

POSITION PAPER DUURZAAM VEILIG

Brandweer Nederland en Verbond van Verzekeraars



Inleiding

In Nederland zijn maatschappelijke ontwikkelingen gaande die (mogelijk) nieuwe risico's met zich meebrengen voor de (brand)veiligheid. Het Verbond van Verzekeraars en Brandweer Nederland (verder te noemen: verzekeraars en brandweer) juichen deze ontwikkelingen van harte toe, maar maken zich ook zorgen.

Verzekeraars en brandweer zien drie zaken die invloed (kunnen) hebben op de (brand)veiligheid:

1. De energietransitie
2. Vergrijzing en zelfredzaamheid samenleving
3. Schijnveiligheid

Door de energietransitie halen we (vaak onbewust) steeds meer, nieuwe en andere risico's in huis. Daarnaast neemt, door de vergrijzing, het aantal mensen dat beperkter zelfredzaam is alleen maar toe, terwijl het Bouwbesluit ¹uitgaat van vluchtveiligheid, niet van brandveiligheid.

Daarom maken wij ons zorgen. Niet alleen over deze drie punten, maar vooral ook over de impact hiervan. In de dagelijkse praktijk komen wij geregeld onwenselijke situaties tegen. In dit paper gaan wij hier dieper op in en wat er nodig is om Nederland brandveilig(er) én verzekeraar te houden.

¹ Met de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2022, vervalt het huidige Bouwbesluit 2012 en worden de technische bouwvoorschriften opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving, kortweg het Bbl.

De energietransitie

Volgens het Klimaatakkoord van 2018 moet de CO₂-uitstoot in 2030 met 49 procent zijn teruggedrongen in ons land. Om dat te bereiken, is een verandering in het gebruik van energiebronnen nodig. We zullen, met andere woorden, minder fossiele brandstoffen moeten gebruiken. Dat betekent ook dat we steeds meer moeten inzetten op het gebruik van (meer) duurzame bronnen, zoals wind- en zonne-energie en aardwarmte. Ook wordt opnieuw gekeken naar de mogelijkheden van kernenergie² en gaan we de duurzame bronnen op een andere manier gebruiken.

Denk bijvoorbeeld aan accu's van elektrische apparaten, fietsen en auto's en het (na)isoleren van gebouwen. Of aan waterstof in auto's en achtertuinen, buurtbatterijen op het dak of in gebouwen. Dit levert allemaal nieuwe risico's op, waaronder aansprakelijkheidsrisico's, schade aan derden en omgevingsvervuiling. De energietransitie zorgt echter ook voor nieuwe en andere (brand)veiligheidsvraagstukken. De transitie zal immers, juist doordat deze zo grootschalig is, van directe invloed zijn op de fysieke veiligheid van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, overheden en het milieu³. Gebruikers en eigenaren van gebouwen krijgen te maken met andere soorten risico's, maar ook onze omgeving verandert. De maatregelen die we nu treffen om de energieprestatie en onze CO₂-voetafdruk te verbeteren, hebben vaak een negatieve impact op de brand- en zelfs explosieveiligheid

Zorgen

Zoals gezegd juichen wij de energietransitie toe, maar hebben we ook zorgen. Nieuwe energiebronnen- en dragers brengen namelijk naast goed nieuws, ook andere veiligheidsrisico's met zich mee. Die risico's zijn nu nog (voor een deel) onbekend. Zelfs de kans op en het effect van deze risico's kan door beperkte of ontbrekende data nog niet goed in kaart worden gebracht. Dat is lastig, maar het betekent niet dat er in dit stadium nog niet over kan, of misschien zelfs wel moet, worden nagedacht. Juist in tijden van transitie is er een mogelijkheid om vroegtijdig in te zetten op onder meer (brand)veiligheid. Het behoeft geen betoog dat wij zowel de kans op als de omvang van schade, zeker als het gaat om (dodelijke) slachtoffers, zoveel mogelijk willen voorkomen.

Gelukkig zijn wij niet de enigen die hard werken om de risico's in kaart te brengen. Naast verzekeraars en brandweer proberen ook (lokale) overheden en partijen uit de techniekbranche eventuele risico's zoveel mogelijk te beperken. Onder meer door voorlichting te geven, of door keurmerken in het leven te roepen en normen op te stellen. De ontwikkelingen gaan echter sneller dan waar wij ons op kunnen voorbereiden en de risico's stapelen zich dan ook op. Wij kunnen ons niet altijd aan de indruk onttrekken dat het halen van de doelstelling die de overheid zich stelt, prevaleert boven veiligheid en dat kwantiteit boven kwaliteit gaat. In de dagelijkse praktijk zien wij namelijk een wildgroei aan nieuwe producten, aanbieders en installateurs ontstaan, terwijl de regelgeving en normering vaak nog ontbreken. Dat levert gevaarlijke situaties op, maar impliceert ook dat het korte termijn belang (van duurzaamheid) boven het lange termijn belang gaat en een (brand)veilige, gezonde (werk)omgeving het onderspit delft. Daar maken wij ons zorgen over.

