

# Brandveiligheidsbesef bij overige openbare gebouwen en instellingen

Onderzoek naar de ervaringen van beheerders en eigenaren van verschillende openbare gebouwen en instellingen

*NIPO Consult*

drs. E. Hermans  
mw. mr M. Daniëls  
drs. S. Mulder  
ir. J. Visser



# Samenvatting

## Achtergrond en doel

De cafébrand in Volendam in de nieuwjaarsnacht 2001 heeft de brandveiligheid in Nederland duidelijk op de agenda gezet. Voor de commissie-Alders, die de brand onderzoekt, is het belangrijk om, naast de informatie van horeca-exploitanten en exploitanten van aanverwante bedrijven, eveneens de ervaringen en meningen van eigenaren, beheerders en bedrijfsleiders van de overige openbare gebouwen te vernemen.

NIPO *Consult* heeft in opdracht van de commissie onderzoek gedaan naar de kennis van deze beheerders en direct betrokkenen inzake de brandveiligheidseisen van de gemeente. Het onderzoek richt zich voorts op de naleving van deze eisen en de brandveiligheid in het betreffende pand.

Aan de hand van de resultaten van telefonisch onderzoek onder 650 bedrijven en twee kwalitatieve groepsdiscussies geven we een beeld van de brandveiligheidsituatie bij de overige openbare gebouwen. Hiertoe zijn de instellingen ingedeeld in acht zo herkenbaar mogelijke categorieën.

Deze samenvatting beschrijft allereerst de belangrijkste bevindingen van het onderzoek. Vervolgens belichten we de meest in het oog springende overeenkomsten en verschillen uit dit onderzoek vergeleken met het onderzoek onder de horeca- en aanverwante bedrijven.

## Belangrijkste bevindingen

### *Kennis en brandveiligheid in overige openbare gebouwen volgens beheerders en eigenaren voldoende*

Voor de brandveiligheid zien de beheerders, bedrijfsleiders en eigenaren van de overige openbare gebouwen de eigenaar van het pand meestal als primair verantwoordelijke. Toch is niet altijd even helder waar de verantwoordelijkheid ligt, zeker als meer instanties zich met het beheer of beleid van het pand bezighouden.

Ruim tweederde van de beheerders en bedrijfsleiders oordelen hun kennis over de brandveiligheid in het algemeen voldoende. We stellen vast dat de categorieën bedrijfskantoren en winkels hun kennis iets lager inschatten.

Voorts waarden de beheerders en bedrijfsleiders de brandveiligheid in hun gebouw over het algemeen voldoende. Zij beoordelen de huidige brandveiligheidsituatie iets beter dan de situatie een jaar geleden (7,8 ten opzichte van 7,2).

#### *Controle van invloed op kennis en brandveiligheidsoordeel*

Het grootste deel van de beheerders en bedrijfsleiders zegt in de afgelopen vijf jaar ten minste één keer controle te hebben gehad. Daarbij springen de categorieën bedrijfskantoren en winkels bijzonder in het oog. Zij geven aan het minst gecontroleerd te zijn, en één derde geeft te kennen dat er in het geheel geen controle is geweest.

We constateren een relatie tussen de intensiteit van controles en de kennis over brandveiligheid die men zegt te hebben. Ook is er een verband waarneembaar tussen die intensiteit en het oordeel over de brandveiligheid in het eigen gebouw. Hoe vaker controle is verricht, des te meer kennis en hogere waardering voor brandveiligheid de beheerders en bedrijfsleiders geven.

Bij ongeveer driekwart van de gecontroleerde vestigingen zijn naar eigen zeggen geen onregelmatigheden of overtredingen geconstateerd.

#### *Beleids handhaving door gemeente niet breed herkend*

We stellen vast dat beheerders, bedrijfsleiders en eigenaren geregeld met onduidelijke en tegenstrijdige regelgeving te maken krijgen. Het ontbreekt daarbij de gemeentelijke instanties volgens hen aan de benodigde kennis om de beheerders van adequaat advies te kunnen voorzien.

Een goed voorbeeld daarvan is de bekendheid met de gebruiksvergunning. Niet iedereen kent deze vergunning: iets meer dan de helft is hiervan op de hoogte. Bijna de helft van de beheerders zegt daadwerkelijk een gebruiksvergunning te bezitten voor het betreffende pand.

Het oordeel van de beheerders en bedrijfsleiders over het gemeentelijk beleid wordt positiever gewaardeerd als controles geregeld plaatsvinden. We zien dat de gemeente terughoudend is in het gebruik van dwangmiddelen bij de overige openbare gebouwen.

#### *Bezoekers hechten meer aan brandveiligheid*

Voor bezoekers en gebruikers van de overige openbare instellingen speelt de brandveiligheid een grotere rol dan voorheen, menen de beheerders en bedrijfsleiders van die gebouwen.

Over het algemeen hebben de beheerders en bedrijfsleiders geen behoefte aan een eventueel keurmerk voor de brandveiligheid bij openbare gelegenheden. Vooral bij de categorie winkels zullen bezoekers daar geen oog voor hebben, denkt men.

### **Belangrijkste overeenkomsten en verschillen**

In de onderstaande onderwerpen geven we een overzicht van de belangrijkste verschillen en overeenkomsten uit de onderzoeken betreffende brandveiligheid voor enerzijds de horeca- en aanverwante bedrijven en anderzijds de overige openbare gebouwen.

#### *Primaire verantwoordelijkheid voor brandveiligheid*

De primaire verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid ligt volgens het grootste deel van de

bedrijven en instellingen bij de eigenaar. De gemeente wordt vaker genoemd als primair verantwoordelijke dan bij de horecabedrijven.

#### *Kennisniveau*

Bedrijfskantoren en winkels hebben voldoende kennis over brandveiligheidseisen, hoewel dit minder is dan de kennis die horecabedrijven en overheidsgerelateerde instellingen zeggen te hebben.

#### *Beoordeling brandveiligheid*

Onderwijsinstellingen voldoen in mindere mate aan brandveiligheidseisen.

De amusementsbranche beoordeelt de brandveiligheid overeenkomstig horecabedrijven.

De overige branches beoordelen de brandveiligheid gemiddeld iets lager dan de horeca.

#### *Controles*

De intensiteit van controles bij bedrijfskantoren en winkels is lager dan bij horecabedrijven (minder vaak in 2001 voor het laatst gecontroleerd, meer bedrijven die nooit zijn gecontroleerd). De overige branches zijn vergelijkbaar met horeca.

Bedrijfskantoren en winkels (vooral de kleine vestigingen) krijgen wat betreft controle minder prioriteit van de brandweer. De gezondheidszorg krijgt wat hogere prioriteit van brandweer, de overige branches zijn vergelijkbaar met de horeca.

