Ieder district heeft een eigen voorzitter.

⁸ [Uit de RCDV-vergadering van april 2023 - BrandweerNederland.nl](https://www.brandweernederland.nl/nieuws/rcdv-vergadering-april-2023/)
<https://www.brandweernederland.nl/nieuws/rcdv-vergadering-april-2023/>

stellen en een deel van het bedrag te bestemmen voor beleidsondersteuning en licentiekosten.

Op regionaal niveau ziet de Inspectie dat Brandveilig leven bij de onderzochte veiligheidsregio's organisatorisch verschillend is ingebed. Brandveilig leven is bij het merendeel van de veiligheidsregio's onderdeel van de afdeling Risicobeheersing. Bij een aantal regio's is Brandveilig leven onderdeel van een (afdelingoverstijgend) programma, zoals Zeeland veilig of Veilig leven. De flexibele schil⁹ om uitvoering te geven aan de Brandveilig leven activiteiten valt meestal onder een ander team, doorgaans is dat de afdeling Repressieve brandweezorg. Uit de gesprekken met respondenten komt naar voren dat het in de aansturing lastig is om uitvoering te geven aan Brandveilig leven wanneer niet wordt gewerkt in hetzelfde team. Zie ook paragraaf *Sturing*.

2.2 Sturing

Om gericht uitvoering te kunnen geven aan de doelstellingen van Brandveilig leven is effectieve sturing¹⁰ een belangrijke randvoorwaarde. De Inspectie onderzocht de borging van de visie en missie, doelstellingen, het beschreven beoogde resultaat en de sturing daarop.

2.2.1 Sturing op landelijk niveau

Brandveiligheidsvoorlichting is, in tegenstelling tot bijvoorbeeld risicocommunicatie in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing, niet in wet- en regelgeving geborgd. Dat maakt dat het formeel geen wettelijke taak van de brandweer is. Toch ziet de brandweer Brandveilig leven als een kans om invulling te geven aan haar visie, namelijk minder incidenten (branden), minder slachtoffers en minder schade.

De Inspectie ziet dat Brandweer Nederland via de RCDV en de vakraad Brandveiligheid op verschillende manieren landelijk stuurt op het thema Brandveilig leven, echter zonder dat hiervoor een expliciete visie of missie voor Brandveilig leven is opgesteld. De doelstellingen beperken zich tot de vijf speerpunten die zijn benoemd in het jaarplan Brandveilig leven NL 2023. De brandweer heeft deze speerpunten niet verder uitgewerkt naar concreet te behalen doelen gekoppeld aan een deadline.

⁹ De vaste kern bestaat uit mensen die bij de organisatie voor het taakgebied Brandveilig leven werken. De flexibele schil is anders en diverser opgebouwd dan de vaste kern. In een flexibele schil werken mensen die flexibel inzetbaar zijn om uitvoering te geven aan werkzaamheden of activiteiten naast het reguliere werk.

¹⁰ Onder sturing verstaat de Inspectie het geheel van activiteiten waarmee bewust het gedrag van organisatieleden wordt beïnvloed om de doelstellingen van de organisatie te realiseren.

De RCDV stuurt op brandveiligheid door met behulp van het NIPV onderzoek te verrichten naar brandveiligheid en brandrisicoreductie. Het NIPV ondersteunt de veiligheidsregio's met onderzoek en onderwijs, al dan niet in opdracht van de veiligheidsregio's. Daarnaast is er sprake van het ontwikkelen van bijvoorbeeld landelijke standaarden en werkwijzen vanuit het netwerk Brandveilig leven en de werkgroep gedragsverandering. Medewerkers uit de veiligheidsregio's nemen deel aan het netwerk of de werkgroep. De vakraad Brandveiligheid ontwikkelt haar eigen agenda en kan zelfstandig besluiten nemen. Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat de sturing vanuit de RCDV op de vakraad Brandveiligheid als beperkt wordt ervaren. Zo is onbekend welke opdracht de vakraad vanuit de RCDV heeft meegekregen. De vakraad ontwikkelt en beoordeelt landelijke en regionale initiatieven en heeft een faciliterende rol, maar heeft bijvoorbeeld geen eigen begroting en daardoor geen directe zeggenschap over welke programmaonderdelen gecontinueerd moeten worden. Daarnaast is door het ontbreken van een landelijk programma en een programmamanager (vacature) beperkte landelijke sturing mogelijk op het ontwikkelen en verspreiden van (regionale) producten. Met het invullen van de vacature beoogt de RCDV dit weer te organiseren. De Inspectie ziet dat de ambities om te sturen op brandveiligheidsbewustzijn en het verhogen van zelfredzaamheid bij burgers nu vooral ontstaat vanuit initiatieven van individuele veiligheidsregio's.

2.2.2 Sturing op regionaal niveau

Het niet hebben van concrete strategische doelstellingen ten aanzien van Brandveilig leven ziet de Inspectie terug op regionaal niveau. Zes van de acht onderzochte veiligheidsregio's hebben voor Brandveilig leven weliswaar een meerjarig beleidsplan of visiedocument of hebben doelstellingen daartoe benoemd, maar deze zijn niet concreet. In de ontvangen beleidsdocumenten worden strategische doelstellingen die voor Brandveilig leven geformuleerd zijn vaak onvoldoende specifiek beschreven, niet aan tijd gebonden of zijn lastig meetbaar. Uit de gesprekken blijkt dat de teams Brandveilig leven zelf operationele doelen formuleren. Enkele voorbeelden hiervan zijn het gericht benaderen van doelgroepen, werken met ambassadeurs die de boodschap uitdragen en het inzetten van influencers om het gedrag van de burger te beïnvloeden. Dit zijn medewerkers van veiligheidsregio's, de brandweer of vrijwilligers.

Operationele doelen zijn in de theorie gebaseerd op strategische doelen. In de praktijk blijkt dat beide niet voldoende concreet zijn. De jaarplannen beschrijven vooral de geplande of gewenste activiteiten en daarop wordt min of meer gestuurd. Als er andere prioriteiten of wensen zijn op uitvoeringsniveau, dan worden de Brandveilig leven activiteiten passend gemaakt. Soms is sprake van politiek-bestuurlijke druk naar aanleiding van landelijke, regionale of lokale ontwikkelingen of door incidenten. Dan kan bijvoorbeeld de focus worden gewijzigd op bepaalde doelgroepen. Ook kunnen bepaalde thema's meer aandacht krijgen zoals het plaatsen van koolmonoxide- en rookmelders.

Vanwege het feit dat de toekenning van budgetten bij de meeste onderzochte veiligheidsregio's op jaarbasis plaatsvindt, is het lastig om over de jaargrens heen

en zeker op langere termijn activiteiten vast te stellen en daarop te sturen. Zie paragraaf *Financiering*.

De meest voorkomende sturingspraktijk in de veiligheidsregio's is volgens de respondenten dat de teams Brandveilig leven bepalen en aansturen welke activiteiten worden gepland en uitgevoerd. Er is dus veel autonomie in het team dat zich met een hoge mate van betrokkenheid bezighoudt met Brandveilig leven. Het team Brandveilig leven heeft ambassadeurs en de repressieve medewerkers (zowel beroeps als vrijwilligers) op de brandweerposten nodig voor de uitvoering. Het team heeft op die posten echter geen zeggenschap wat sturen lastig maakt. Brandweerposten hebben vanwege andere prioriteiten of onderbezetting niet altijd tijd voor de uitvoering van Brandveilig leven of vinden deze extra taak niet horen bij repressief personeel. De Inspectie ziet dat om die reden niet structureel uitvoering wordt gegeven aan de Brandveilig leven activiteiten door de repressieve brandweermedewerkers.

