

Uit de brand

**langer zelfstandig brandveilig
wonen**



Foto NU.nl

Februari 2021

Samenvatting

Momenteel zijn er relatief veel senioren betrokken bij een fatale woningbrand. Waar onder de 65 twee op de miljoen mensen omkomt bij een woningbrand is dit boven de 65 vier komma zeven per één miljoen.

Dit wordt met name veroorzaakt door ouderdomsfactoren als een verouderd gestel en ook door het feit dat mensen meer fysieke beperkingen krijgen naarmate iemand ouder wordt.

De wet- en regelgeving lijkt uit te gaan van een samenleving met voornamelijk redzame mensen, dus dat maakt de groep senioren extra kwetsbaar.

In Hilversum is de situatie op dit moment nog relatief goed. Inspectie van de brandweer in 2019 heeft aangetoond dat de huisvesting van senioren in Hilversum grotendeels voldoet aan de bestaande wet- en regelgeving. Gezien de branden die er zijn geweest in de afgelopen 5 jaar is de vraag opportuun of dit ook iets zegt over de daadwerkelijke veiligheid van deze doelgroep.

Er gaan bovendien ontwikkelingen aankomen waar de gemeente zich op moet voorbereiden. Er komt een dubbele vergrijzing (meer ouderen die ook nog eens ouder worden) en er is sprake van extramuralisatie van de zorg. Deze verplaatsing van zorg naar zelfstandig wonende senioren zorgt er mede voor dat er in 2030 ongeveer vier miljoen zelfstandige senioren zullen zijn. Waarbij een groter wordend deel van deze groeiende groep verminderd zelfredzaam zal worden. Dat wordt een grote brandveiligheidsuitdaging.

De wetgever ziet deze ontwikkelingen ook, maar de verwachting is niet dat er aanvullende wet- en regelgeving komt om dit probleem aan te pakken.

Dit betekent dat de gemeente zelf de handschoen moet oppakken en met name moet inzetten op de voorkant van de brandveiligheidsketen. Preventie en het betrekken/verleiden van alle mogelijke partners (woningbouwcorporaties, wijkbrandweer, WMO, enzovoort) om zodoende het netwerk rondom deze doelgroep beter in stelling te brengen om brandveilig gedrag en brandveilig leven te bevorderen.

En mochten er onverhoopt wettelijke uitglijders geconstateerd worden in de huisvestingssituatie van senioren, dan dient er gehandhaafd te worden.

Bovenstaande toont al aan dat het een multi-probleem is. Een dergelijk complex vraagstuk vraagt een integrale aanpak waarbij diverse vakgebieden en portefeuillehouders betrokken zijn.

Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk van deze notitie worden de feiten over brandveiligheid van senioren op een rijtje gezet. Cijfermatig, verklaringen, wet- en regelgeving en de situatie in Hilversum

In hoofdstuk 2 worden toekomstige ontwikkelingen en knelpunten behandeld. Zowel in demografie (cijfers) als in wet- en regelgeving.

Om in hoofdstuk 3 vervolgens het benodigde driesporenbeleid te beschrijven dat op basis van de ontwikkelingen logisch zou zijn om in Hilversum te implementeren.

Hoofdstuk 1 Situatie brandveiligheid anno 2021

Omvang en oorzaken

Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) en Brandweer Nederland maken zich al langer zorgen over het aantal senioren dat bij een fatale woningbrand betrokken is.

Zij zijn dit gaan documenteren in een database en komen in hun uitgebreide onderzoek van 2015 tot de conclusie dat senioren oververtegenwoordigd zijn onder slachtoffers van dodelijke woningbranden.

Bij mensen onder de 65 zijn gemiddeld 2 mensen per miljoen betrokken bij een fatale brand. Bij mensen boven de 65 is dit 4,7 per miljoen. Dit betekent dus dat zij 2,7 keer vaker betrokken zijn bij fatale woningbranden.

Omdat senioren significant vaker betrokken zijn bij fatale woningbranden heeft het IFV uitgebreid onderzocht en gedocumenteerd hoe dit kan. Grofweg zijn er twee feitelijke factoren aan te wijzen. Los van het gedrag waar later in de notitie uitgebreid bij wordt stil gestaan.

De eerste verklaring is simpelweg het ouder, en daarmee kwetsbaarder, worden van het menselijk lichaam:

“Dit verschil is onder andere te verklaren doordat het lichaam fysiologisch gezien achteruitgaat naarmate de leeftijd vordert. Het oudere lichaam kan daardoor veel moeilijker herstellen van de gevolgen van brandwonden dan een jonger lichaam. Daarnaast zijn brandwonden bij ouderen vaak ernstiger doordat de dikte van de huid afneemt bij het ouder worden” (IFV september 2015; p.12)

Deze factor is van belang omdat juist ouderen ernstigere brandwonden oplopen bij branden omdat de branden dichtter op de persoon beginnen dan bij andere betrokkenen bij woningbranden (o.a. bij bijvoorbeeld koken en elektrische dekens).

Behalve de bovenstaande, zogeheten, a-priori/voorafkans zijn er onder senioren meer mensen met een beperking. Met name vanaf 75 neemt het aantal beperkingen toe. En dit maakt senioren ook meer kwetsbaar bij een woningbrand:

“Ouderdomsgebreken brengen allerlei beperkingen met zich mee, maar niet alle ouderdomsgebreken hoeven per definitie een verhoogd risico te geven om slachtoffer te worden. In de literatuur wordt veel geschreven over afgenomen werking van de zintuigen als belangrijke risicofactoren (.....) Naast een afgenomen werking van de zintuigen wordt melding gemaakt van een afgenomen reactietijd als risicofactor (....) Ten gevolge van ouderdomsgebreken of aandoeningen is er ook vaak sprake van een verminderde mobiliteit. Door verminderde mobiliteit zijn ouderen minder snel in staat tot het ontvluchten van de woning. Vooral in combinatie met een trage reactietijd wordt het risico op een fatale woningbrand fors verhoogd bij verminderde mobiliteit” (IFV, september 2015; p.13)

Bovenstaande (onbeïnvloedbare) feiten over ouderdom verklaren waarom senioren een veel kwetsbaardere doelgroep zijn bij woningbrand. Enerzijds ontstaat brand vaak dicht op de persoon. Het verouderde gestel maakt dat dit ernstigere gevolgen heeft dan bij jongere personen. Anderzijds als er brand elders in de woning uitbreekt zorgen de verminderde zintuigen ervoor dat dit later wordt opgemerkt en de verminderde mobiliteit dat ontvluchten steeds moeizamer wordt.