De gemeente treedt over het algemeen wat minder vaak op als controlerende instantie dan bij de horecabedrijven.

#### *Onregelmatigheden*

Bij bedrijfskantoren zijn minder vaak onregelmatigheden bij de laatste controle geconstateerd dan bij de overige branches en de horeca.

#### *Relatie controle en kennisniveau*

De positieve invloed die controles blijken te hebben op het kennisniveau is overeenkomstig de positieve invloed die zij lijken te hebben op het kennisniveau bij de horeca.

#### *Relatie controle en verbeterde brandveiligheid*

De samenhang tussen het feit dat er voor het laatst is gecontroleerd in 2001 en een verbeterde brandveiligheid lijkt duidelijk aanwezig bij het bedrijfsleven (overeenkomstig horeca). De overheidsgerelateerde branches vertonen geen duidelijke samenhang tussen controle op zich en verbetering van de brandveiligheid. Wel lijkt hier samenhang te zijn tussen het vinden van onregelmatigheden tijdens de controles en een verbeterde brandveiligheid.

#### *Dwangmaatregelen*

Voor alle branches geldt, dat minder vaak dwangmaatregelen zijn opgelegd dan bij horeca.

De amusementsbranche is beter op de hoogte van mogelijke dwangmaatregelen dan de overige branches en horeca.

#### *Waardering gemeentelijk brandveiligheidsbeleid*

De waardering voor het gemeentebestuur is voldoende. Dit is overeenkomstig de waardering door horecabedrijven.

---

*Relatie controle en waardering gemeentelijk brandveiligheidsbeleid*

Voor alle branches geldt, dat het uitvoeren van controles leidt tot een hogere waardering van het gemeentebeleid (geen controle, lage waardering) (overeenkomstig horeca).

*Belang brandveiligheid voor bezoekers*

Overheidsgerelateerde bedrijven en instellingen (met name onderwijsinstellingen) geven vaker aan dan horecabedrijven dat het belang dat bezoekers hechten aan brandveiligheid is toegenomen na de ramp in Volendam.

Het bedrijfsleven geeft resultaten overeenkomstig de horecabedrijven.

De amusementsbranche is er opvallend minder van overtuigd dat het belang dat bezoekers hechten aan brandveiligheid is toegenomen.

1 Brandveiligheidsbesef bij horeca- en aanverwante bedrijven, NIPO Consult mei 2001, Z1253

# Inleiding

## Achtergrond

De brandveiligheid in Nederland staat op dit moment volop in de belangstelling. Een aantal gebeurtenissen in de afgelopen jaren is hier debet aan. Als belangrijkste hiervan noemen we de vuurwerkramp in Enschede in mei 2000 en de cafébrand in Volendam in de nieuwjaarsnacht dit jaar. De gebeurtenissen in Volendam zijn voor de overheid aanleiding geweest om nader onderzoek in te stellen. Zij heeft daartoe een commissie in het leven geroepen, de Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht, die onder voorzitterschap van de Groningse commissaris van de koningin Alders de brand onderzoekt.

De commissie heeft NIPO *Consult* allereerst verzocht onderzoek te doen naar de ervaringen van eigenaren en exploitanten van horeca- en aanverwante bedrijven betreffende brandveiligheid<sup>1</sup>.

237

Vervolgens heeft de commissie NIPO *Consult* gevraagd een vergelijkbaar onderzoek te doen naar de brandveiligheid in andere openbare gebouwen. Deze hebben we gerubriceerd in acht categorieën:

- Cultuur;
- Amusement;
- Gezondheidszorg;
- Onderwijs;
- Kantoren overheid;
- Kantoren bedrijfsleven;
- Winkels en
- Sport.

Ook hierbij is het onderzoek weer gesplitst in een kwantitatief en een kwalitatief gedeelte.

Deze rapportage bestaat uit de resultaten van het telefonische onderzoek en de uitkomsten van de kwalitatieve groepsdiscussies, en geeft hiermee een totaalbeeld van het gehele onderzoek. De structuur van het rapport is grotendeels gelijk aan die over de brandveiligheid bij horeca- en aanverwante bedrijven, zodat de onderzoeken onderling goed vergelijkbaar zijn.

## Doelstelling

De doelstelling voor het onderzoek naar de brandveiligheid in de overige openbare gebouwen komt inhoudelijk overeen met die bij het horeca-onderzoek.

De daarin geformuleerde onderzoeksvragen zijn ook in dit onderzoek weer van belang:

- Wat is de ervaring van beheerders en eigenaren van openbare gelegenheden, instellingen en gebouwen met het brandveiligheidsbeleid van (lokale) overheden?
- Hoe kan de brandveiligheid in deze gebouwen verbeterd worden?
- Wat is er bij beheerders en exploitanten bekend op het gebied van brandveiligheid en in hoeverre zijn ze bereid en in staat er iets aan te doen?

Het telefonisch onderzoek en de kwalitatieve sessies met de beheerders en bedrijfsleiders leveren informatie waarmee deze vragen door de commissie kunnen worden beantwoord. Hiermee kan de commissie aangeven hoe er in de toekomst omgegaan wordt met de verantwoordelijkheid van de verschillende betrokkenen, en hoe de brandveiligheid van de diverse openbare gebouwen verbeterd kan worden.

### Onderzoeksmethode

Voor het verzamelen van de benodigde informatie is enerzijds gebruik gemaakt van de methode van computergestuurd telefonisch onderzoek. Anderzijds hebben betrokkenen van verschillende openbare gebouwen in groepssessies gediscussieerd over hun ervaringen en meningen inzake brandveiligheid.

#### *Kwantitatief onderzoek*

Het telefonisch veldwerk is uitgevoerd in de periode van 29 mei tot en met 5 juni 2001 door Nipofon, de afdeling voor telefonisch onderzoek van het NIPO.

De gesprekken hebben plaatsgevonden met de eigenaar, facilitair manager of bedrijfsleider, of met de functionaris die verantwoordelijk is voor de brandveiligheid.

Aan het onderzoek hebben in totaal 666 vestigingen meegewerkt. Hiervoor zijn in totaal 1.674 vestigingen benaderd. Onderstaande tabel geeft een overzicht van zowel de respons als non-respons.

1 Respons en non-respons

	Absoluut	%
Geslaagd	666	40
Niet geslaagd:		
■ Weigering persoon ziek of afwezig	291	17
■ Weigering principieel / te druk etc.	205	12
■ Geen gehoor / in gesprek / antwoordapparaat	512	31
<b>Totaal</b>	<b>1.674</b>	<b>100</b>

De netto respons (verhouding tussen aantal geslaagde gesprekken en totaal aantal weigeringen) is in dit onderzoek 57%. Dit is hoog vergeleken met andere onderzoeken in het bedrijfsleven, waar het percentage regelmatig onder de 50% uitkomt.