Uit de gesprekken met de respondenten merkt de Inspectie op dat er binnen de veiligheidsregio's wel met een globale visie en missie wordt gewerkt, bijvoorbeeld 'het creëren van een brandveilige generatie'. Dit komt overeen met het landelijk speerpunt. De Inspectie ziet in de ontvangen documenten de expliciete missie en visie niet (concreet) beschreven. De missie en visie zijn nu veelal een impliciete uitwerking en bedoeling ten aanzien van brandveiligheid. Deze raken wel het landelijke uitgangspunt 'minder schade, minder slachtoffers en minder branden', maar bieden geen concrete stip op de horizon.

Dekkingsplannen

Wanneer vooraf bekend is dat de norm van de opkomsttijd¹¹ van de brandweer wordt overschreden, is het inzetten van Brandveilig leven activiteiten een middel om brandpreventieve maatregelen toe te passen. De burger kan dan zelf op basis van voorlichting maatregelen nemen om de risico op brand te verkleinen. De Inspectie constateerde in haar onderzoek naar gebiedsgerichte opkomsttijden (2022) dat het informeren van inwoners, bedrijven en eigenaren van objecten waarin de 18-minuten-norm niet kan worden gehaald, in de conceptdekkingsplannen niet of niet voldoende wordt beschreven of is uitgewerkt. Daar waar het staat beschreven wordt aangegeven dat er Brandveilig leven activiteiten *kunnen* worden ingezet, maar niet op welke wijze of in welke mate. In dit onderzoek constateert de Inspectie dat in het Brandveilig leven beleid van de veiligheidsregio's ook niet of beperkt een directe koppeling met de dekkingsplannen wordt gemaakt: welke Brandveilig leven activiteiten bijvoorbeeld worden ingezet bij een overschrijding van de 18-minuten-norm in een bepaald gebied en wat de brandweer en de burger (zelf) doen kan om het risico op brand te verkleinen.

¹¹ De opkomsttijd van de brandweer is de tijd tussen de melding en het moment dat de brandweer ter plaatse is en staat beschreven in de dekkingsplannen.

2.3 Evalueren en verantwoorden

Evalueren richt zich op het waarderen van de uitkomsten van activiteiten aan de hand van de doelstellingen van de organisatie en op het bekijken of de werkwijze past bij de doelgroep (hoe ervaart de doelgroep het). Het evalueren van het Brandveilig leven beleid en de activiteiten kan ondersteunen bij het verbeteren van (interne) processen en daarmee het lerend vermogen vergroten. Daarnaast kunnen uitkomsten van evaluaties en effectmetingen worden gebruikt in de verantwoording van de activiteiten. In algemene zin is de Inspectie van mening dat een kwalitatief goede verantwoording in zal moeten gaan op welke resultaten (eventueel op welke wijze) bereikt zijn, vervolgens de vraag of daarmee de vooraf gestelde doelen binnen de gestelde kaders zijn behaald en of het gewenste effect is bereikt. Als de doelen niet zijn behaald, is het belangrijk om daar een toelichting op te geven.

2.3.1 Evalueren

De respondenten geven aan dat activiteiten vaak wel worden geëvalueerd, maar dit gebeurt op verschillende wijzen, informeel en incidenteel. Tijdens evaluaties wordt volgens respondenten besproken hoeveel mensen er bij bijeenkomsten zijn geweest (kwantitatief), hoe de reacties van deelnemers waren, of het goed is verlopen en of het rendabel was ten opzichte van de energie die erin is gestoken (kwalitatief). In de ontvangen stukken zijn op één veiligheidsregio na geen evaluatiewerkwijzen beschreven die gekoppeld zijn aan concrete activiteiten. Ook ontbreekt het aan informatie dat er structureel wordt geëvalueerd. Het ontbreekt hier dus aan een sturingsmechanisme dat wel regelmatig in beleidsdocumenten is verwoord.

2.3.2 Meten van effecten

Het verantwoorden over de bereikte effecten gebeurt bij de veiligheidsregio's vooral op basis van kwantitatieve gegevens en beperkt zich vaak tot bijvoorbeeld bezoekersaantallen bij een activiteit of online bereik. De onderzochte veiligheidsregio's meten nauwelijks de effecten van haar Brandveilig leven activiteiten. De reden die veiligheidsregio's geven hiervoor is dat een gedragsverandering lastig meetbaar is. Is er na de bijeenkomst daadwerkelijk een rookmelder opgehangen, is deze getest en is na verloop van tijd ook de batterij vervangen? Heel soms wordt er middels een vragenlijst of nabellen bij de aanwezigen gecheckt wat bezoekers met de informatie tijdens een voorlichtingsbijeenkomst hebben gedaan (zelf-rapportage). Bij drie van de acht onderzochte veiligheidsregio's wordt wel verder gekeken. Daar kijken gedragswetenschappers specifiek naar effecten van gedragsinterventies. Ook het NIPV doet dit. Zij heeft onderzoek gedaan voor de doelgroep zelfstandig wonende ouderen. Het is vervolgens niet mogelijk om op basis van deze gegevens een causaal verband vast te stellen dat de Brandveilig leven activiteiten ook daadwerkelijk hebben geleid tot minder branden, slachtoffers en schade. Met name het niet of lastig kunnen vaststellen van een causaal verband wordt in de volle

breedte gezien als een knelpunt. Je kunt tenslotte niet aangeven wat je hebt weten te voorkomen.

Veiligheidsregio Utrecht heeft een effectmeting gedaan op de lespakketten die door hen aangeboden worden aan de basisscholen. Het doel was om te zien of er een significant verschil is in het kennisniveau van de studenten als de lessen fysiek of online worden aangeboden. Hiervoor hebben zij een vragenlijst laten invullen met vragen over brandpreventie op drie verschillende momenten (voor opleiding, na opleiding, twee maanden later). De Veiligheidsregio stuurt op basis van deze uitkomst waar nodig bij.

2.3.3 Verantwoording

Bij iedere veiligheidsregio is er op het gebied van Brandveilig leven sprake van verantwoording. Dit verschilt in concreetheid, in niveau en in de wijze waarop de verantwoording wordt afgelegd. Verantwoording en informatie vindt plaats in jaarverslagen voor het bestuur en/of jaarverslagen voor het publiek. Naast jaarlijkse verantwoording is in drie veiligheidsregio's periodiek in bestuursrapportages een verantwoording opgenomen.

2.4 Tussenconclusie

Sinds de start van Brandveilig leven vanaf 2010 heeft de uitvoering ervan zich op landelijk en regionaal niveau ontwikkeld, echter beperkt in onderlinge samenhang. Met het recente besluit om structureel geld vrij te maken voor het programma Brandveilig leven, beoogt de RCDV de landelijke ontwikkelingen en het bieden van ondersteuning aan de veiligheidsregio's beter te kunnen vormgeven. De Inspectie ziet dit als een positieve ontwikkeling omdat hiermee op landelijk niveau (opnieuw) het belang van Brandveilig leven wordt benadrukt en erkend. Met het structurele geld is het van belang dat de ontstane afstand tussen de landelijke en regionale uitvoering van Brandveilig leven wordt verkleind, waardoor de verschillen tussen veiligheidsregio's onderling worden verminderd. Een nauwere samenwerking en een eenduidige boodschap draagt bij aan dat de burger op dezelfde wijze wordt geïnformeerd.

Op regionaal niveau is Brandveilig leven nog onvoldoende geborgd. Er is winst te behalen als het gaat om de governance. Het gaat dan om het efficiënt en effectief realiseren van de organisatiedoelstellingen door middel van het waarborgen van de onderlinge samenhang van vier stappen: 1. goede sturing (plan) en 2. beheersing (do), 3. intern toezicht (evalueren, meten van effecten) (check) en 4. verantwoording en zo nodig verbeteren (act). Er zijn bij de meeste veiligheidsregio's doelstellingen geformuleerd al dan niet gebaseerd op de vijf

landelijke speerpunten. Deze zijn echter onvoldoende concreet uitgewerkt om op te kunnen sturen. Er wordt nu vooral gestuurd op geplande of gewenste activiteiten (korte termijn). Evaluaties van de activiteiten vinden in verschillende vormen plaats, maar zijn niet gebaseerd op de (strategische) doelen. Dat maakt het lastig om goed te kunnen verantwoorden of de activiteiten in het kader van Brandveilig leven ook daadwerkelijk bijdragen aan de doelstellingen. De Inspectie is van mening dat het concretiseren van beleid (visie, missie en doelstellingen) bijdraagt aan beter kunnen (bij)sturen, evalueren en verantwoorden.