Voor een groot deel van deze groep is dit een gegeven en maken het IFV, de brandwondenstichting en Brandweer Nederland zich om deze reden ook zorgen over deze groep.

Wet- en regelgeving

Voor het formuleren van een beleidslijn is het onontbeerlijk om de vigerende wet- en regelgeving in beeld te brengen. Focus ligt in deze paragraaf op de bouw wet- en regelgeving. Voor senioren is er uiteraard ook nog andere regelgeving zoals de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en zijn er ook raakvlakken met de Wet Publieke Gezondheid (WPG), maar die bieden geen expliciete handvatten voor de brandveiligheid van senioren.

In 2012 is het Bouwbesluit van kracht geworden. De wetgever had met dit besluit met name voor ogen eenduidigheid te creëren en het voldeed aan de geest van de tijd met het reduceren van administratieve lasten en regeldruk vermindering. Oftewel:

- *zoveel mogelijk rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en landelijke uniformiteit van technische en procedurele voorschriften;*
- *handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid, en*
- *het beperken van regeldruk, lastendruk en nalevingskosten. (Arcadis 2019; p.19)*

Daarnaast:

is het Bouwbesluit 2012 gebaseerd op het uitgangspunt dat de opdrachtgever/ ontwerper/bouwer van een bouwwerk en de eigenaar/gebruiker van een bestaand bouwwerk, open erf en terrein primair zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit, het gebruik en de instandhouding daarvan (Arcadis 2019; p.19).

De wetgever heeft tevens specifieke uitgangspunten in het Bouwbesluit opgenomen over brandveiligheid:

- *binnen 15 minuten na het ontstaan van een brand moet die brand zijn ontdekt en moeten de door die brand bedreigde personen en de brandweer zijn gealarmeerd;*
- *binnen 15 minuten na die alarmering moeten de door de brand bedreigde personen zonder hulp van de brandweer kunnen vluchten;*
- *de brandweer is aanwezig en operationeel binnen 15 minuten na het melden van de brand, en*
- *de brandweer moet de brand binnen 60 minuten na het ontstaan onder controle hebben, hetgeen inhoudt dat voorkomen wordt dat de brand verder uitbreidt. Op dat moment moeten de laatste door de brand bedreigde personen met behulp van de brandweer zijn gered. (Arcadis 2019; p.11)*

Anno 2020 staan deze uitgangspunten nog steeds overeind, al is het Bouwbesluit ondertussen uitgebreid bekritiseerd en geanalyseerd op met name de uitgangspunten voor brandveiligheid in relatie tot verminderd zelfredzame groepen.

Naar aanleiding van een motie van de kamerleden Krol en Ronnes heeft het onderzoeksbureau Arcadis onderzocht in hoeverre er een extra gebruiksfunctie moest worden toegevoegd aan het Bouwbesluit om zo zelfstandig wonende senioren een hoger niveau van vluchtveiligheid te bieden.

Na uitgebreid onderzoek was het advies van het onderzoeksbureau dat het Bouwbesluit niet

aangepast hoefde te worden en de minister heeft dit advies overgenomen. Dit onderzoek heeft wel andere onderzoeken in gang gezet, maar die worden later in de notitie besproken.

Feit voor nu is dat de huidige wet- en regelgeving de verminderd zelfredzame senioren niet expliciet (h)erkent en dat dientengevolge wellicht er een hiaat bestaat tussen de beschreven verhoogde kans op fataliteit bij een woningbrand en de bouwvoorschriften zoals die nu gelden.

Lokaal

Voor een gemeentelijke beleidsnotitie is de lokale situatie een belangrijk uitgangspunt. Hoe groot is het probleem in Hilversum op dit moment?