De respons valt iets lager uit in vergelijking met de horecasector. Juist in deze branche staat de brandveiligheid nadrukkelijk op de agenda.

Om een steekproef te kunnen samenstellen, op basis waarvan valide uitspraken over de sector kunnen worden gedaan, is inzicht nodig in de opbouw en samenstelling van de doelgroep naar branche en grootteklasse (aantal werkzame personen). Dit inzicht is verkregen met behulp van onder andere de NIPO Business Monitor en het handelsregisterbestand van de Kamers van Koophandel.

Voor een representatief resultaat en om uitspraken te kunnen doen naar branche en grootteklasse, is tijdens het veldwerk disproportioneel gestratificeerd naar branche en grootteklasse. Tijdens de analyse zijn de steekproefresultaten herwogen naar de NIPO populatiecijfers.

2 Netto aantal gesprekken en geschat aantal vestigingen

Categorie onderneming	Aantal respondenten	Schatting aantal vestigingen
Cultuur <sup>2</sup>	44	2.990
Amusement <sup>3</sup>	55	780
Gezondheidszorg <sup>4</sup>	51	1.460
Onderwijs <sup>5</sup>	100	16.690
Kantoren overheid	56	3.960
Kantoren bedrijven	129	211.500
Winkels	181	153.300
Sportaccomodaties en -centra <sup>6</sup>	50	5.180
<b>Totaal</b>	<b>666</b>	<b>395.860</b>

239

Voor de gebruikte tabellen verwijzen we gemakshalve naar de aparte tabellenset die aan deze rapportage wordt toegevoegd.

#### *Kwalitatieve groepsdiscussies*

Op woensdag 30 mei 2001 hebben twee groepen betrokkenen onder leiding van een professionele moderator gediscussieerd over hun kennis en ervaringen betreffende de brandveiligheid in het gebouw of de instelling en de regelgeving en controle hiervan door gemeentelijke instanties. De eerste groep bestond uit verantwoordelijken voor brandveiligheid in gebouwen voor cultuur, amusement, onderwijs, gezondheidszorg en kantoren.

De tweede groep waren eigenaren of bedrijfsleiders van winkels.

Waar dit het beeld kan verhelderen hebben we specifieke informatie uit de sessies genoemd of markante uitspraken geciteerd.

### Opmerking bij de resultaten

In wezen bestaan de overige openbare gebouwen uit een conglomeraat van zeer diverse categorieën met bijvoorbeeld grootschalige ziekenhuizen aan de ene kant van de schaal, en kleine winkels aan de andere kant van het spectrum. Gezien de grote aantallen kleine winkels en kantoren (vooral bedrijfskantoren) worden de totalen van de groep overige openbare gebouwen vrijwel geheel bepaald door deze twee categorieën.

Anders gezegd, de resultaten dienen in de eerste plaats per categorie beschouwd te worden.

Als we de categorieën bedrijfskantoren en winkels onder de loep nemen, dan wordt het beeld in deze branches voornamelijk bepaald door de grote aantallen kleine vestigingen.

Sommige grafieken geven een samengestelde categorie weer: in verband met de onderlinge vergelijkbaarheid is af en toe voor deze indeling gekozen, in plaats van een verdeling naar alle categorieën. De in de rapportage voorkomende samengestelde categorieën zijn:

- overheidgerelateerde organisaties: hiertoe behoren de categorieën onderwijs, gezondheidszorg en overheidskantoren;
- bedrijfsgerichte organisaties: hieronder vallen de winkels en bedrijfskantoren.

### Leeswijzer

In deze rapportage spreken we steeds over 'overige openbare gebouwen' (instellingen, gelegenheden) als het de gehele groep betreft waarbij het onderzoek is verricht. Voor deze benaming is gekozen om het verschil met het eerste brandveiligheidsonderzoek aan te geven dat onder de horeca- en aanverwante bedrijven is verricht.

Gaat het over een specifieke categorie van de overige openbare gebouwen, dan benoemen we dit segment apart volgens de rubricering die we in het begin van de inleiding hebben aangegeven.

De respondenten zijn steeds de bedrijfsleider, de facilitair manager of de beheerder van het gebouw. Bij winkels is dit meestal de eigenaar (kleinere winkels) of de bedrijfsleider (grotere winkels, vestigingen van winkelketens). Voor de duidelijkheid spreken we in deze rapportage over beheerders / bedrijfsleiders, waarmee we alle vormen van beheer bedoelen. Als een specifieke verhouding wordt bedoeld, wordt dat aangegeven waar nodig.

In hoofdstuk 1 gaan wij in op de interne organisatie van de verschillende openbare gelegenheden. We bespreken de waargenomen primaire verantwoordelijkheid ten aanzien van brandveiligheid, de mate waarin de beheerders, bedrijfsleiders en eigenaren bekend zijn met de brandveiligheidseisen, en hoe zij de brandveiligheid in hun eigen pand beoordelen.

In hoofdstuk 2 stellen wij het controlebeleid van de gemeente aan de orde. Daarnaast bespreken we in hoeverre bij de openbare gelegenheden overtredingen of onregelmatigheden zijn geconstateerd.

In hoofdstuk 3 beschrijven we de twee andere taken van de gemeente inzake brandveiligheid, te weten de regelgeving en de handhaving. Aan de orde komen achtereenvolgens de door de gemeente gestelde regels, het vergunningenbeleid en de dwangmiddelen.

---

In hoofdstuk 4 ten slotte beschrijven we hoe de beheerders, bedrijfsleiders en eigenaren van openbare gelegenheden oordelen over de mening van de bezoekers en gebruikers van hun gebouwen ten aanzien van de brandveiligheid aldaar. Daarnaast komt de mening van de beheerders over het instellen een eventueel keurmerk ter sprake.

Ieder hoofdstuk sluiten we af met een slotconclusie waarin we een aantal aandachtspunten vermelden. Daarnaast stippen we mogelijke kansen voor verbetering van het brandveiligheidsbeleid aan.

2 waaronder kerken en gebedshuizen

3 waaronder bioscopen, casino's en (muziek)theaters

4 waaronder ziekenhuizen, particuliere klinieken, verzorgingstehuizen

5 waaronder kinderdagverblijven, basis-, middelbaar- en hoger onderwijs

6 sportkantines zijn in het onderzoek onder horeca- en aanverwante bedrijven meegenomen

7 de categorie amusement, die ook meer consumptieve bezoekers kent, was in deze groepsessies niet vertegenwoordigd.