Het meten van het effect van Brandveilig leven activiteiten vindt beperkt plaats. Een knelpunt is het niet of lastig kunnen vaststellen van het verband tussen de activiteiten en het effect 'minder schade, minder branden, minder slachtoffers'. De Inspectie ziet een positieve beweging als het gaat om het meten van effecten van bepaalde gedragsinterventies. Op die manier kan doelgerichter de burger worden bereikt. Steeds meer veiligheidsregio's kijken hiernaar met behulp van gedragswetenschappers en daarnaast doet het NIPV onderzoek.

Hoofdstuk 3: Activiteiten Brandveilig leven

De Inspectie onderzocht in de geselecteerde veiligheidsregio's en op landelijk niveau of de activiteiten en de doelgroepen die worden bereikt aansluiten bij de doelstellingen die zijn vastgesteld en of hierbij landelijk en (boven)regionaal wordt samengewerkt.

3.1 Doelgroepen

In de landelijke agenda Brandweezorg 2018-2022 staat dat de aanpak van veiligheidsregio's zich moet richten op het sturen op risico- en kansgroepen.¹² Het NIPV heeft de risico- en kansgroepen uitgewerkt in een rapportage.¹³ De Inspectie ziet dat dit in de praktijk door veiligheidsregio's wordt overgenomen. De in de rapportage benoemde risico- en kansgroepen komen overeen met de doelgroepen die de veiligheidsregio's hanteren in hun aanpak bij Brandveilig leven. De veiligheidsregio's beperken zich niet alleen tot de risico- en kansgroepen, zij spreken vaak een bredere doelgroep aan. Zo worden er passende voorlichtingsactiviteiten ontwikkeld voor doelgroepen in diverse leeftijdscategorieën, waarbij het uitgangspunt is om een brandveilige generatie te creëren. Voorbeelden hiervan zijn voorlichtingen gericht aan kinderen in het basisonderwijs, scholieren in het voortgezet onderwijs, studenten, ouders met jonge kinderen, senioren en bewoners van verpleeg- en verzorgingshuizen. Daarnaast wordt er ook aandacht besteed aan voorlichting specifiek gericht op actuele risico's, waaronder langer zelfstandig wonenden, elektrische fietsgebruikers (accu's laden) en verminderd zelfredzamen. De aanpak en inzet die de Inspectie hoort uit de gesprekken met de respondenten is terug te vinden in de documenten die de Inspectie heeft ontvangen.

3.2 Landelijke activiteiten

Landelijk en regionaal vinden er in het kader van Brandveilig leven veel activiteiten plaats, al dan niet gericht op bepaalde vastgestelde doelgroepen of vanuit landelijke speerpunten. Deze activiteiten staan vastgelegd in documenten of worden spontaan dan wel ad hoc of op verzoek van burgers georganiseerd en

¹² Landelijke agenda Brandweezorg 2018-2022 pag. 12 *'We richten onze aanpak op zorgvuldig gekozen risico- en kansgroepen zoals ouderen, verwarde personen, éénooudergezinnen, studenten en brandstichters. Door onderzoek leren we de risico- en kansgroepen beter kennen. Van de interventies die we toepassen willen we de effecten kennen.'*

¹³ Risicogroepen en Brandveiligheid – Brandweeracademie 2019. Instituut Fysieke Veiligheid NIPV. 1 juli 2019.

verschillen in omvang en aard van elkaar. Daarnaast zijn voor sommige activiteiten samenwerkingsverbanden opgesteld of actief en worden hier vanuit activiteiten ontwikkeld.

Landelijk lopen er diverse programma's ter ontwikkeling van producten in het kader van Brandveilig leven. De programma's hebben als doel om op (boven)regionaal niveau producten te ontwikkelen die vervolgens weer landelijk gedeeld en uitgezet kunnen worden. Het landelijk programma Veilige Energietransitie houdt zich bijvoorbeeld bezig met het ontwikkelen van Brandveilig leven producten op actuele thema's zoals zonnepanelen, laden, thuisaccu, isoleren en verwarmen. Daarnaast organiseert deze projectgroep via een apart deelproject dat medewerkers Brandveilig leven op deze thema's worden bijgeschoold via het train-de-trainer principe. Er is een stuurgroep Veilige energietransitie die de voortgang van het programmaplan controleert.

De respondenten uit de veiligheidsregio's geven aan dat er landelijke content beschikbaar is die voor het hele land geldt, echter deze is niet altijd goed toepasbaar voor de eigen regio. Datgene wat nu vanuit de landelijke organisatie komt wordt wel gebruikt maar vraagt alsnog maatwerk omdat het gebodene volgens respondenten vaak onjuistheden bevat. Het gaat dan om verkeerde verwijzingen op het internet naar organisaties of websites die niet meer bestaan of om delen van activiteiten die regionaal niet worden uitgevoerd. Ook zijn er naar het oordeel van respondenten opmaak- en layoutverschillen met wat regionaal wordt gehanteerd. Lokaal zijn dan veel aanpassingen nodig waarop sommige veiligheidsregio's besluiten, onder andere vanwege beschikbare capaciteit, het liever niet aan te passen maar het zelf te ontwikkelen. Vanwege verschil in beschikbare capaciteit per veiligheidsregio, wordt regionaal afgewogen wat van een landelijk programma of activiteit wel of niet kan worden gedaan. Doordat de regio's op eigen wijze invulling geven aan het verspreiden van een landelijke boodschap, ervaren respondenten verlies in samenhang tussen veiligheidsregio's. De wens van de veiligheidsregio's is dan ook dat een passende gezamenlijke boodschap ontstaat, want dit vergroot de slagkracht en versterkt het beeldmerk.

3.3 Regionale activiteiten

De Brandveilig leven activiteiten die op regionaal niveau worden ontwikkeld zijn op verschillende manieren weergegeven in documenten, waaronder jaarplannen, catalogi en begrotingen. Het activiteitenoverzicht wordt vaak opgesteld op basis van wat mogelijk is binnen de beschikbare capaciteit en middelen, waarbij rekening gehouden wordt met de strategische doelen voor zover een veiligheidsregio deze heeft geformuleerd. Voor het bepalen van activiteiten wordt dit zowel vraaggestuurd (waar is behoefte aan bij inwoners, studenten, wensen van gemeenten) als aanbodgericht bepaald. Meestal is het in de praktijk aanbodgericht en bepalen de veiligheidsregio's waar zij op inzetten, terwijl in de gesprekken naar voren komt dat het de wens is om de doelgroep meer te betrekken (vraaggestuurd). Het is voor de Inspectie moeilijk te constateren in hoeverre de strategische doelen – als deze zijn benoemd – concreet als uitgangspunt worden genomen om het activiteitenoverzicht op te stellen omdat de doelstellingen niet

concreet zijn geformuleerd. De Inspectie ziet dat de documenten waarin de activiteiten staan ook niet altijd leidend zijn als het gaat om de uitvoering ervan.