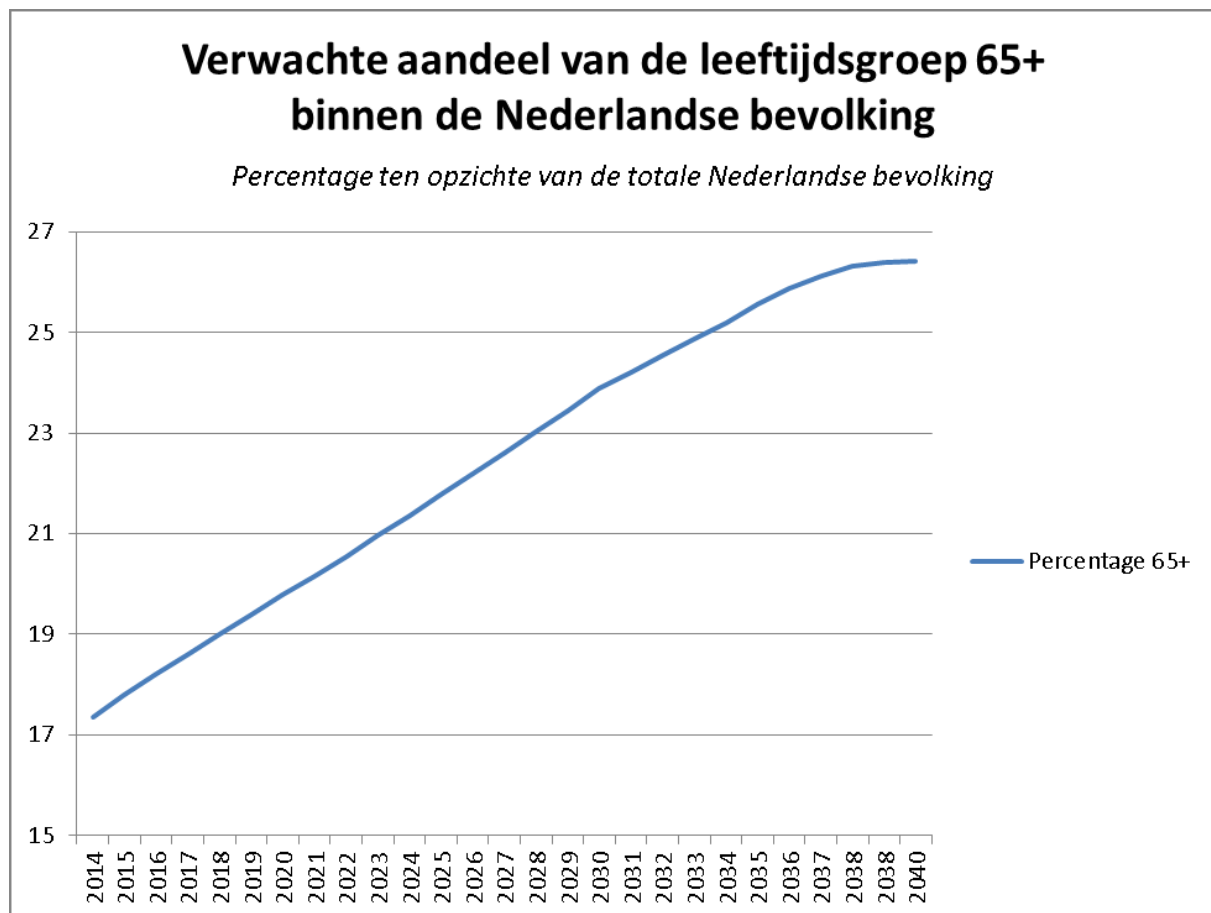
Zoals boven beschreven heeft de brandweer Gooi en Vechtstreek in 2019 een inventarisatie gedaan van specifiek de voormalige aanleunwoningen van verzorgingshuizen (*Brandveiligheid woongebouwen voor senioren/verminderd zelfredzame ouderen*). Van deze woningen is bekend dat het merendeel van de bewoners verminderd zelfredzaam is, dus was dit een logische keuze voor een eerste inventariserend onderzoek. Dit is echter zeker niet de enige plaats waar verminderd zelfredzame ouderen wonen in Hilversum. Twee van de dodelijke slachtoffers de afgelopen 5 jaar woonden bijvoorbeeld in een eigen woning. De rapportage geeft aan dat de brandveiligheid in die gebouwen voldoet aan de vigerende wet- en regelgeving (i.c. Bouwbesluit 2012). Kanttekening hierbij is dat hier de regelgeving voor de gebruiksfunctie “wonen” dan wordt aangehouden en niet meer voor “wonen en zorg” wat het tot voor kort was. Deze laatste gebruiksfunctie vraagt namelijk een hogere brandveiligheidsvoorziening, bijvoorbeeld doorgeschakelde brandmelders en blusapparatuur. Uit bovenstaande paragraaf wet- en regelgeving mag overigens duidelijk zijn dat het voldoen aan de huidige wet- en regelgeving voor deze doelgroep niet automatisch betekent dat het ook veilig is.

Het aantal dodelijke slachtoffers de afgelopen 5 jaar is nog beperkt (al is elke dode er één te veel), maar er komen diverse ontwikkelingen aan die de gemeente nopen om actief met dit onderwerp aan de slag te gaan en dit breed en gedegen onder te brengen in de organisatie.

Hoofdstuk 2 Ontwikkelingen en knelpunten

Demografie

Nederland heeft zeker de komende 20 jaar te maken met zogeheten dubbele vergrijzing. Dit betekent dat niet alleen het aantal ouderen toeneemt, maar ook dat dit groeiende aantal ouderen steeds ouder wordt. In januari 2020 was 19,5% van de bevolking 65 jaar of ouder. In 2030 zal deze groep met ruim 4% groeien naar 23,9% van de bevolking. Daarbij worden mensen ook steeds ouder en zal met name de groep 80-85 jarigen spectaculair groeien. Zo groeit het aantal 85 jarigen met zo'n 33% (vrij naar www.opendata.cbs.nl)



Dit is een relevant gegeven, daar de beperkingen door ouderdom of aandoeningen, zoals in hoofdstuk 1 geschetst, bij mensen toeneemt vanaf 75 jaar

Naarmate de leeftijd vordert, neemt ook de mate van fysieke beperking toe. Gedurende de jaren vindt er een relatief geleidelijke stijging van de mate van fysieke beperking plaats, maar er is geen plotselinge stijging te zien op de leeftijd van 65 jaar. Daarentegen is in de leeftijdsgroep 75 jaar en ouder wel een opvallende stijging te zien. Zo ervaart ongeveer 10% van de 65-75 jarigen een beperking in de mobiliteit. In de groep 75 jaar en ouder is dit maar liefst 31,7% (IFV, september 2015; p.22)

Met name het teruglopen van zintuigen geeft een extra risicofactor in deze leeftijdsgroep, alsmede het teruglopen van de reactietijd. Risicofactor is in hoofdstuk 1 ook beschreven, maar zal met het groeien van specifiek deze leeftijdsgroep en grotere factor worden:

Wanneer er een gevaarlijke situatie, zoals brand, ontstaat zal ten eerste het ontdekken van de brand, ten gevolge van verminderde werking van de zintuigen, vertraagd plaatsvinden. Ten tweede zal de reactie na brandsignalering, ten gevolge van een afname in reactietijd, vertraagd zijn. En ten derde zal de ontvluchting, ten gevolge van verminderde mobiliteit en balans, bemoeilijkt worden. Dit tezamen maakt dat Nederlandse ouderen een verhoogd risico lopen om slachtoffer te worden van een fatale woningbrand ten gevolge van een fysieke beperking. (IFV, september 2015; p.23)

Landelijk beleid

De trend naar steeds meer ouderen die bovendien steeds ouder worden was voor meerdere kabinetten reden om in te grijpen in de ouderenzorg.

Enerzijds omdat de kosten bij ongewijzigd beleid zeer hoog zouden worden, anderzijds zou de zorgdruk op de professionele ouderenzorg enorm toenemen door de dubbele vergrijzing.

Het kabinet Rutte II heeft vanaf 2012 hierin de meest drastische stappen gezet en is begonnen met de zogeheten extramuralisering van de zorg. Oftewel: het streven om buiten de muren van een intramurale instelling (waar iemand opgenomen wordt) gelijkwaardige zorg te bieden, bijvoorbeeld in de eigen woning (thuiszorg) (Wikipedia d.d. 17-9-2020).