# Kennis en brandveiligheid in overige openbare gebouwen volgens beheerders en eigenaren voldoende

Het eerste hoofdstuk beschrijft hoe de interne organisatie van de verschillende openbare gelegenheden geregeld is. Ter sprake komt wat het oordeel van beheerders, bedrijfsleiders en eigenaren is over de verantwoordelijkheid en de kennis inzake brandveiligheid in die gebouwen. Vervolgens bespreken we wat zij vinden van de brandveiligheid in hun eigen pand. Tot slot geven we een aantal aandachtspunten met mogelijke kansen daarbij aan.

## 1.1 Brandveiligheid belangrijk item; uitzondering zijn kleinere winkels

De meeste beheerders / bedrijfsleiders zien brandveiligheid als een belangrijk item en als een onderdeel van alle vormen van veiligheid.

De belangrijke uitzondering zijn winkels: eigenaren en bedrijfsleiders in deze sector zeggen nauwelijks oog voor brandveiligheid te hebben, ook niet in bijvoorbeeld een brancheoverleg: *“Nee, daar wordt er ook niet over gesproken, eerder over anti-graffiti, kerstverlichting enzo. Het zijn kosten.”*

Belangrijker vinden zij het beperken van de criminaliteit, zoals diefstal, vandalisme en drugsoverlast:

*“Bij diefstal wordt je eigen gevoel aangesproken, dat zijn mijn spullen. Bij brand is dat anders.”*

## 1.2 Eigenaar pand vaak als primair verantwoordelijke beschouwd

Wie de eerst verantwoordelijke is inzake brandveiligheid is niet voor alle categorieën van de overige openbare gelegenheden altijd even duidelijk.

Viertiende van alle bedrijven en instellingen acht de eigenaar van het pand primair verantwoordelijk voor de brandveiligheid. Met name veel bedrijven in de categorie amusement vinden de eigenaar de eerst verantwoordelijke persoon (61%).

We constateren dat ruim éénderde (35%) van de beheerders / bedrijfsleiders van de overige openbare gebouwen de gemeente aanwijst als hoofdverantwoordelijke voor het brandveiligheidsbeleid in het pand. Daarbij valt geen onderscheid te maken naar de achtergrond van deze keus. Er zullen beheerders zijn die de gemeente noemen vanwege haar hoedanigheid als lokale overheid, en beheerders die haar noemen omdat zij de gemeente kennen als eigenaar van openbare gebouwen of als werkgever.

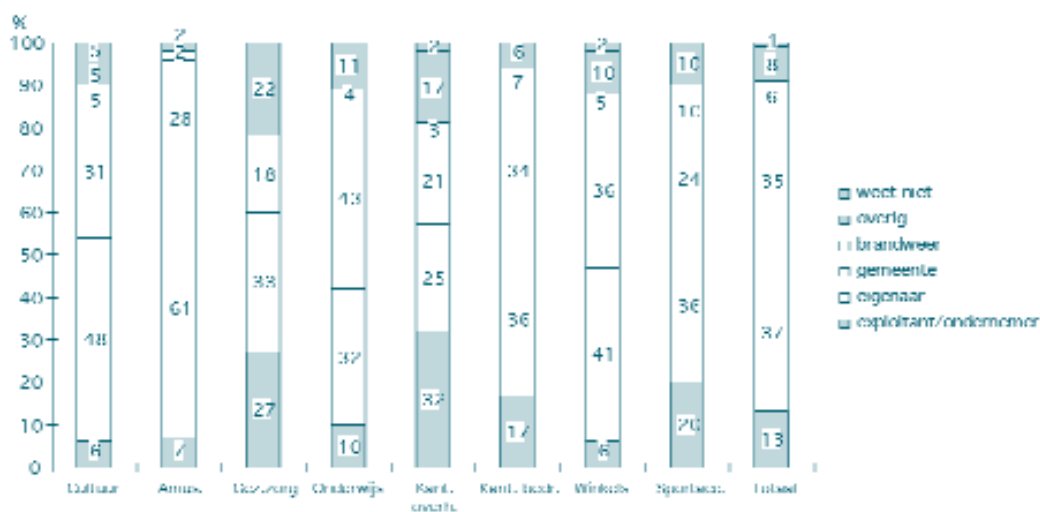
Bij de categorie onderwijs is dit met 43% het hoogste.

Opvallend is dat ook de categorie winkels de gemeente in een aantal gevallen eveneens een

eerste verantwoordelijkheid toekent (36%). De branche bestaat voor het merendeel (94%) uit kleine ondernemingen met minder dan tien medewerkers. Kennelijk is bij winkels de eigendomsverhouding niet van invloed op het verantwoordelijkheidsgevoel dat men heeft voor brandveiligheid.

Ruim eentiende (13%) wijst de exploitant aan als verantwoordelijke persoon. Vooral in de categorieën gezondheidszorg en overheidskantoren wordt voorts de exploitant genoemd (27% respectievelijk 32%).

### 3 Primair verantwoordelijke persoon/instantie betreffende brandveiligheid volgens vestigingen



Bron: NIPO, 2001

De overheidsgerelateerde categorieën hebben meestal met meer instanties te maken dan alleen maar de beheerder van de eigen vestiging. De beheerders van de gebouwen in deze categorieën geven aan dat zij wel meer behoefte hebben aan duidelijkheid over de verantwoordelijkheid inzake brandveiligheid:

*“Wij zijn nu een lijst aan het maken wie verantwoordelijk is, de eigenaar van het gebouw of wij.”*

Voorts merken we op dat beheerders bij grotere winkels (bijvoorbeeld ketens) de verantwoordelijkheid niet als eerste bij de lokale vestiging zien liggen:

*“Het hoofdkantoor is primair verantwoordelijk voor brandveiligheid.”*

### 1.3 Kennis over brandveiligheid bij bedrijfskantoren en winkels voldoende; bij overige categorieën ruim voldoende

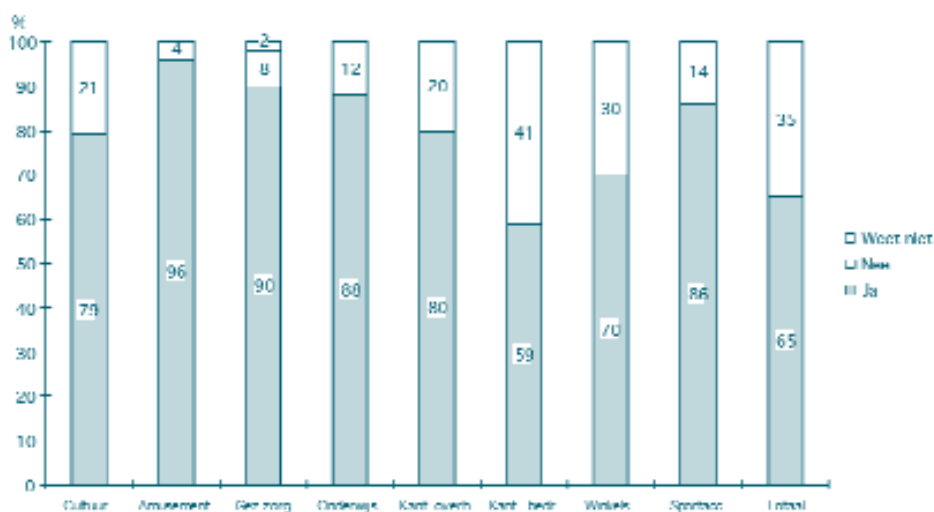
Ongeveer tweederde (65%) van de beheerders van de overige openbare instellingen oordelen dat zij voldoende brandveiligheidskennis hebben.