Een voorbeeld van een wat grotere regionale activiteit is de Risk Factory. Een Risk Factory is een integraal belevingscentrum waar praktijksituaties van verschillende veiligheidsvraagstukken worden nagebootst. Dit geeft inzicht en creëert bewustwording in de risico's op het gebied van veiligheid, gezondheid en duurzaamheid met als doel de zelfredzaamheid te vergroten bij (kwetsbare) doelgroepen, zoals scholieren en ouderen. Bij de doelgroep scholieren is het ook de bedoeling dat zij het actieve gesprek over veiligheid thuis aangaan, waardoor indirect een bredere groep (ouders en familieleden) wordt bereikt. De brandweer werkt in de Risk Factory samen met meerdere veiligheidspartners (o.a. politie en waterschap) omdat in Risk Factory's meerdere veiligheidsvraagstukken worden behandeld waar brandveiligheid een onderdeel van uitmaakt. Deze samenwerking is binnen het concept van de Risk Factory geborgd. In de onderzochte veiligheidsregio's Twente en Limburg-Noord zijn Risk Factory's aanwezig. Veiligheidsregio Zeeland onderzoekt samen met een netwerkpartner de mogelijkheid een vorm hiervan te organiseren. Brandweer Haaglanden heeft een eigen Brandweer Informatie Centrum in Delft geopend waar scholieren op een interactieve wijze voorlichting krijgen over brandveiligheid. De Inspectie constateert dat de Risk Factory past bij het landelijke thema *gedragsverandering*, door via actieve werkvormen de doelgroepen aan te spreken.

3.4 Gedragsverandering bij doelgroepen

Steeds meer veiligheidsregio's houden bij de activiteiten rekening met het landelijke thema *gedragsverandering*, dat ook ondersteund wordt door de RCDV. Hiertoe is inmiddels een landelijke werkgroep ontstaan die het werkveld handvatten geeft om gedragsverandering te bewerkstelligen. In de onderzochte veiligheidsregio's wordt nog weinig terug gehoord over deze werkgroep. Uitzondering hierop zijn de veiligheidsregio's die zelf actief bezig zijn met gedragsverandering. In deze regio's, waar gedragswetenschappers in dienst zijn of worden ingehuurd, is een verschuiving in type voorlichting zichtbaar. Waar voorheen kennisoverdracht vooral plaatsvond via een lezing, voorlichtingsbijeenkomst of bij een stand op een locatie, wordt nu naast overdracht van kennis, sterker ingezet op het bewerkstelligen van gedragsverandering bij de doelgroep met behulp van actieve werkvormen zoals de Risk Factory of een ervaringshuis. Daarnaast is er intensievere samenwerking met netwerkpartners waar gedragsverandering een belangrijk component is.

Veiligheidsregio Limburg-Noord en Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland hebben binnen het team collega's die gedragswetenschappelijk zijn opgeleid. Zij passen psychologie / gedragsverandering toe in de ontwikkeling van activiteiten. Daarnaast maken zij gebruik van stagiaires van een universiteit om gedragsgericht werken bij lopende activiteiten te onderzoeken. Hiermee beogen de veiligheidsregio's activiteiten te ontwikkelen die passen bij de vraag, waardoor op een effectievere manier de burger kan worden bereikt.

Lang niet alle veiligheidsregio's zetten al actief in op gedragsbeïnvloeding en -verandering. Dit heeft te maken met capaciteitsproblemen, maar ook met het feit dat medewerkers die taken rond Brandveilig leven uitvoeren nog niet altijd goed bekend zijn met de meerwaarde van beïnvloedingsmethodes. Sommige respondenten geven aan dat het niet aansluit bij bestaande, vertrouwde werkwijzen welke naar hun mening voldoende succesvol zijn. De Inspectie ziet wel de eerste bewegingen van het sturen op gedragsverandering bij burgers ten aanzien van brandveiligheid.

3.5 Samenwerking landelijk en (boven)regionaal

De Inspectie onderzocht de samenwerking tussen de veiligheidsregio's met andere actoren/ketenpartners als het gaat om voorlichting Brandveilig leven en de landelijke sturing daarop.

Op landelijk niveau bestaat een brandveiligheidsoverleg. Dit is een overleg/platform waarbij een aantal partijen die met brandveiligheid te maken hebben een aantal keer bij elkaar komen. Hierin zijn op dit moment onder andere het Verbond van verzekeraars, het NIPV, diverse ministeries, brandwondenstichting, de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers en de vakraad Brandveiligheid, vallend onder de RCDV, vertegenwoordigd. De respondenten uit de veiligheidsregio's geven aan dat vanuit landelijke gremia niet veel concrete afspraken komen anders dan prioriteitstellingen die voortkomen uit wet- en regelgeving, zoals het plaatsen van rookmelders. De verwachting van de respondenten is dat kennis- en productontwikkeling over Brandveilig leven ligt bij het NIPV of Brandweer Nederland en dat van daaruit landelijke kennis aan projecten wordt geboden. De ervaring van respondenten nu is dat lokale of regionale initiatieven worden ingebracht bij Brandweer Nederland of het NIPV zodat dit weer verder kan worden verspreid (bottom-up). De regio's hebben er niet altijd zicht op wat er met hun initiatief gebeurt, of het omarmd of afgewezen wordt en hoe het proces verder verloopt.

Het NIPV heeft de wetenschappelijke expertise en hun publicaties worden als interessant ervaren. Resultaten van onderzoeken van het NIPV worden gebruikt bij Brandveilig leven activiteiten. Veiligheidsregio's geven aan graag aan te haken op ontwikkelingen, uitkomsten en onderzoeken van het NIPV. Uitkomsten van

onderzoeken worden actief door het NIPV gedeeld (rapporten, magazine, website, sociale media, bijeenkomsten, etc.)

Omdat veiligheidsregio's op landelijk niveau weinig informatie met elkaar delen en de landelijke beschikbare middelen vaak als ontoereikend worden ervaren, wordt vaker op (boven)regionaal niveau samengewerkt. Die veiligheidsregio's geven aan dat zij op bepaalde voorlichtingsvraagstukken samenwerken in de ontwikkeling en het uitdragen van dezelfde boodschap. Volgens de respondenten verloopt deze samenwerking goed. De Inspectie krijgt wel terug dat bij een aantal regio's de onderlinge verschillen in beschikbare capaciteit en middelen sterk uiteenloopt en dit een effectieve samenwerking belemmert.

Op regionaal niveau ziet de Inspectie dat de brandweer veel samenwerkingspartners heeft die aansluiten bij de doelgroepbenadering. De onderlinge samenwerking is echter verschillend ingericht (wie doet wat) en de omvang varieert. In de Landelijke Agenda Brandweezorg 2018-2022 is een verschuiving als uitgangspunt opgenomen van het zelf voorlichting geven naar anderen laten doen (uitwaaiereffect).¹⁴ Het hebben van samenwerkingspartners draagt daaraan bij. Vrijwel alle veiligheidsregio's werken op verschillende niveaus samen met organisaties zoals scholen(gemeenschappen), woningbouwverenigingen en zorginstellingen. Het betreft bij de onderzochte regio's altijd een deel van deze type organisaties (bijvoorbeeld 5 van de 19 woningbouwverenigingen) en het is meestal niet structureel van aard en in convenanten geborgd. De respondenten gaven in het onderzoek aan tevreden te zijn over de samenwerking die er is en dat ook steeds meer wordt gekeken of een samenwerkingspartner van de brandweer het bereik van de voorlichting kan vergroten.

In Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland werkt de brandweer nauw samen met een stichting die voorlichting organiseert aan een bepaald stadsdeel over onder andere brandveiligheid. De brandweer levert input aan ten behoeve van (social) media en de website van de stichting om informatie te verspreiden. De stichting heeft een groot bereik.

Uit de gesprekken die de Inspectie met de gemeenten voerde kwam het beeld naar voren dat de gemeenten op het gebied van (brand)veiligheid zelf beperkt of geen doelen opstellen en sterk leunen op de initiatieven van de veiligheidsregio's. Zelf komen gemeenten steeds minder met eigen initiatieven in het kader van Brandveilig leven omdat onderling afgesproken is dit door de veiligheidsregio te laten verzorgen.