² <https://www.ifv.nl/nieuws/Paginas/Risicogroepen-en-brandveiligheid.aspx>

³ Dit ook in negatieve zin: <https://www.omroepfevoland.nl/nieuws/188463/stukjes-zonnepaneel-in-oogst-na-brand-niemand-controleert>

Vergrijzing / zelfredzaamheid samenleving

De tweede ontwikkeling die van grote invloed kan zijn op de brandveiligheid betreft de vergrijzing. Of nog specifieker: de zelfredzaamheid van onze samenleving. Het brandveiligheidsniveau zoals dat is opgenomen in het Bouwbesluit, is gebaseerd op het veilig kunnen ontluchten van een gebouw. Dat wil zeggen dat zelfredzame personen de tijd moeten hebben om te vluchten, terwijl de brandweer voldoende tijd moet hebben om de naastliggende panden te kunnen beschermen. Bij een brand in een gebouw kan de brandweer vaak pas na zes tot tien minuten ter plaatse zijn. Soms duurt dit nog langer. Dat is een risico voor vooral kwetsbare groepen⁴, zoals ouderen, maar ook voor kinderen, (tijdelijk) zieken en mensen met een beperking is dit een groot punt van zorg. Als we daar de sterker wordende rookontwikkeling⁵ door (nieuwe) materialen in banken en matrassen en het gebruikte isolatiemateriaal nog eens bij optellen, hebben we een mogelijk dodelijke samenstelling van factoren te pakken. Zorgelijk, vinden wij.

Met name omdat in de woonomgeving van deze groepen mensen de mogelijkheid tot vluchten helaas niet even goed is geregeld als bij professionele zorginstellingen. Sterker nog: de eisen voor bouwkundige- en organisatorische maatregelen verschillen behoorlijk, terwijl de doelgroep soms dezelfde is. Veel bewoners, beheerders en eigenaren hebben de risico's niet in kaart gebracht of zijn zich hiervan onvoldoende bewust. Ze wanen zich daardoor, soms ten onrechte, in een veilige woonomgeving, omdat 'het voldoet aan de regels'. En juist daar ligt onze zorg. Zelfredzaamheid en het zo lang mogelijk thuis wonen zijn uitgangspunten van ons huidige overheidsbeleid, maar die minimale bescherming is in veel gevallen onvoldoende. Denk onder meer ook aan het gebruiken en opladen van elektrische voertuigen. Of aan de medicinale zuurstof en de 'zorg op afroep' voor ouderen die langer thuis blijven wonen. De regels met betrekking tot deze ontwikkelingen zijn (nog) niet gemaakt of ze zijn niet afdoende. Wij pleiten er dan ook voor om deze groep niet uit beeld te verliezen en roepen gemeenten en andere instanties die achter de voordeur komen op hier oog voor te hebben.

⁴ <https://www.ifv.nl/nieuws/Paginas/Risicogroepen-en-brandveiligheid.aspx>

⁵ <https://www.ifv.nl/onderzoek/Paginas/Praktijkonderzoek-rookverspreiding-in-woongebouwen.aspx>

Schijnveiligheid

Het derde en laatste punt dat wij in dit paper willen behandelen, heeft betrekking op wat wij 'schijnveiligheid' noemen. Met de komst van de Omgevingswet, die 1 januari 2022 in gaat, wordt er meer ruimte geboden voor initiatieven en krijgen gemeenten meer zeggenschap over hun fysieke leefomgeving. Hierin zal, in de omgevingsvisies- en plannen, veiligheid moeten worden afgewogen tegenover andere belangen, zoals duurzaamheid of economie. De vraag is of het hier veiliger van wordt. Hiermee wordt er ook meer eigen verantwoordelijkheid gevraagd van de ondernemer. Verzekeraars zien dat met name hun zakelijke klanten hier steeds meer mee worstelen. Veel ondernemers denken dat hun bedrijf brandveilig is als ze voldoen aan het Bouwbesluit, maar dat is niet het geval.

Deze bestaande regelgeving gaat uit van het voorkomen van slachtoffers (gewonden en doden) door het vluchten mogelijk te maken en te voorkomen dat een brand zich uitbreidt naar een ander perceel door compartimentering. Hierbij wordt maar zeer beperkt gekeken naar de specifieke toepassing van het gebouw. Het behouden van het bouwwerk en het voorkomen van schade aan het milieu, monumenten of maatschappelijke voorzieningen of belangen zijn geen doelstellingen van dit besluit⁶. Bij een brand zal de brandweer altijd proberen mens en dier te redden en ook de naastliggende panden te beschermen, terwijl de verzekeraar de verzekerde schade uitkeert. Dit is vaak de schade aan opstal en inventaris, maar kan ook goederen- en bedrijfsschade betreffen. Branden brengen echter, naast leed en opstalschade, vaak ook sociale-, bedrijfseconomische- en milieuschade met zich mee. Deze schaden zijn veelal niet verzekerd, maar de ondernemer kan niet uit eigen zak vergoeden. De kosten komen dan voor rekening van de maatschappij⁷ ofwel de belastingbetaler. Overigens gaan veel bedrijven na een brand alsnog failliet⁸.