De beheerders / bedrijfsleiders van gebouwen in de categorieën amusement, gezondheidszorg,

onderwijs, overheidskantoren en sport beoordelen als groep beschouwd het eigen kennisniveau betreffende de brandveiligheidseisen waaraan moet worden voldaan zelfs hoger: meer dan 80% zegt op de hoogte te zijn.

De kennis van de brandveiligheidseisen bij de categorieën bedrijfskantoren en winkels ligt fors lager dan de overige categorieën: bijna zestiende van de bedrijvenkantoren (59%) en zeventiende van de winkels (70%) zegt te weten aan welke eisen het pand moet voldoen.

#### 4 Bekendheid met eisen voor brandveiligheid bij overige openbare gebouwen



Bron: NIPO, 2001

Vooraf de categorie winkels geeft aan dat het opleiden van personeel niet primair gericht is op brandveiligheid:

*"Je vertelt eerder iets over wat ze moeten doen bij een overval dan bij een brand."*

Overigens vinden de beheerders / bedrijfsleiders van de overige openbare gebouwen wel dat de kennis aanwezig moet zijn:

*"In openbare gelegenheden moet je gewoon EHBO hebben."*

### 1.4 Brandveiligheid door merendeel als voldoende beoordeeld

Deze paragraaf beschrijft in hoeverre de beheerders / bedrijfsleiders vinden dat zij voldoen aan de eisen die gesteld worden aan brandveiligheid. Ook komt aan de orde hoe de verschillende categorieën oordelen over de brandveiligheid in hun eigen vestiging: we vergelijken hierbij dit jaar met het vorig jaar.

#### 1.4.1 Vrijwel alle beheerders zeggen te voldoen aan eisen

Het overgrote deel van de beheerders van alle bedrijven en instellingen zegt dat hun vestiging op dit moment aan de eisen voor brandveiligheid voldoet (88%). Eén op de tien (10%) voldoet naar eigen zeggen niet aan de eisen.

Bedrijfskantoren en winkels vormen hierbij geen uitzondering. Hoewel zij te kennen hebben gegeven dat zij minder goed op de hoogte zijn van de brandveiligheidseisen dan de overige categorieën (zie figuur 4), geeft ongeveer 88% daarvan aan wel aan die eisen te voldoen.

We zien dit ook terug in de groeps gesprekken met de categorie winkels:

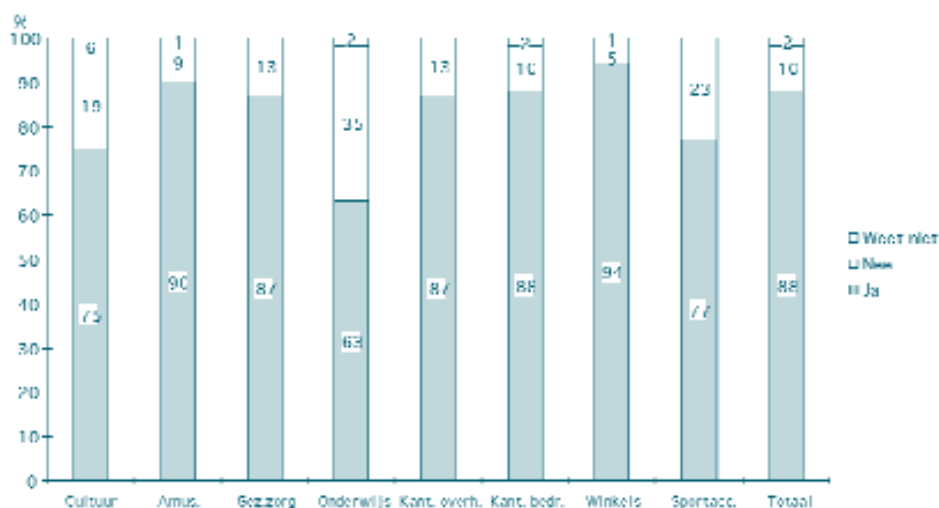
*“Ik voldoe aan de eisen, er wordt regelmatig gecontroleerd.”*

De categorie onderwijs wijkt wel af van de overige categorieën: bijna tweederde (63%) van de onderwijsinstellingen zegt aan de eisen te voldoen, terwijl 35% aangeeft dat de brandveiligheid niet (geheel) in orde is.

Volgens betrokkenen is dat vooral een financiële kwestie:

*“In het onderwijs is geen geld voor brandveiligheid.”*

5 Opgave al dan niet te voldoen aan brandveiligheidseisen bij overige openbare gebouwen



Bron: NIPO, 2001

Beheerders in de categorie gezondheid geven aan dat de ramp in Volendam sommige zaken veranderd heeft:

*“Door ‘Volendam’ krijgen wij wel meer gedaan.”*

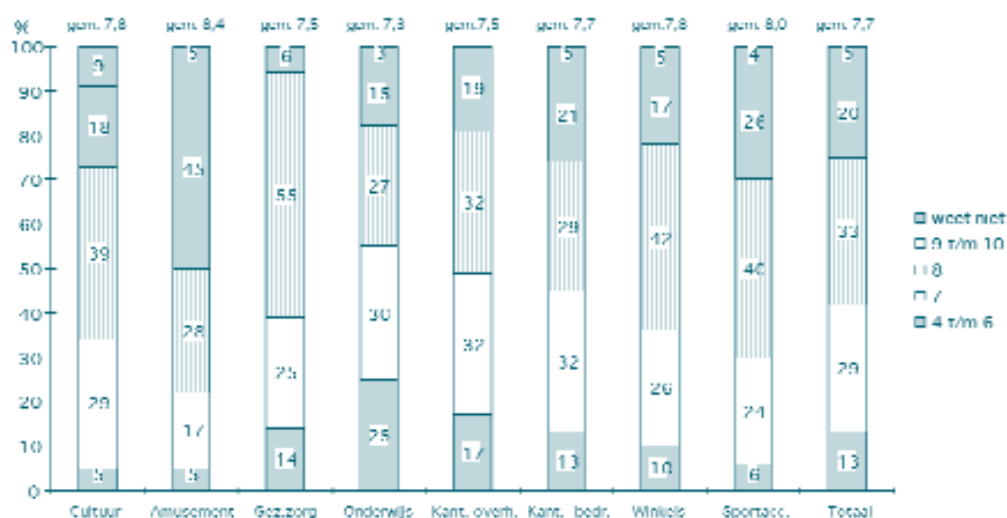
#### 1.4.2 Amusement oordeelt huidige brandveiligheid hoogst

Over het algemeen zien we een logisch verband tussen de rapportcijfers die beheerders geven aan de brandveiligheidsituatie en hun mening over het al dan niet voldoen aan de eisen. Categorieën die aangeven in mindere mate aan die eisen te voldoen oordelen in de regel lager over de eigen brandveiligheid in het gebouw.