¹⁴ Landelijke agenda Brandweezorg 2018-2022 hoofdstuk 2.1 Alliantievermogen pag. 15. *'Vaker naar buiten treden, actief op zoek naar partners die met ons kunnen optrekken, draagt bij aan het bereiken van onze doelen.'*

3.6 Tussenconclusie

De veiligheidsregio's richten zich met diverse activiteiten en ieder op eigen wijze (zelf doen) al dan niet in samenwerking met netwerkpartners (laten doen) tot doelgroepen om zodoende een brandveilige generatie te creëren. Steeds meer veiligheidsregio's houden bij de activiteiten rekening met het landelijke thema *gedragsverandering*, door via actieve werkvormen, zoals de Risk Factory, de doelgroepen aan te spreken. De Inspectie ziet de verschuiving van het *zelf doen* naar *laten doen* en het focussen op gedragsveranderingen als effectieve werkwijzen om het bereik van de voorlichtingsactiviteiten te vergroten. Deze verschuiving is nog niet door iedere veiligheidsregio ingezet.

Landelijke ondersteuning - op de publicaties van het NIPV na - wordt door de veiligheidsregio's als beperkt ervaren. De Inspectie constateert uit de gesprekken met de respondenten dat landelijke producten niet altijd direct bruikbaar zijn. Ook is de uitwisseling van producten en kennis via het netwerk Brandveilig leven, de vakraad brandveiligheid en de veiligheidsregio's niet eenduidig afgesproken en vastgelegd. Veiligheidsregio's vinden elkaar vooral in districtsvormen. De Inspectie ziet een risico in het niet eenduidig uitwisselen van producten en kennis omdat hierbij lacunes en een diversiteit in voorlichting over Brandveilig leven ontstaan richting de burger.

Hoofdstuk 4: Randvoorwaarden

Om goede voorlichting in het kader van Brandveilig leven te kunnen geven zijn mensen, middelen, financiering en vakkennis nodig. Omdat Brandveilig leven op landelijk niveau aandacht krijgt en het geen wettelijk formele taak is van de brandweer en veiligheidsregio, kijkt de Inspectie hoe de brandweer en veiligheidsregio's organisatorisch invulling geven aan de gewenste ontwikkeling en hoe de landelijke ondersteuning eruitziet.

4.1 Mensen

De Inspectie ziet grote verschillen in beschikbare en vrijgemaakte formatie tussen de onderzochte veiligheidsregio's. Het aantal direct betrokken medewerkers Brandveilig leven waar ook structureel budgetten voor zijn vrijgemaakt, varieert tussen 1,5 en 9 fte per veiligheidsregio. De Inspectie ziet bij de onderzochte veiligheidsregio's geen relatie tussen de omvang van de regio (het aantal inwoners en aanwezige risico's) en het aantal medewerkers dat direct bij Brandveilig leven betrokken is. Daarnaast wordt er gewerkt met een flexibele schil die uiteenloopt tussen de 15 en 50 ambassadeurs of vrijwilligers, die afkomstig zijn van de operationele (uitruk)dienst of het kantoorpersoneel. Hoe invulling wordt gegeven vanuit de flexibele schil is ook wisselend. Men wordt voor een periode vrijgemaakt voor de werkzaamheden of doet het erbij naast het reguliere werk. Voor de beroepsbrandweer is het een klus die valt onder het structureel dagprogramma van de 24-uursdienst. De korpsleiding bepaalt de invulling van het dagprogramma en daarmee de prioritering. Respondenten geven aan dat in de praktijk de prioriteit vaak niet aan Brandveilig leven wordt gegeven. Dit heeft enerzijds te maken met de werkdruk, opleiding en bijscholing, anderzijds ook omdat werkzaamheden in het kader van Brandveilig leven als minder aantrekkelijk worden gezien. Er zijn veiligheidsregio's die aangeven door de lage prioritering en de vrijblijvendheid hun zorgen te hebben over de continuïteit van Brandveilig leven voorlichting. De (geringe) beschikbare formatie is bepalend voor de activiteiten die worden uitgevoerd.

Vanuit de landelijke organisatie kunnen de veiligheidsregio's ondersteuning krijgen van onder andere de eerdergenoemde werkgroep Gedragsverandering. Deze werkgroep bestaat uit acht deelnemers uit verschillende veiligheidsregio's. Deze vorming en samenstelling is geïnitieerd vanuit het NIPV. Onder andere het onderzoek naar gedragsverandering, onderzoeksresultaten vanuit het NIPV en resultaten van regionaal onderzoek (zoals van de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland) zijn input voor deze werkgroep. Vanuit de werkgroep worden de veiligheidsregio's desgewenst ondersteund om gedragsverandering toe te passen in Brandveilig leven.

4.2 Middelen

Onder middelen verstaat de Inspectie de beschikbare producten en materialen die voorhanden zijn om goede voorlichting te kunnen geven aan burgers over Brandveilig leven, zoals foldermateriaal. De respondenten geven aan dat dit voldoende beschikbaar is of gesteld kan worden. Daarnaast is er ook in een aantal veiligheidsregio's geld en middelen beschikbaar gesteld om een pop-up store in te richten, een brandweerhoek of een container voor het organiseren van een escape-room. De respondenten geven aan over het algemeen tevreden te zijn over de beschikbare middelen. De middelen sluiten aan bij de activiteiten die de brandweer organiseert in het kader van Brandveilig leven.

4.3 Financiering

Borging en het beschikbaar stellen van (structurele) gelden is heel bepalend voor wat er aan Brandveilig leven gedaan kan worden. De Inspectie constateert op basis van de ontvangen stukken van de veiligheidsregio's dat bij vier veiligheidsregio's geld beschikbaar is, waarbij het bij twee regio's expliciet in getallen is benoemd. Bij de andere vier onderzochte veiligheidsregio's is het geld dat voor Brandveilig leven wordt gereserveerd en aangewend, niet herleidbaar.

Respondenten geven wisselend aan of het beschikbare bedrag toereikend is, daarnaast maken ze zich zorgen over de continuïteit. De zorgen over de continuïteit zit met name in de jaarlijkse toekenning van de gelden in plaats van meerjaarlijkse vaststelling. Hierdoor is het lastig activiteiten voor een langere termijn te bepalen. Uitgangspunt is nu wat men kan doen met de beschikbare financiële middelen in plaats van welk (ontbrekend) doel moet worden nagestreefd en hoeveel middelen daarvoor nodig zijn.

De Inspectie constateert dat de financiering van landelijke producten voor Brandveilig leven niet structureel is geborgd in jaarplannen of in de begroting.¹⁵ Het project 'Energietransitie in en om het huis' wordt gefinancierd vanuit een subsidiebudget dat beschikbaar is gesteld door Omgevingsdienst NL. Hiervoor heeft het project zelf een aanvraag gedaan. Tijdens het interview bleek dat wanneer het subsidiebudget niet toereikend is, de verdere ontwikkeling van het project tot stilstand komt. Dat maakt dat er vroegtijdig keuzes gemaakt zijn welk deelproject als eerst wordt opgepakt, de ontwikkelingen op enig moment stoppen en niet ieder deelproject en daarmee ook niet het volledige project kan worden afgerond. De veiligheidsregio's of de brandweer moeten vervolgens zelf (als ze daarvoor kiezen) geld vrijmaken voor het afnemen van campagnemateriaal en capaciteit vrijmaken voor het in de eigen regio onder de aandacht brengen van de ontwikkelde

¹⁵ Vanaf 2025 is de structurele financiering van landelijke producten weer landelijk geborgd. De kaderbrief 2025 waarin dit is opgenomen ligt inmiddels ter zienswijze bij de Algemene Besturen van de Veiligheidsregio's.

informatie bij de doelgroepen. Het onder de aandacht brengen van de informatie doen zij al dan niet in samenwerking met regionale samenwerkingspartners.