Als de brandveiligheid gericht op schadebeperking, wel een prominentere plek in de wet- en regelgeving zou krijgen, kan in de toekomst de omvang van veel branden worden beperkt. Ook kunnen deze beter beheersbaar worden gemaakt of zelfs geheel worden voorkomen. Daarmee wordt de schade en het uit een brand voortkomende leed beperkt. Verzekeraars en brandweer vinden dan ook dat er binnen het Bouwbesluit én de aanvullende brandveiligheidsstandaarden meer aandacht moet komen voor de brandbaarheid, de branduitbreidingskans van een gebouw, de daadwerkelijke risico's in een gebouw en de risico's voor kwetsbare groepen gebruikers. Waar nu nog vooral de vluchtveiligheid het uitgangspunt is, zou wat ons betreft de brandveiligheid (gericht op schadebeperking) het uitgangspunt moeten zijn. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de nieuwe risico's die ontstaan in het kader van de energietransitie. We kunnen niet alleen kijken naar de schade aan gebouwen zelf, maar moeten ook de mogelijke schade aan maatschappij, milieu en bedrijvigheid meewegen.

We kunnen het niet alleen

Brandweer en verzekeraars zijn goed op de hoogte van alle risico's en voeren, als we de kans krijgen, gesprekken met de gebouweigenaren, bewoners en gebruikers. Daarbij adviseren we om uit te gaan van de werkelijke risico's (risicogericht) in een gebouw en niet alleen 'simpelweg' de regels te volgen. Middelen die we regelmatig inzetten, zijn gezamenlijke campagnes als de Brandpreventieweken, Veilig Leven, risicomonitoren, het paper Veilig Ondernemen en de website www.checklistbrand.nl. Wij zouden graag zien dat initiatiefnemers bij een (ver)bouwproject vooraf over van brandveiligheid nadenken en tijdig om advies van de brandweer of hun verzekeraar vragen. De huidige wetgeving en normering geven echter onvoldoende aangrijpingspunten voor brandveiligheid. Ook in opleidingen wordt onvoldoende aandacht geschonken aan schadebeperking als uitgangspunt bij het ontwerpen van een bouwwerk. Daarnaast wordt de brandweer vaak alleen verzocht om een bouwplan te toetsen aan de wettelijke eisen. Aanvullende risicogerichte adviezen zijn uit financieel oogpunt vaak niet gewenst of worden niet overgenomen in vergunningvoorschriften. Verzekeraars worden op hun beurt vaak pas betrokken als het bouwproject klaar is of als de onderhoudswerkzaamheden al zijn uitgevoerd. In dat geval kan de verzekeraar aanpassingen eisen óf besluiten dat het risico te hoog is om te verzekeren. In beide gevallen leidt dit tot ongewenste kosten voor de ondernemer die voorkomen hadden kunnen worden.

⁶ Nota van Toelichting Bouwbesluit

⁷ <https://www.ifv.nl/onderzoek/Paginas/Maatschappelijke-impact-van-branden.aspx>

⁸ <https://www.verzekeraars.nl/publicaties/actueel/brandveiligheid-cruciaal-voor-bedrijfscontinu%C3%AFteit>

Conclusie

In Nederland zijn diverse maatschappelijke ontwikkelingen gaande die nieuwe risico's met zich mee kunnen brengen voor de (brand)veiligheid. Naast dat er door de energietransitie meer, nieuwe en andere risico's (onbewust) in huis worden gehaald, neemt het aantal mensen dat beperkter zelfredzaam is door de vergrijzing en het overheidsbeleid ook steeds meer toe. Wij maken ons zorgen over deze risico's en de impact hiervan. In de praktijk komen wij geregeld onwenselijke situaties tegen. Hoe grootschaliger de trend en/of ontwikkeling, hoe groter de kans op schade als normering en handhaving achter blijft. Wij pleiten dan ook voor meer onderzoek naar de impact van de (duurzaamheids)transitie op de (brand)veiligheid.

Daarnaast pleiten wij voor scherpere wetgeving die (maatschappelijke) schade in de toekomst voorkomt dan wel beperkt. Het is, gelet op de genoemde ontwikkelingen, nú het moment voor de overheid om te komen tot normering en om een ruimere omschrijving van brandveiligheid te realiseren. Samen kunnen we de risico's van de transitie beheersen, zodat beperkter zelfredzamen veilig thuis kunnen blijven wonen en Nederland brandveilig en verzekeraar blijft.