Alle categorieën geven gemiddeld een voldoende als het gaat om de huidige brandveiligheid in het gebouw. De categorie amusement springt hierbij het meeste in het oog. Bijna driekwart (73%) geeft een 8 of hoger voor de eigen brandveiligheid.

Deze categorie is goed vergelijkbaar met de horecasector. Het gemiddelde van 8,4 ligt in lijn met het oordeel dat horeca- en aanverwante bedrijven gegeven hebben (8,2). Bij de overige categorieën ligt het rapportcijfer tussen 7 en 8.

6 Rapportcijfer betreffende de brandveiligheid in de eigen vestiging mei 2001



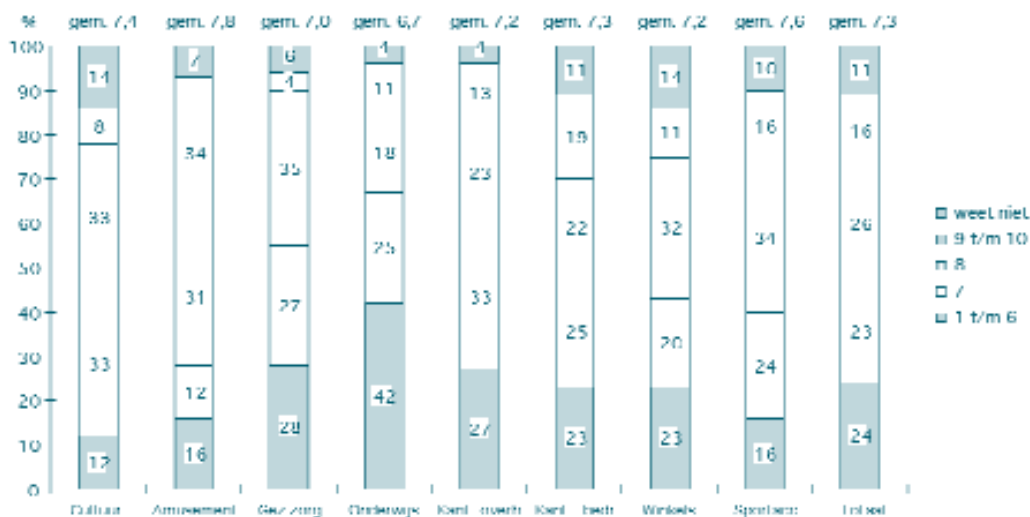
Bron: NIPO, 2001

Terugkijkend beoordelen beheerders / bedrijfsleiders de huidige brandveiligheid in alle categorieën gemiddeld beter dan de brandveiligheid in 2000. Volgens ruim een kwart (28%) van alle overige openbare gebouwen is de brandveiligheid ten opzichte van vorig jaar toegenomen. Bijna tweederde (63%) zegt dat de brandveiligheid gelijk is gebleven. Toch geeft ook bijna ééntiende (9%) aan, dat de brandveiligheid juist verslechterd is.

Dit zien we terug in de gemiddelde rapportcijfers voor de brandveiligheid van een jaar geleden. Voor elke categorie zijn de gemiddelde rapportcijfers voor de brandveiligheid van dit jaar hoger dan de rapportcijfers een jaar geleden. Het gemiddeld oordeel onder de groep overige openbare gebouwen steeg overigens van 6,8 naar 8,8.



## 7 Rapportcijfer betreffende de brandveiligheid in de eigen vestiging mei 2000



Bron: NIPO, 2001

Opvallend is dat een aantal categorieën brandveiligheid niet los vinden staan van de algehele veiligheid in een gebouw. Vooral onderwijs en gezondheidszorg noemen dit:

*"Veiligheid is ook de trapleuning die los zit, de stoeptegels die dwars ligt."*

We leiden hieruit af, dat beheerders / bedrijfsleiders voor de 'doelgroep' waar het in die categorieën om gaat, een bredere vorm van zorg en verantwoordelijkheid in acht neemt dan bij meer reguliere bezoekers of gebruikers van openbare gebouwen.

### 1.4.3 Technische voorschriften niet altijd bekend

Beheerders / bedrijfsleiders van overige openbare gebouwen vinden niet altijd gemakkelijk hun weg als zij willen weten aan welke eisen de brandveiligheid in het gebouw moet voldoen:

*"Er zou een kleine handleiding moeten zijn bij calamiteiten."*

Een betrokkene uit de categorie cultuur geeft aan zelf initiatieven te hebben genomen om de brandveiligheid te verbeteren:

*"Het calamiteitenplan hebben we van internet gehaald. In Amerika heb je Disasterplans. Er is ons gevraagd om erover te praten met andere instellingen."*

Anderen reageren daar positief op:

*"Eigenlijk zouden ze dat bij verschillende branches moeten doen, bij verschillende koepelorganisaties."*

### 1.4.4 Mogelijkheden tot verbetering van de brandveiligheid worden herkend, drempels om daadwerkelijk uit te voeren

Eén op de tien beheerders van de overige openbare gelegenheden geeft een 6 of lager voor de huidige brandveiligheid. De meerderheid hiervan (64%) geeft vervolgens aan mogelijkheden tot verbetering van de brandveiligheidsituatie te zien.

We constateren echter dat slechts drietiende (30%) van deze groep ook daadwerkelijk van plan

is om de mogelijke verbeteringen, geheel of gedeeltelijk, in 2001 door te voeren. Iets meer dan de helft (52%) van de beheerders die verbeteringskansen zien zegt in het geheel niet te zullen overgaan tot aanpassing van het gebouw.

Vooraf bij de overheidgerelateerde categorieën onderwijs, gezondheidszorg en overheidskantoren worden de kosten als belangrijke belemmering genoemd. Bij bedrijfskantoren en winkels wordt in sommige gevallen bouwtechnische problemen als argument aangehaald.

## **1.5 Conclusies**

Het bovenstaande brengt ons ertoe een aantal aandachtspunten en kansen te formuleren.