In de praktijk betekent dit dat mensen met een lichte zorg behoefte (bijv. huishoudelijke ondersteuning of ondersteuning bij sociale redzaamheid), maar ook mensen met een min of meer constante zorgbehoefte (bijvoorbeeld chronische ziekte of ernstige beperking van de mobiliteit of bij dagelijkse verrichtingen) geen plaats meer krijgen in een zorg- of verpleeghuis. Zij blijven thuis wonen en de hulp komt bij hen langs.

Deze extramuralisatie trend in combinatie met de groeiende groep ouderen betekent dat er in 2030 zo'n vier miljoen ouderen zelfstandig wonen, waarvan een toenemend deel van deze groep verminderd zelfredzaam is.

Het IFV extrapoleert in zijn rapporten over dit onderwerp de gegevens van 2008-2013 naar 2030 en komt tot de conclusie dat er een stijging van 62% zal zijn van het aantal 65-plussers die om het leven komt bij een fatale woningbrand

In 2030 zullen ongeveer 23 slachtoffers van 65 jaar en ouder overlijden ten gevolge van een fatale woningbrand. Het totaal aantal slachtoffers van 65 jaar en ouder zal dus met 9 slachtoffers toenemen: van 14 slachtoffers gemiddeld in 2008 t/m 2013 naar 23 slachtoffers in 2030, een toename van 62%. (IFV, april 2015; p.18)

Dit is uiteraard bij ongewijzigd beleid of wetgeving.

Wet- en regelgeving

Met betrekking tot de wet- en regelgeving wordt er de laatste tijd nagedacht over eventuele aanpassing naar aanleiding van bovenstaande ontwikkeling en de uitwerking daarvan op de brandveiligheid van senioren.

Zoals reeds gemeld heeft Arcadis een onderzoek uitgevoerd naar het opnemen van een nieuwe functie in het Bouwbesluit en hierop negatief geadviseerd. Het bureau herkent het bovenstaande beeld nadrukkelijk wel, maar ziet geen meerwaarde in een extra functiecategorie:

Voor het ondervangen van het probleem met de vluchtveiligheid zijn maatregelen nodig die gelden voor de gemeenschappelijke verkeersruimten van elk woongebouw, dus ook van een woongebouw dat geen seniorencomplex is.

Omdat het probleem zich over meer woongebouwen uitstrekt dan alleen seniorencomplexen kan het probleem niet worden ondervangen met de introductie van een nieuwe gebruiksfunctie voor seniorencomplexen. (Arcadis 2019; p.22)

Arcadis komt echter met enkele toevoegingen of aanpassingen die de brand- of vluchtveiligheid van senioren ten goede kan komen. Deze maatregelen zijn er op gericht om met name ouderen meer tijd te geven om een brand- en met name rookvrije zone te bereiken:

Voor het ondervangen van het probleem met de vluchtveiligheid zijn de volgende maatregelen wenselijk. (...)

- *Beperk de maximale loopafstand van dertig meter op vluchtroutes door gemeenschappelijke verkeersruimten van een woongebouw tot een bij de verminderde gemiddelde zelfredzaamheid passende afstand*
- *Zorg dat op elke verdieping van een woongebouw de gemeenschappelijke verkeersruimte een opvangcompartiment heeft. Dat is een plek waar personen gedurende enige tijd veilig zijn, in afwachting van hulp voor het overbruggen van het hoogteverschil naar buiten het gebouw. (Arcadis 2019; p.36)*

De minister in haar brief van 3 september 2019 aan deze aanbeveling over te nemen, maar dat zij TNO opdracht geeft om “nader onderzoek uit te voeren naar de effectiviteit en kosten van mogelijke maatregelen”.

TNO wijst vervolgens de voorstellen van Arcadis resoluut van de hand en geeft aan dat dit nauwelijks zal bijdragen aan de brand- en vluchtveiligheid van senioren. De reeds voorgestelde aanpassingen van het Bouwbesluit op het gebied van sluitende deuren en rookwerendheid acht zij zinvoller.

De reeds gemaakte keuzes voor nieuwbouw om deurdrangers op de toegangsdeur van een woning te verplichten en om de rookwerendheid van een toegangsdeur (S200) te verbeteren, zijn uiterst effectief. Aanbeveling is om deze eisen dan ook als zodanig te behouden. (...) Het verbeteren van de vluchtmogelijkheden (beperken lengte vluchtroute, extra opvangcapaciteit, mogelijkheid tot gebruik van lift en medebewoners geïnstrueerd als ontruimers) heeft slechts beperkte positieve effecten (TNO, 2019; p.18)

Ook voor bestaande bouw is TNO met name voorstander van maatregelen om rookwerendheid te vergroten.

TNO haakt daarmee in op een visie die meer en meer gedeeld wordt, namelijk dat rook een groter gevaar vormt dan brand. Op 16 september jongstleden kwam het IFV met een baanbrekend onderzoek naar rookontwikkeling en hoe snel dat gaat en hoe gevaarlijk dit is. Een onderzoek dat de conclusies en aanbevelingen van TNO weer wat ondergraaft. Het IFV stelt namelijk dat door de gebruikte materialen in bijvoorbeeld banken en bedden rookwerendheid door de extra regelgeving een illusie is en dat eerst daar naar gekeken moet worden. Op haar site stelt het IFV:

- *De nieuwe eisen van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) dat in 2021 van kracht wordt, zoals zelfsluitende en rookwerende deuren, zijn maar beperkt effectief en niet voor de (zeer) kwetsbare ouderen die minder zelfredzaam zijn.*
- *Deze voorzieningen om rookverspreiding tegen te gaan zijn alleen doeltreffend, als ook iets gedaan wordt aan de rookproductie van de bron van de brand, met name banken en matrassen.*
- *Een brandende bank leidt niet alleen tot een dodelijke situatie in de desbetreffende woning, maar ook in andere woningen. (www.ifv.nl d.d.6-10-2020)*

De discussie over productveiligheid loopt sinds 2015 tussen brandweer, IFV en het ministerie van VWS. In reactie op het onderzoek van het IFV blijkt dat het ministerie niet van zins is om de wet- en

regelgeving op dit vlak aan te passen en verwijst VWS op vragen van EenVandaag naar de anno 2020 geldende (Europese) regels voor productveiligheid:

Aan de veiligheid van meubilair worden op dit moment de eisen gesteld, die gelden voor alle producten. Deze eisen komen uit Europese productveiligheidsregelgeving en zijn opgenomen in de Warenwet en het Warenwetbesluit algemene productveiligheid. Hierin is geregeld dat producenten gehouden zijn uitsluitend producten op de markt te brengen, die bij redelijk te verwachten gebruik geen gevaar of schade opleveren voor de veiligheid of gezondheid van mensen. (...) het initiatief en het ontwikkelen van veilige alternatieven is primair een verantwoordelijkheid van producenten en brandweer gezamenlijk. Vanuit de regels voor productveiligheid kan VWS niet meer doen dan ontwikkelde en beproefde normen toetsen aan de Warenwet en eventueel in regelgeving opnemen.

De (wellicht wat uitgebreide) analyse van de discussie over wet- en regelgeving op het gebied van brandveiligheid (tot productveiligheid aan toe) toont aan dat er in de landelijke wetgeving zeer waarschijnlijk geen grote veranderingen gaan komen op het gebied van brand- rook- of vluchtveiligheid. Anders dan de twee wijzigingen die nu al op de rol staan op het gebied van rookwerendheid.

Het is bovendien een discussie waar lokaal geen invloed op uitgeoefend kan worden noch waar lokaal afgeweken kan worden van wat landelijk wordt bepaald.

Dit is van belang voor de later in deze notitie gekozen oplossingsrichting voor het vraagstuk van brandveiligheid van senioren in Hilversum.

Bovenstaande knelpuntenschets geeft aan dat het een complex probleem is waar de gemeente Hilversum de komende jaren mee geconfronteerd gaat worden. Enerzijds de (dubbel) vergrijzende bevolking in de gemeente die door vigerend kabinetsbeleid langer zelfstandig blijven wonen (al dan niet met zorg aan huis) en die, zo blijkt uit op basis van internationaal literatuuronderzoek, kwetsbaarder wordt voor fatale woningbranden. Anderzijds een rijksoverheid die de bovenstaande trend wel ziet, maar momenteel niet de noodzaak ziet om de regelgeving drastisch aan te passen om zo fysiek aanpassingen af te dwingen aan wooncomplexen waar veel (verminder zelfredzame) senioren wonen.

Dit maakt dat de oplossingsrichting voor het bovenstaande dilemma meer “aan de voorkant” gevonden moet worden.

Hoofdstuk 3 Routekaart brandveiligheid

De kaarten zoals die momenteel liggen rond het vraagstuk van brandveiligheid senioren maken dat er niet bij toverslag een oplossing is voor het probleem. Het is complexe materie die om een integrale en vooral meerjarige aanpak vraagt. Vandaar dat het hoofdstuk een routekaart belooft en geen oplossing. Met de beschreven route moet het mogelijk zijn om aan de voorkant van het brandveiligheidsvraagstuk te komen.

Regie

De demografie is een factor die de gemeente niet in de hand heeft en ook de discussie rond wet- en regelgeving rondom dit onderwerp staan buiten de gemeente. En toch moet een gemeente zijn rol nemen in dit veiligheidsvraagstuk en vooral regie nemen in de oplossingsrichting voor de komende jaren.

Focus moet logischerwijs niet zijn op de repressieve kant en de gevolgen van de brand (daar heeft een gemeente beperkt invloed op), maar veel meer op de preventieve kant en sturing in het gedrag. Daar moet de gemeente zijn regierol nemen en diverse partners aan elkaar verbinden.

Dit past ook in de gedachte zoals brandweer Nederland dat heeft neergelegd met het rapport RemBrand. Een rapport in opdracht van- en vastgesteld door het Veiligheidsberaad.

RemBrand is geschreven met de idee dat de repressieve kant van de brandbestrijding eindig is. Steeds meer kazernes, brandweertwagens en brandweermensen gaan niet helpen om slachtoffers en schade door branden te voorkomen. Veel meer moet de oplossing worden gevonden bij preventieve maatregelen en sturing op gebruik en gedrag. De brandweer heeft niet langer een monopolie op brandbestrijding maar heeft meer partijen en vooral de burger als potentieel betrokkene bij brand nodig. Brandveiligheid wordt in het rapport neergezet als een coproductie:

Brandveiligheid is coproductie, het is het resultaat van prestaties van vele actoren, het is een ketenresultaat. De agenda voor minder branden, minder slachtoffers en minder schade zal dus altijd meerdere activiteiten omvatten en zal meerdere partijen aanspreken, die de brandveiligheid kunnen beïnvloeden of mede tot stand brengen. (Brandweer Nederland 2015; p.30)

Deze coproductie vraagt sturing en daar ligt een logische rol voor de gemeente. Ten eerste vanuit wettelijk oogpunt:

Factoren, actoren, brandrisicoprofiel, 'minder branden-slachtoffers-schade' ... dat alles wijst uiteindelijk op gerichte activiteiten ter bevordering van brandveiligheid. Dit vergt activering, regie en ordening. De gemeente is hiervoor, als het gaat om territoriale veiligheidsvragen, de eerst aangewezen instantie (...) Voor de brandveiligheid is deze taak verankerd in de Wet veiligheidsregio's: het college van burgemeester en wethouders is belast met de organisatie van de brandweertzorg, waaronder het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt (zie artikel 2, 3 en 3a Wvr) (Brandweer Nederland 2015; p.20)

Behalve wettelijk aangewezen voor bepaalde brandveiligheidstaken heeft de gemeente, volgens Brandweer Nederland, ook het beste netwerk op diverse onderdelen om de rol als centrale actor op te pakken:

Brandveiligheid is een resultante van vele krachten. De geleverde regievoering is daarom niet eenvoudig. Veiligheidsbeleid is facetbeleid: elk beleidsterrein draagt een facet 'veiligheid' in zich. Zodoende is veiligheidsbeleid een niet van andere terreinen af te zonderen beleidsterrein, waarmee alle overheden, burgers en bedrijven te maken hebben. Denk aan ruimtelijke ordening, economie, onderwijs en welzijn, verkeer. De gemeente heeft de contacten en de bevoegdheden en kan zo nodig het budget

vrijmaken om regie mogelijk te maken. De gemeente is dus niet alleen eerstverantwoordelijke overheid, maar ook daartoe (meer dan anderen) toegerust (Brandweer Nederland 2015; p. 21)

Bovenstaande logica snijdt zeker hout. De gemeente heeft een breed netwerk, bevoegdheden en lokale kennis om partners te benaderen en te “verleiden”.