4.4 Vakkennis

Om voorlichting in het kader van Brandveilig leven goed vorm te geven en hier uitvoering aan te geven is kennis hebben over dit onderwerp relevant. Kennis kan opgedaan worden via opleidingen, bijscholing en kennisdeling. Het delen van wetenschappelijke kennis en onderlinge ervaringen dragen ertoe bij dat de kwaliteit van de voorlichting kan worden verbeterd. De Inspectie keek zowel naar het landelijke als regionale aanbod.

4.4.1 Opleiding

Het NIPV is betrokken bij ontwikkeling van de landelijke leerstof voor de brandweer. Het ontbreekt echter aan landelijk beleid, een programma of toetsingskader voor leerstof om medewerkers op te leiden voor Brandveilig leven voorlichting. Landelijk bestaat er een enigszins verouderde ELO-module¹⁶, een kennisdocument Basismodule Brandveilig Leven (2020)¹⁷ en een Handboek 'Brandveilig leven, toepassing op de woonomgeving' dat stamt uit 2014. In dit handboek zijn diverse handvatten beschreven. Het is een publicatie die veiligheidsregio's vrijblijvend kunnen gebruiken. In gesprekken geven de respondenten aan het handboek niet te kennen of het sterk verouderd te vinden. De landelijke ELO-module beperkt zich tot basale kennisvergaring en het verstrekken van middelen om uitvoering te kunnen geven aan Brandveilig leven. Er is geen module om competenties en vaardigheden te versterken of te verbeteren (zoals tools voor presenteren voor grote groepen). Er wordt ook geen aandacht besteed aan het landelijke thema gedragsverandering.

In de manschappenopleiding krijgt Brandveilig leven kort aandacht in de theorielessen of er wordt kort bij stil gestaan tijdens de praktijklessen. Per veiligheidsregio verschilt het echter sterk hoe invulling wordt gegeven aan vakbekwaamheid (meelopen, introductie cursus, digitaal zakboek). Uit de bestudeerde documenten blijkt dat opleiden voor Brandveilig leven bij vijf van de acht regio's niet is georganiseerd en vastgelegd.

De focus van dat wat er beschikbaar is met betrekking tot opleiden is vooral gericht op de inhoudskant (ELO en publicaties), maar bij Brandveilig leven gaat het ook om (opbouw van) relatiebeheer en didactiek. Veiligheidsregio's bieden soms een cursus presenteren aan, dit is meestal vraaggestuurd en wordt niet structureel georganiseerd. In het opbouwen en onderhouden van relaties is geen door de

¹⁶ ELO staat voor de elektronische leeromgeving van de brandweer.

¹⁷ [Kennisdocument Basismodule brandveilig leven.pdf](#).

brandweer of NIPV ontwikkelde scholingsmogelijkheid voorhanden. De behoefte en belangstelling voor opleidingen is er echter wel.

Bij gebrek aan een landelijke opleiding via het NIPV ontwikkelen sommige regio's eigen lesprogramma's of onderdelen voor de eigen elektronische leeromgeving. Dit doen alleen de regio's die daar capaciteit en middelen voor hebben.

4.4.2 Bijscholing

In Nederland is veel geld beschikbaar gemaakt voor het verduurzamen van woningen, maar er is geen geld vrijgemaakt voor alle veiligheidsaspecten van en rondom deze verduurzamingen, waaronder productveiligheid, bewustzijn van eigenaren/gebruikers en preparatie van de brandweer. Met deze snel opvolgende technologische ontwikkelingen is naast scholing ook bijscholing van de brandweer relevant. Wat er in de ontvangen documenten staat heeft betrekking op scholing, niet op bijscholing. Respondenten geven aan dat van georganiseerde structurele bijscholing geen sprake is en daarom ook de vertaalslag van nieuwe kennis en ontwikkelingen naar voorlichting Brandveilig leven ontbreekt. Bijscholing gebeurt nu alleen als men op eigen initiatief of als team kennis wil vergaren.

4.4.3 Kennisdeling

Het onderling delen van kennis is afhankelijk van de meerwaarde die wordt gezien in het onderwerp Brandveilig leven, zowel binnen veiligheidsregio's, tussen veiligheidsregio's als met netwerkpartners. Als er landelijk kennis wordt gedeeld dan is dat meestal bottom-up, informeel en sterk afhankelijk van het netwerk waarin men beweegt. Ontwikkelde producten zoals die van het NIPV worden wel top-down gedeeld. De NIPV-producten zijn op de website beschikbaar en worden afgenomen of geraadpleegd door de veiligheidsregio's als input voor hun activiteiten. Uit gesprekken met de respondenten blijkt dat de producten van het NIPV worden gewaardeerd.

Kennisdeling vindt ook plaats op (boven)regionaal niveau. Probleem is dat het effectief delen van informatie met andere regio's en op landelijk niveau lastig is, omdat er hiervoor geen actief actueel landelijk platform is. Het platform Loket brandveiligheid bestaat nog wel, maar dit wordt niet meer actief bijgewerkt. En dus worden hier veel minder items gepost. Er is nu geen actieve nieuwsdeling of regie op nieuwsdeling op grotere schaalniveaus, maar er wordt gezocht naar een nieuwe vorm. De Inspectie ondersteunt de gedachte dat een landelijk toegankelijk platform spoedig moet zijn ontwikkeld zodat actuele kennis- en nieuwsdeling weer kan bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit.

4.4.4 Wetenschap

Veiligheidsregio's maken op verschillende manieren gebruik van wetenschappelijke kennis binnen Brandveilig leven. Sommige veiligheidsregio's onderzoeken data die op wetenschappelijke wijze zijn verkregen en bepalen op basis daarvan de inzet (veiligheidsregio's Utrecht, Noord- en Oost-Gelderland en Twente). Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland en Veiligheidsregio Limburg-Noord zijn pilotprojecten gestart om te kijken of een activiteit een gewenst effect heeft. Daarnaast maken veiligheidsregio's gebruik van de kennis van medewerkers met een gedragswetenschappelijke achtergrond, zowel vast personeel (eigen team medewerkers) als tijdelijk personeel (promovendi of inhuur).

Als het gaat om toegepaste wetenschap in het kader van Brandveilig leven, dan zijn gedragsindicatoren belangrijk. Er wordt binnen enkele veiligheidsregio's gekeken naar gedragsverandering, gedragsbeïnvloeding en gedragsinstrumenten.

Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland komt op basis van gedragsanalyse en risicoanalyse tot activiteiten in het programma. Een scala aan tools (gedragsinstrumenten) is hiervoor beschikbaar.

De Inspectie concludeert dat wetenschappelijk inzicht nodig is om de verschuiving te kunnen maken naar gedragsbeïnvloeding en effectmeting en dat het NIPV en veiligheidsregio's in toenemende mate gebruik maken van door wetenschap verkregen inzichten.

4.5 Tussenconclusie

Niet iedere regio stelt evenveel middelen (mensen, materialen en financiën) beschikbaar om uitvoering te kunnen geven aan Brandveilig leven. De Inspectie heeft geen verband geconstateerd in de allocatie van middelen op het punt van Brandveilig leven met de omvang van een regio, inwonersaantal en risico's van een regio. Hierdoor verschilt de positionering en uitvoering van Brandveilig leven per regio. Daarnaast is de continuïteit van Brandveilig leven kwetsbaar omdat de financiering over meerdere jaren niet bij alle veiligheidsregio's en bij de landelijke Brandveilig leven projecten zijn geborgd. Zowel de regio's als de landelijke projectteams moeten hierdoor noodgedwongen prioriteiten stellen. De Inspectie concludeert dat er hierdoor grote verschillen zijn tussen de onderzochte regio's in de wijze waarop en de mate waarin de burger kan worden geïnformeerd.