### **1.5.1 Aandachtspunten**

De overige openbare gebouwen kunnen niet over één kam worden geschoren.

Bij de overheidgerelateerde categorieën als onderwijs en gezondheidszorg zien we een hoog percentage vestigingen dat zegt niet aan de brandveiligheidseisen te voldoen. Hierbij komt vooral naar voren, dat de beschikbaarheid van de financiële middelen te beperkt is om de brandveiligheid en de kennis hierover op peil te brengen.

Voorts lijkt er sprake te zijn van een bepaalde laksheid bij de categorie winkels: met name bij de kleine winkels zien we een kennisachterstand ten aanzien van de eisen van brandveiligheid.

Tot slot merken we voornamelijk bij overheidgerelateerde categorieën dat niet altijd even helder is waar de primaire verantwoordelijkheid ligt.

### **1.5.2 Kansen**

Uit het bovenstaande kunnen we als belangrijkste destilleren, dat communicatie over brandveiligheid het besef erover bij beheerders, bedrijfsleiders en eigenaren van de overige openbare gebouwen kan vergroten. Informatie hierover lijkt bij categorieën als winkels noodzakelijker te zijn dan bij de meer overheidgerelateerde categorieën.

Het initiatief om een calamiteitenplan op te stellen zoals gedaan is bij een culturele instelling is een mogelijkheid om het brandveiligheidsbesef te verbeteren en al het personeel te betrekken bij het onderwerp.

## Controle van invloed op kennis en brandveiligheidsoordeel

In dit hoofdstuk belichten we de controle met betrekking tot brandveiligheid. Ook komt naar voren wat de resultaten zijn van het gehanteerde controlebeleid. Voorts geven we enkele aandachtspunten en kansen weer in de slotconclusies.

### 2.1 Controles in overige openbare gebouwen niet regelmatig

De frequentie waarmee gemeentelijke instanties de brandveiligheid in overige openbare gebouwen controleren is volgens de beheerders / bedrijfsleiders vrij laag.

Zij vinden het controleren door de daartoe aangewezen instellingen wel noodzakelijk:

“In heel veel zaken gaat men veel te laks om met *richtlijnen en controle*.”

249

#### 2.1.1 Intensiteit van controles in afgelopen vijf jaar wisselend

In totaal is meer dan de helft (56%) van alle overige openbare bedrijven en instellingen ten minste één keer gecontroleerd sinds 1996. Er is echter een verschil waarneembaar tussen de diverse categorieën.

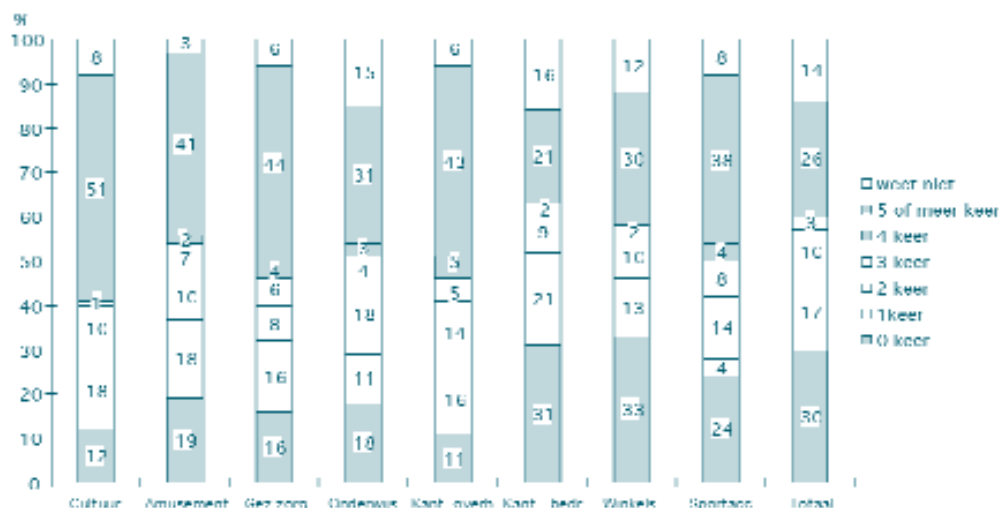
De meer bedrijfsgerichte organisaties, te weten bedrijfskantoren en winkels, worden volgens de beheerders het minst gecontroleerd. Bijna éénderde (31%) van de vestigingen in deze categorieën is geen enkele keer gecontroleerd, geven zij aan. Een kwart zegt, dat de eigen gebouwen meer dan vijf keer controle hebben gehad in de periode vanaf 1996.

De meer overheidsgerichte categorieën gezondheidszorg, onderwijs en overheidskantoren worden het meest gecontroleerd. Van deze categorieën zegt 16% van de beheerders dat er nooit is gecontroleerd. Eénderde van de overheidgerelateerde organisaties is naar eigen zeggen ten minste vijf keer gecontroleerd sinds 1996.

De categorie cultuur springt aan de andere kant eveneens in het oog omdat slechts 12% van deze categorie te kennen geeft nooit controle te hebben gehad.

In de categorieën cultuur en amusement is de controle-intensiteit relatief hoog: 51% respectievelijk 40% van de organisaties in deze branches zegt meer dan vijf keer gecontroleerd te zijn.

8 Aantal malen controle in overige openbare gebouwen in de periode 1996-2001



Bron: NIPO, 2001

250

Beheerders / bedrijfsleiders percipiëren de controlefrequentie door gemeentelijke instanties als te laag, hoewel die naar hun mening beter is dan vóór de ramp in Volendam:

*"Ze controleren niet systematisch. Die gebruikersvergunning duurt 10 jaar, maar ze controleren niet ieder jaar. Dat is natuurlijk raar."*

*"De brandweer controleert nu wel beter."*

### 2.1.2 (Kleine) bedrijfskantoren en winkels minst gecontroleerd in 2001

Van alle bedrijven en instellingen die in de afgelopen vijf jaar zijn gecontroleerd, zegt ruim éénderde (36%) dat de laatste controle in 2001 is geweest.

We zien dat dit cijfer sterk wordt beïnvloed door de categorieën bedrijfskantoren en winkels. In deze branches zegt gemiddeld 34% (31% respectievelijk 39%) voor het laatst in 2001 een controle te hebben gehad. De grote kantoren en winkels zijn daarbij vaker voor het laatst in 2001 gecontroleerd dan de kleine ondernemingen.