De gemeente is dus een logische regievoerder.

Driesporen beleid en doelstelling

Doelstelling van het beleid vanuit de gemeente zou moeten zijn om het aantal senioren dat omkomt bij een woningbrand tussen nu en 2030 op nul te krijgen en het aantal gewonden onder deze doelgroep minimaal onder het landelijk gemiddelde moet blijven.

Hiervoor dient de gemeente actief te gaan sturen (c.q. regie gaan voeren) op diverse componenten die bijdragen aan het behalen van dit doel. Doet zij dit niet dan wordt het ingehaald door de onafwendbare demografische ontwikkeling en de huisvestingssituatie van zelfstandig wonende ouderen.

Om deze regierol in te vullen kan een driesporen beleid gevolgd worden.

Grofweg is de gemeentelijke inzet op te delen in handhaving, betrekken primaire partners en brandveilig gedrag bevorderen.

1) Handhaving

De beschreven impasse rond wet- en regelgeving op rijksniveau betekent niet dat dit aspect in de brandveiligheid los gelaten mag worden op gemeentelijk niveau. Sterker: het is een belangrijk onderdeel in de totale keten. Bij brandonveilige situaties moet er handhaving blijven plaatsvinden en moet het Bouwbesluit worden nageleefd.

De veiligheidsregio voelt die verantwoordelijkheid ook en wil de bijgevoegde controle graag herhalen om vast te stellen of er vooruitgang is behaald of op korte termijn te behalen is. Mochten er dan wettelijke uitglidders geconstateerd worden dan worden de gebouweigenaren aangeschreven als start van eventuele verdere maatregelen. Ook de gemeentelijke handhaving steunt deze lijn en zal hierin gezamenlijk met de brandweer optrekken.

Het Bouwbesluit mag dan niet optimaal zijn op het vlak van brandveiligheid, maar moet wel worden gehandhaafd om onveilige situaties aan te pakken.

Naast het Bouwbesluit heeft de gemeente via de Woningwet nog een mogelijkheid om brandveiligheid te bevorderen. Sowieso regelt de Woningwet dat de degene die een gebouw bouwt, gebruikt of in gebruik geeft verantwoordelijk is voor de veiligheid en gezondheid in dit pand.

Artikel 13 geeft de gemeente daarbij de mogelijkheid om bij zwaarwegende argumenten extra eisen te stellen aan een bestaand gebouw op het gebied van veiligheid. De gemeente kan op basis van dat artikel eisen dat een bestaand gebouw op het niveau van nieuwbouw wordt gebracht. Letterlijk luiden de betreffende artikelen:

De eerste twee leden van artikel 1a van de wet luiden als volgt:

1. De eigenaar van een bouwwerk, open erf of terrein of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen draagt er zorg voor dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.

2. Een ieder die een bouwwerk bouwt, gebruikt, laat gebruiken of sloopt, dan wel een open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken, draagt er, voor zover dat in diens vermogen ligt, zorg voor dat als

gevolg van dat bouwen, gebruik of slopen geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.

(...)

Artikel 13 van de Woningwet geeft het bevoegd gezag (de gemeente) een specifieke bevoegdheid om in bepaalde gevallen nadere of aanvullende eisen te stellen. Artikel 13 luidt als volgt:

Het bevoegd gezag kan degene die als eigenaar van een gebouw (en dus ook een seniorencomplex) of een bouwwerk, niet zijnde een gebouw, dan wel uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen, verplichten tot het binnen een door het bevoegd gezag te bepalen termijn treffen van voorzieningen waardoor de staat van dat gebouw of dat bouwwerk komt te liggen op een niveau dat hoger is dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften, bedoeld in artikel 1b, tweede lid, zonder dat dit hoger komt te liggen dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften, bedoeld in artikel 1b, eerste lid, mits die voorzieningen:

a. Onderdeel zijn van een onderhoudsplan voor een gebouw als bedoeld in artikel 12d, eerste lid, en niet binnen de daarvoor in het onderhoudsplan gestelde termijn zijn uitgevoerd, dan wel

b. naar het oordeel van het bevoegd gezag anderszins noodzakelijk zijn. (Arcadis 2019; p. 10-11)

Het gebruik van artikel 13 zou op basis van het gestelde onder b. dus toepasbaar zijn om bij deze specifieke doelgroep extra eisen te stellen aan een gebouw. Wanneer bekend is dat de bewoners grotendeels onder de groep verminderd zelfredzame senioren vallen is het logisch om extra maatregelen te verlangen van de gebouweigenaar.

In de lande wordt artikel 13 ook vaker gebruikt voor dit doel. Het strekt dus tot aanbeveling om dit ook voor Hilversum verder te onderzoeken en te bezien of daarmee de brandveiligheid naar een hoger niveau getild kan worden.

2) Relaties

Naast het op orde hebben van de handhaving is het voor de gemeente Hilversum ook van belang om middels het “verleiden” en betrekken van partners tot een brandveiligere omgeving voor senioren te komen.

Wetende dat de wet- en regelgeving slechts ten dele volstaat en dat dit voorlopig niet aangepast wordt is het belangrijk om partners in jouw missie te betrekken en hen hetzelfde doel te laten nastreven. In goed gezamenlijk overleg is het goed mogelijk om toch tot aanvullende maatregelen te komen met partners. Wellicht niet afdwingbaar, maar wel onderhandelbaar.