Het beleid ten aanzien van vakbekwaamheid is op landelijk en regionaal niveau niet of beperkt vormgegeven. Het ontbreekt aan een programma of toetsingskader voor leerstof om medewerkers op te leiden voor Brandveilig leven voorlichting. Het is aan de veiligheidsregio om invulling te geven aan vakbekwaamheid (meelopen, introductie cursus, digitaal zakboek). De Inspectie ziet dat de landelijke focus bij

opleiding en bijscholing vooral ligt op de inhoudskant en zich vrijwel niet richt op didactische vaardigheden en relatiebeheer, twee belangrijke voorwaarden om goed uitvoering te kunnen geven aan Brandveilig leven. De Inspectie constateert dat er door het ontbreken aan een goed (landelijk) bijscholings- of opleidingsprogramma voor Brandveilig leven er vooral wordt gehandeld op basis van eigen kennis en kunde van de medewerkers. Dit varieert van persoon tot persoon waardoor er verschillend uitvoering wordt gegeven aan het geven van Brandveilig leven voorlichting.

De Inspectie constateert dat de producten die het NIPV oplevert door de veiligheidsregio's worden gebruikt en gewaardeerd. Het structureel verder delen van informatie op landelijk niveau blijft uit. Het ontbreekt hierbij aan een platform om kennis met elkaar te delen, terwijl de behoefte om activiteiten te baseren op wetenschap (o.a. gedragsbeïnvloeding) groeit en veiligheidsregio's daarbij van elkaars expertise gebruik kunnen maken.

Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geeft de Inspectie het antwoord op de centrale onderzoeksvraag *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?* Allereerst wordt ingegaan op hoe Brandveilig leven landelijk en regionaal is ingebed en hoe de sturing en beheersing, intern toezicht (evalueren, meten van effecten) en verantwoording is ingericht en geborgd. Vervolgens beschrijft de Inspectie de bevorderende en belemmerende factoren waar de brandweer op landelijk en regionaal niveau tegen aanloopt bij het organiseren en uitvoering geven aan Brandveilig leven activiteiten. Tot slot worden aanbevelingen gedaan.

5.1 Hoofdconclusie

De Inspectie concludeert dat het landelijk programma Brandveilig leven beoogt mensen bewust te maken van brandveilig gedrag. Dit programma ontbeert echter een concrete visie, strategische doelen en de benodigde governance, waardoor niet kan worden vastgesteld dat de brandweer met dit landelijke programma voortdurend anticipeert op technologische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen. De Inspectie concludeert dat er met betrekking tot technologische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen wel kennisdocumenten, tools en voorlichtingsmaterialen voorhanden en nog in ontwikkeling zijn die desgewenst beschikbaar worden gesteld aan de veiligheidsregio's.

De Inspectie kan niet vaststellen in welke mate activiteiten vanuit het programma Brandveilig leven de burger bereiken en of het beoogde preventieve effect wordt gehaald, omdat het ontbreken van strategische doelen voor Brandveilig leven en het benodigde instrumentarium effectmeting vrijwel niet mogelijk maakt. Dit maakt (bij)sturen, evalueren en verantwoorden lastig.¹⁸

De Inspectie concludeert dat op landelijk en regionaal niveau diverse activiteiten plaatsvinden om de burger actief te informeren in het kader van Brandveilig leven. Dit gebeurt in toenemende mate met het inzetten van gedragswetenschappers. Daarbij is aandacht voor specifieke doelgroepen en brandrisico's van zowel traditionele als nieuwe technologieën in huishoudens. Iedere veiligheidsregio geeft daar op eigen wijze invulling aan. Er is beperkt sprake van kennisdeling en

¹⁸ Effectmeting van activiteiten door Brandveilig leven is niet altijd mogelijk omdat de brandveiligheid van veel meer factoren afhankelijk is dan alleen voorlichting. De Inspectie is van mening dat wanneer deze factoren meetbaar zijn, er alsnog strategische doelen ten aanzien van Brandveilig leven moeten zijn om te constateren of het gewenste doel en beoogde resultaten zijn behaald.

samenwerking tussen veiligheidsregio's (onderling) en landelijk, waardoor het ontbreekt aan onderlinge samenhang. Er zijn wel landelijke projecten. De producten die voortkomen uit de landelijke projecten zijn voor de veiligheidsregio's vaak niet een-op-een over te nemen. De brandweer geeft daarom vooral op regionaal niveau en bij voorkeur met een 'couleur locale' uitvoering aan Brandveilig leven. Niet iedere burger wordt daardoor op dezelfde manier geïnformeerd.

Daarnaast wordt ook niet iedere burger in dezelfde mate geïnformeerd. De verschillen in beschikbare middelen (mensen, materialen, financiën) tussen veiligheidsregio's zijn groot, waardoor uitvoering geven aan Brandveilig leven verschilt. De Brandveilig leven activiteiten zijn sterk afhankelijk van de capaciteit, vakbekwaamheid en het enthousiasme van medewerkers. Vastgesteld is dat het enthousiasme van betrokken medewerkers die zich primair met Brandveilig leven bezighouden bijzonder groot is.

Ook het ontbreken van landelijk en regionaal beleid ten aanzien van vakbekwaamheid van medewerkers zorgt dat medewerkers niet aan dezelfde landelijke kwaliteitseisen worden getoetst en voldoen. De veiligheidsregio's geven hier vooral zelf invulling aan. Dat geldt ook voor het opleiden en bijscholen van medewerkers. De Inspectie ziet het ontbreken aan structurele capaciteit en het niet hebben van vakbekwaamheidseisen en een goed opleidingsprogramma als risico's voor een goede taakuitvoering.

5.1.1 Inrichting en borging van Brandveilig leven

De Inspectie onderscheidt voor de inrichting en borging van Brandveilig leven in dit hoofdstuk een aantal factoren, te weten de structuur (inrichting en positionering), de sturing en beheersing, intern toezicht (evalueren, meten van effecten) en verantwoording.

Brandveilig leven krijgt op landelijk niveau opnieuw aandacht.

Recentelijk (april 2023) is door de RCDV besloten om structureel geld vrij te maken voor het programma Brandveilig leven. De Inspectie ziet dit als een positieve ontwikkeling om de landelijke ontwikkelingen en het bieden van ondersteuning aan de veiligheidsregio's beter te kunnen vormgeven en tevens het belang van Brandveilig leven te benadrukken. Om langdurig en structureel effect te bereiken dient Brandveilig leven te worden gezien als een volwaardige taak van de brandweer. Dit helpt de brandweer zelf om Brandveilig leven in de eigen organisatie goed te positioneren en de benodigde governance te organiseren. De Inspectie ziet Brandveilig leven als een positief middel om de doelstelling minder brand, minder slachtoffers en minder schade te halen.

Het ontbreken van concrete regionale doelstellingen maakt sturen, evalueren, het meten van effect en verantwoorden lastig.

Bij de onderzochte veiligheidsregio's heeft Brandveilig leven een plek binnen de organisatie en worden diverse activiteiten georganiseerd. De activiteiten komen bij de meeste veiligheidsregio's echter niet voort uit concrete strategische doelstellingen, visie en missie. Sturing gebeurt vooral op basis van activiteiten en een jaarplanning, waarbij een koppeling met de dekkingsplannen veelal ontbreekt. Ook evalueren, het meten van effect en verantwoording komt niet voort uit concrete strategische doelstellingen. De Inspectie concludeert dat daardoor met name uitvoering wordt gegeven aan Brandveilig leven op korte termijn en beperkt oog is voor het grotere geheel en effect op langere termijn.

Effect meten van gedragsverandering op activiteiten bevordert de mogelijkheid om te leren en bij te sturen.

Het meten van gedragsverandering als effect van een activiteit geeft inzicht of een activiteit niet alleen de burger heeft bereikt, maar ook of de burger wat met de informatie heeft gedaan. De resultaten maken inzichtelijk of het nodig is om bij te sturen om het gewenste effect te bereiken en het draagt bij aan het lerend vermogen. De Inspectie concludeert dat nog niet iedere onderzochte veiligheidsregio op deze wijze naar het effect van een activiteit kijkt en benadrukt het belang om het meten van gedragsverandering breder in te zetten zodat op een efficiëntere manier uitvoering kan worden gegeven aan Brandveilig leven.

5.1.2 Bevorderende en belemmerende factoren bij activiteiten Brandveilig leven

De Inspectie focust zich hier op de activiteiten die landelijk en regionaal worden gehouden en op de randvoorwaarden (middelen, middelen, financiën en vakkennis) die onderzochte veiligheidsregio's dienen te beschikken om dit te organiseren.

Activiteiten Brandveilig leven zijn sterk afhankelijk van de capaciteit en het enthousiasme van medewerkers.

De Inspectie concludeert dat Brandveilig leven in de veiligheidsregio's gedragen wordt door het grote enthousiasme van de primair betrokken medewerkers. Tegelijkertijd verschilt in de onderzochte veiligheidsregio's het aantal medewerkers (fte) dat zich primair bezighoudt met Brandveilig leven en is over het algemeen slechts een klein gedeelte ten opzichte van de totale omvang van de brandweerorganisatie, terwijl er wel een grote opgave ligt: 'minder brand, minder schade, minder slachtoffers'. Daarnaast is de inzetbaarheid van de flexibele schil sterk afhankelijk van het nut en de noodzaak (meerwaarde) die een brandweerkorps ziet in de activiteiten van Brandveilig leven. Het is tenslotte geen wettelijke taak van de brandweer. De Inspectie ziet hierin een risico als het gaat om zorgvuldig en structureel uitvoering kunnen geven aan Brandveilig leven.

Kennisdeling en samenwerking tussen veiligheidsregio's (onderling) en landelijk vindt beperkt plaats.

De Inspectie concludeert dat regio's onvoldoende naar elkaar kijken en van elkaar leren. Daar waar er kennisdeling en samenwerking plaatsvindt, gebeurt dit vooral op districtsniveau. Er is wel een landelijk platform (netwerk Brandveilig leven), maar dat kan nog aan kracht winnen door het beter toepassen en in gebruik nemen van een online platform om (concept) Brandveilig leven producten zowel bottom-up als top-down te delen en te verbeteren. De Inspectie benadrukt het belang van een goede kennisdeling en samenwerking om zodoende van elkaar te kunnen leren en elkaar te ondersteunen daar waar de middelen en kennis minder voorhanden zijn.

Het inzetten van gedragswetenschappers is in veiligheidsregio's nog geen gemeengoed.

Het toepassen van gedragswetenschap is volgens de Inspectie een positieve ontwikkeling om efficiënter activiteiten te ontwikkelen en in te zetten zodat niet alleen de burger wordt bereikt, maar deze ook overgaat tot actie. De Inspectie ziet dat niet iedere regio dezelfde middelen voorhanden heeft of de toegevoegde waarde ziet bij het inzetten van gedragswetenschap, waardoor er een groot verschil is ontstaan in waar regio's hun keuze op baseren als het gaat om de activiteiten.

(Landelijk) beleid ten aanzien van vakbekwaamheid is beperkt vormgegeven, regionale invulling ervan verschilt.

De Inspectie concludeert dat er landelijk geen beleid is ten aanzien van het opleiden voor Brandveilig leven. Er zijn geen bekwaamheidseisen opgesteld en het opleidingsaanbod is summier. De veiligheidsregio's geven hier vooral zelf invulling aan, waarbij zowel bij opleiden als bijscholen de focus op de inhoudskant ligt en minder op de didactische competenties en het relatiebeheer. De Inspectie ziet een risico dat medewerkers in de uitvoering heel verschillend opereren omdat er geen uniforme kwaliteitsstandaarden zijn.

5.2 Aanbevelingen

De Inspectie komt tot een aantal aanbevelingen. Allereerst doet de Inspectie een aanbeveling gericht aan het ministerie van Justitie en Veiligheid en de besturen van de veiligheidsregio's met als doel Brandveilig leven beter te positioneren en daarnaast de samenwerking tussen landelijk en regionaal op beleid en uitvoering te versterken. Vervolgens heeft de Inspectie een aantal aanbevelingen voor de besturen van de veiligheidsregio's met als doel efficiënter uitvoering te kunnen geven aan Brandveilig leven.

5.2.1. Aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid en de besturen van de veiligheidsregio's

Aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid en de besturen van de veiligheidsregio's

- Zet de landelijke ontwikkeling ten aanzien van Brandveilig leven met kracht voort door het onderwerp en programma landelijk te borgen en veiligheidsregio's beter te ondersteunen om de doelstelling minder brand, minder slachtoffers en minder schade te halen.

5.2.1. Aanbeveling aan de veiligheidsregio's

Aanbevelingen aan de besturen van de veiligheidsregio's.

- Formuleer en stuur op de ontwikkeling en uitvoering van een landelijk meerjarenprogramma Brandveilig leven met daarin een smart geformuleerde beschrijving van een missie en visie, concrete strategische doelen en beoogde resultaten. Concretiseer de doelstellingen zowel op strategisch als op operationeel en tactisch niveau, stel een strategisch kader op en betrek daarbij het dekkingsplan. Zorg daarnaast dat er meerjarig voldoende middelen en materialen zijn om dit te kunnen.
- Draag een passende gezamenlijke boodschap uit, ontwikkel gezamenlijk landelijke Brandveilig leven producten, zorg dat deze aansluiten op de praktijk en rol deze regionaal uit. Vergroot hiermee de slagkracht en het (uniforme) beeldmerk van de brandweer.
- Versterk de rol van de werkgroep 'Gedragsverandering'. Gedragsverandering is bij uitstek het instrumentarium om Brandveilig leven te ontwikkelen en implementeren in de veiligheidsregio's die daar vanwege gebrek aan middelen beperkt uitvoering aan kunnen geven. Ontwikkel rondom gedragsverandering activiteiten (train-de-trainer, leerstof) zodat deze wetenschap toepasbaar is in ieder veiligheidsregio.
- Voer verder onderzoek uit naar toepasbare instrumentarium voor gedragsverandering. Betrek daarbij die kennis die bij veiligheidsregio's en netwerkpartners al is opgedaan.
- Waarborg vakbekwaamheidseisen door deze op- en vast te stellen, waarbij oog is voor inhoud, didactische vaardigheden, relatiebeheer en gedragsverandering. Ontwikkel hiervoor landelijk bruikbare leerstof.

- Ontwikkel een actief podium voor kennisdeling, dat zowel bottom-up als top-down voorziet in kennis, middelen en materialen die voor iedere regio toepasbaar en afneembaar zijn, zonder dat hier grote aanpassingen voor nodig zijn.
- Voer verder onderzoek uit naar eenvoudige toepasbare wijzen van effectbeoordeling om vast te kunnen stellen of Brandveilig leven activiteiten bijdragen aan de doelstelling minder brand, minder slachtoffers en minder schade. Betrek daarbij de kennis die bij de veiligheidsregio's – al dan niet samen met het NIPV - is opgedaan. Onderzoek vervolgens de effecten op langere termijn om inzichtelijk te maken of de strategische doelen van Brandveilig leven zijn behaald en om verbeterpunten te identificeren.
- Stimuleer het toepassen van Brandveilig leven op die situaties waarin de standaardonderdelen van de veiligheidsketen niet toereikend zijn. Bepaal dat in situaties waar de gebiedsgerichte opkomsttijd wordt overschreden de veiligheidsregio passende smart geformuleerde maatregelen treft.

Afkortingen

ELO	Elektronische leeromgeving (van de brandweer)
NIPV	Nederlands Instituut Publieke Veiligheid
Minister van JenV	Minister van Justitie en Veiligheid
RCDV	Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio

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 2024

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