Het boven geciteerde TNO rapport over bouwkundige aanpassingen sluit ook af met min of meer deze aanbeveling:

De bovenstaande aanbevelingen zijn gericht op aanvullende eisen in de bouwregelgeving waarbij de focus ligt op de grotere leeftijdsgroep van 65 jaar en ouder. In aanvulling daarop is aanbevolen om voor individuele situaties waarin sprake is van senioren die sterk verminderd zelfredzaam zijn, nog altijd wel te overwegen om aanvullende brandveiligheidsmaatregelen te nemen. Dit is situatie-afhankelijk en valt daarmee buiten de algemenere context van de bouwregelgeving. (TNO, 2019; p.19)

Eén van de belangrijkste partners op dit vlak zijn de woningbouwcorporaties in Hilversum. Zij beheren met elkaar ongeveer 1/3 van de huurwoningen in Hilversum.

Meest voor de hand liggende aanknopingspunt bij deze partijen zijn de onderhoudsplanningen die zij hebben voor de komende 5 tot 10 jaar. Die (groot) onderhoudsmomenten kunnen gebruikt worden om te zien welke verbetering nog haalbaar en realistisch is. De toevoeging van realistisch is gebaseerd op de oproep die ook Arcadis heeft gedaan aan de minister waar het gaat om het opleggen van maatregelen aan gebouweigenaren.

Arcadis wijst in haar rapport voor de minister er namelijk op dat het niet billijk is om de gevolgen van

het regeringsbeleid, met name op het gebied van extramuralisatie, door te leggen naar bijvoorbeeld bijvoorbeeld deze eigenaren van seniorencomplexen en van hun extra bouwtechnische voorzieningen te eisen:

Als bijvoorbeeld door extramuralisatie de zorg afneemt, is de kans dus groot dat zonder aanvullende voorzieningen de brandveiligheid sterk afneemt. Dit verstoorde evenwicht kan niet worden hersteld door algemene bouwtechnische brandveiligheidsvoorschriften aan seniorencomplexen. (Arcadis 2019; p.28)

Bovendien moeten de wensen aan de woningbouwcorporaties ook niet “uit de lucht” komen vallen, maar via beleidsplannen (bijvoorbeeld woonvisie) en prestatie afspraken voor overleg bij hen terecht komen.

De afdeling Wonen van de gemeente Hilversum heeft veel en goed contact met de woningbouwcorporaties en is bereid om hier in mee te denken. Waarbij uitgangspunt dan wel is om in contact met elkaar te zijn en blijven om zodoende ook de woningbouwcorporaties in hun kracht te blijven zetten om voor hun huurders een (brand)veilige omgeving in stand te houden.

Dit vraagt om een bepaalde manier van werken die bij de betreffende vakafdeling bekend is en daar dus goed belegd kan worden:

Het zonder machtsmiddelen beïnvloeden van anderen in netwerken (enigszins misleidend ‘horizontaal sturen’ genoemd), zal dus een prominente plaats innemen in de activiteiten voor brandveiligheid. Het functioneren in horizontale netwerken vergt wel weer specifieke kwaliteiten. Het gaat erom andere partijen te bewegen tot hun bijdrage aan brandveiligheid. (Brandweer Nederland, 2015; p.23)

Zodra de betreffende partners onverhoopt toch zaken niet voldoende regelen of geregeld hebben, dan kan de gemeente altijd nog overstappen op het parallelle spoor van handhaving (zie 1). Gezamenlijk optrekken heeft echter de voorkeur, omdat het verleden leert dat daarmee de beste resultaten geboekt zijn.

3) Preventie en voorlichting

Wetende dat er een groeiende groep verminderd zelfredzame senioren komt, dat de regelgeving hier voornamelijk niet op inspeelt en dat dit een gevaar op gaat leveren in het kader van brandveiligheid is het logisch om te proberen veel meer aan de “voorkant” van de veiligheidsketen te komen en dus in de preventie.

De (deels internationale) vakliteratuur is hier zeer uitgesproken over: het voorkomen van brand is hét middel om slachtoffers van brand onder, al dan niet zelfredzame, senioren te voorkomen. Dit klinkt als een open deur, maar voor jongere leeftijdsgroepen geldt dit minder, daar die de mogelijkheden van bijvoorbeeld vluchten vaak veel beter kunnen benutten.

Het Instituut Fysieke Veiligheid heeft uitgebreid onderzocht waar de meeste mogelijkheden waren om de ontwikkeling van een brand te stoppen.

Op basis van het, in brandweerland veel gebruikte, Cascade model heeft het IFV zogeheten interventies onderzocht. Het Cascade model gaat er namelijk vanuit dat de ontwikkeling van een brand diverse fasen kent waarin de brand óf uitgaat óf doorgaat naar de volgende fase. Door interventies kan je de brand beperken tot de fase waar hij dan in zit. Bijvoorbeeld: een brand ontstaat in een voorwerp en de volgende fase is brand in een ruimte. Als er dan niet geblust wordt gaat de brand naar de gehele woning.

Als de brand eenmaal gaande is zijn er nog diverse interventies mogelijk, maar het overgrote deel van de interventies is juist mogelijk vóórdat een brand begint.

De meeste (23 van de 33) interventies die zijn beschreven, zijn gevonden op het gebied van voorlichting en educatie. Acht van deze interventies zijn in combinatie met een interventie op het gebied van regelgeving en handhaving (IFV, december 2015; p.20)

Brandweer Nederland heeft dit ook onderkend en is sinds het rapport Brandweer over Morgen (2010) veel meer gaan inzetten op brandpreventie. In de landelijke agenda Brandweezorg 2018-2022 is het één van de speerpunten met alle veranderingen van dien in de eigen organisatie:

Dat vraagt om een nieuwe manier van binnen- en buitenwereld aan elkaar koppelen. Onze vakman van de toekomst is niet alleen deskundig op zijn eigen vakgebied, maar kijkt ook verder en breder naar de afstemming met collega's en externe omgeving. En door intensiever samen te werken met collega's en met andere partijen die midden in de samenleving staan, zullen we nog meer effect bereiken. Verbinding zoeken met deze partijen en de maatschappelijke vraagstukken die spelen, maakt dat we elkaar gaan versterken.(Brandweer Nederland 2018; p.11)

Een prachtige uitnodiging ook aan de gemeente om hierin samen de handschoen op te pakken. Waarbij lange adem en een integrale benadering van groot belang zijn om iets te bereiken. Daarom is het essentieel om daar nu meer en meer op in te gaan zetten om te zorgen dat als straks 2030 de groep senioren een stuk groter is er dan de vruchten van geplukt kunnen worden:

Het voorkomen van onveilig gedrag en bevorderen van veilig gedrag zijn weerbarstige doelen, de 'truc speciaal' bestaat niet. Gedragsverandering vergt bij enkelvoudige gedragingen vaak al een doorlooptijd van vele jaren – denk aan het gebruiken van de autogordel of biobak, waarbij bovendien wetgeving, voorlichting en handhaving hand-in-hand gaan. 'Brandveilig leven' is echter geen enkelvoudig gedrag, maar een zeer complex samenstel van kennis, kunde en aandacht. Onveiligheid zit bovendien niet glashelder in de context, je wordt er niet steeds aan herinnerd zoals aan de autogordel ('piep - oh ja, autogordel').(Brandweer Nederland 2015; p.23)

Hilversum kent al de wijkbrandweer. Een bijzonder goede methode om met mensen het gesprek aan te gaan over hun brand- en vluchtveiligheid. Dit wordt als een extra service ingekocht bij de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek en dient wellicht de komende jaren verder uitgebreid te worden nu de groep senioren almaar groter wordt.

Het is echter belangrijk dat zij ondersteund worden met extra ogen en oren in de wijken of door mensen die ook áchter de voordeur komen. Zo is de brandweer met de technische dienst van een woningbouwcorporatie de samenwerking aangegaan om hen te scholen in kleine brandveiligheidsingrepen als zij toch in een appartement komen voor een andere melding. Even checken of de brandmelder nog functioneert en of er geen gevaarlijke opstapeling van spullen ergens staat levert al meerwaarde op.

Deze samenwerking zou ook weer gezocht kunnen worden met de WMO medewerkers die de zogeheten "keukentafelgesprekken" met mensen voeren die minder zelfredzaam aan het worden zijn of dit al zijn. Door het voeren van het gesprek met bewoners ook over hun brandveiligheid kan de bewustwording al toenemen. Dit is in het verleden al gebeurd, maar dit vraagt onderhoud en actualisatie.

Zowel Brandweer Nederland als Arcadis vinden dit ook een logische uitbreiding van het preventieve netwerk:

Het WMO keukentafelgesprek zou de aangewezen plaats zijn om de hulpvraag, ook als het gaat om het beheersen van de brandveiligheidsrisico's vast te stellen. (Arcadis 2019; p.27)

Steeds meer gemeenten laten medewerkers, die op huisbezoek gaan voor een 'keukentafelgesprek' in

het kader van de WMO, ook naar brandveiligheid kijken. Juist bij minder zelfredzamen van groot belang. (Brandweer Nederland 2015; p.23)

Naast de wijkbrandweerman en de WMO medewerker kent Hilversum in de buurtcoördinatoren ook een interessante optie om in gesprek te raken met mensen over brandveiligheid. Dus ook zij zouden door de brandweer geïnstrueerd moeten worden op dit onderwerp.

Op deze wijze komen er steeds meer ogen en oren rond de betrokken doelgroep. Ook mantelzorgers komen vaak bij deze (verminderd zelfredzame) senioren op bezoek en weten ook hoe de woonsituatie op het gebied van brandveiligheid is. Deze mantelzorgers kunnen ook benaderd worden, voor zover zij bekend zijn, via Versa Welzijn

Tenslotte mogen ook andere naaste familieleden niet vergeten worden. Ook zij zouden immers op de hoogte moeten zijn hoe veilig hun vader daar nog woont en of hun moeder niet elke avond een kaarsje aansteekt bij het gordijn. Zij kunnen goed dat gesprek aangaan met hun naaste over bijvoorbeeld rookmelders of het niet opladen van boosters of elektrisch fietsen in de garagebox. Het netwerk van mensen om de doelgroep heen moet optimaal benut worden voor de brandveiligheid van deze doelgroep.

Bestuurlijke en ambtelijke borging

Het geschetste driesporen beleid vraagt betrokkenheid van interne en externe partners. En vraagt ook om een verbindende factor op dit onderwerp op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau.

Bestuurlijk

Gezien het feit dat het valt onder de paraplu van brandveiligheid is het logisch dat de burgemeester als primair verantwoordelijke bestuurder de verbindende bestuurder is op dit onderwerp.

Hij doet dit gezamenlijk met de portefeuillehouders wonen, zorg en handhaving. Bovenstaand relaas heeft aangetoond dat zij ook een taak hebben in dit dossier en bij het behalen van het uiteindelijke doel.

Ambtelijk

In het Integraal Veiligheidsplan (IVP) is brandveiligheid senioren op voorspraak gemarkeerd als strategisch onderwerp voor de komende jaren.

In het IVP 2018-2022 was het onderwerp wat summier opgenomen en gaf het meer een stand van zaken aan:

Senioren en brandveiligheid: Een veilige woonomgeving is voor senioren een essentiële randvoorwaarde om zelfstandig te wonen. Afstemming van gemeente en brandweer met woningcorporaties en andere betrokken partijen (zorgorganisaties, WMO en thuiszorg) over brandveiligheidsmaatregelen in seniorenwoningen vindt al geruime tijd plaats. De pilot met de Wijkbrandweerman toont aan dat brandveiligheid begint door het aangaan van het gesprek.

Het benoemen van het onderwerp als strategisch veiligheidsonderwerp is een eerste stap. Verder liggen er veel raakvlakken met langer zelfstandig wonen binnen het sociaal domein.

Bronnen

1. Arcadis (2019); *Onderzoek brandveiligheid seniorencomplexen*
2. Brandweer Nederland (2015) *RemBrand; brandveiligheid is coproductie*
3. Instituut Fysieke Veiligheid (april 2015) *De invloed van vergrijzing op brandveiligheid Deelrapport 1: de omvang van de problematiek*
4. Instituut Fysieke Veiligheid (september 2015) *De invloed van vergrijzing op brandveiligheid Deelrapport 2: de risicofactoren en oorzaken*
5. Instituut Fysieke Veiligheid (december 2015) *De invloed van vergrijzing op brandveiligheid Deelrapport 3: oplossingsrichtingen*
6. TNO (2019) *Beoordeling aanvullende brandveiligheids-maatregelen in seniorencomplexen op basis van een risicobenadering*