Dat komt overeen met de perceptie die bedrijven hebben over het brandgevaar dat schuilt in grotere bedrijven:

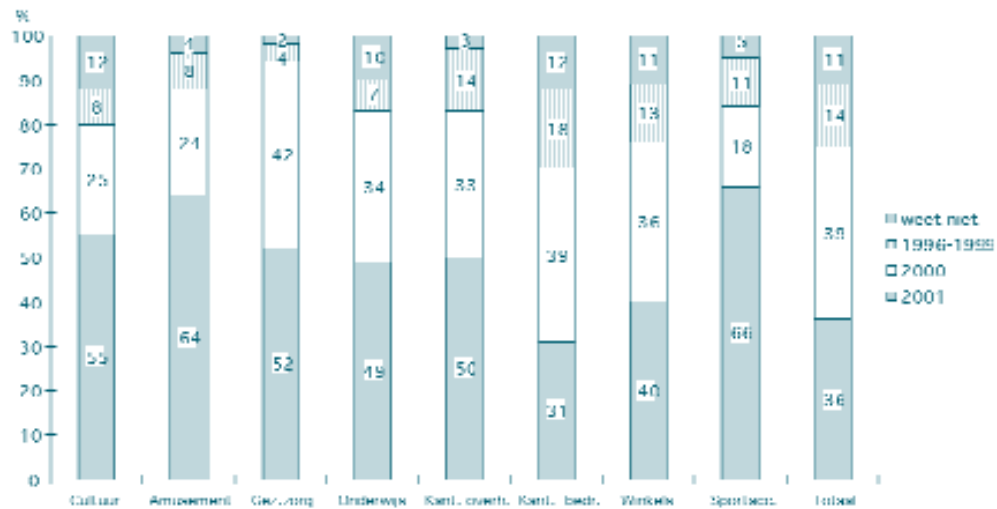
*"Het risico in grote panden is veel groter dan in kleine."*

De andere categorieën zijn in 2001 vaker dan de bedrijfsgerichte organisaties gecontroleerd. Met name in de branches amusement en sport zijn de controles frequent uitgevoerd (64% respectievelijk 66%). In de categorieën cultuur, gezondheidszorg, onderwijs en overheidskantoren heeft ongeveer de helft van de bedrijven en instellingen de laatste controle in 2001 gehad.

Opmerkelijk is, dat de overige openbare gelegenheden iets vaker aangeven in 2000 dan in 2001 gecontroleerd te zijn. Van de gecontroleerde gebouwen is ongeveer vierde (39%) in 2000 nagelopen. Ook hier is het percentage voor een belangrijk deel bepaald door het aandeel van de categorieën winkels en bedrijfskantoren.

De resultaten van de horeca en aanverwante bedrijven betreffen het controlebeleid in gedachten houdend zou dit erop kunnen wijzen, dat er in 2001 meer aandacht is geweest voor het controleren van de horecagerelateerde ondernemingen dan voor controle van de overige openbare gebouwen.

9 Jaar van laatste controle in periode 1996-2001 (ten minste 1 keer gecontroleerd)



Bron: NIPO, 2001

### 2.1.3 (Kleine) bedrijfskantoren en winkels lage prioriteit van brandweer

In totaal noemt ruim een kwart (27%) van de beheerders van alle overige openbare instellingen de brandweer als instantie die de laatste controle heeft uitgevoerd. De bijdrage van de categorieën bedrijfskantoren en winkels is hierbij in grote mate bepalend. De gebouwen binnen deze branches hebben duidelijk minder aandacht van de brandweer gekregen dan andere openbare gebouwen zoals die van de meer overheidgerelateerde organisaties.

Wel geven beheerders / bedrijfsleiders van de juist grotere bedrijfskantoren en winkels geven regelmatig aan door de brandweer te zijn gecontroleerd. Zij maken echter slechts een klein deel uit van het totaal (7% respectievelijk 6% van de ondernemingen heeft tien werknemers of meer). Overigens blijken ook in de groepsdiscussies betrokkenen die mening te zijn toegedaan: *“We nemen aan dat grote bedrijven (i.e. winkels) brandveilig zijn en regelmatig gecontroleerd worden.”*

Bij de overige categorieën (met uitzondering van cultuur) heeft meer dan de helft wel eens een controlebezoek gehad van de brandweer. In de gezondheidszorg wordt de brandweer zelfs door bijna driekwart (72%) genoemd als controlerende instantie.

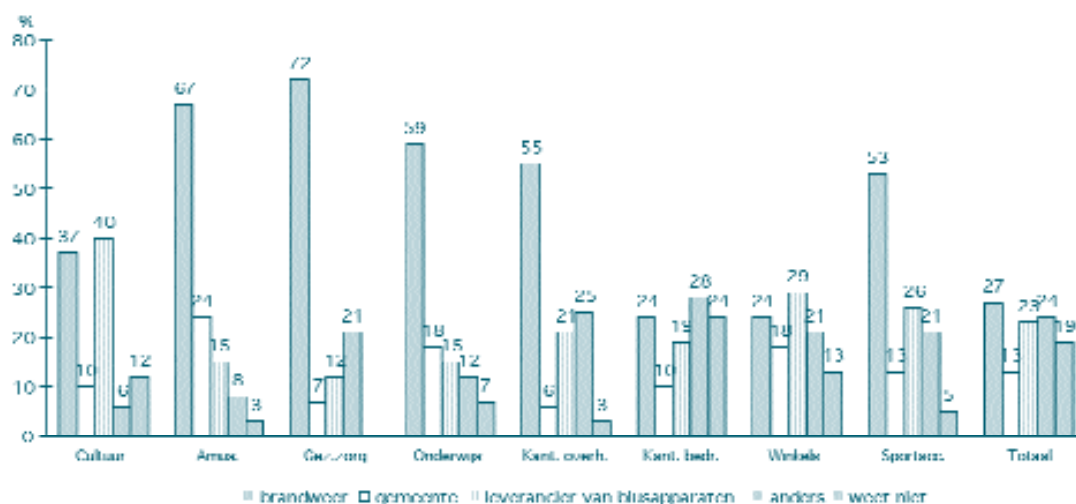
Naast de brandweer constateren we ook dat de gemeente geregeld controles uitvoert. 13% van alle beheerders / bedrijfsleiders noemt haar als controle instantie.

Opvallend is dat toch bijna een kwart van de respondenten (23%) aangeeft dat hun leverancier van blusapparatuur de laatste controle heeft uitgevoerd. In de categorie cultuur is dit zelfs 40%. Ook winkels noemen deze leveranciers vaker dan brandweer of gemeente als controlerende instantie.

We merken hierbij, dat dergelijke commerciële bedrijven een belangrijke controlefunctie bij de overige openbare gebouwen hebben ingenomen, en dat de beheerders van die gebouwen dit ook accepteren:

*“Bij mij komt de leverancier langs, die heeft er belang bij. De brandweer heeft nog nooit gecontroleerd.”*

10 Controlerende instanties bij overige openbare gebouwen



Bron: NIPO, 2001

### 2.1.4 Bij meerderheid geen onregelmatigheden geconstateerd

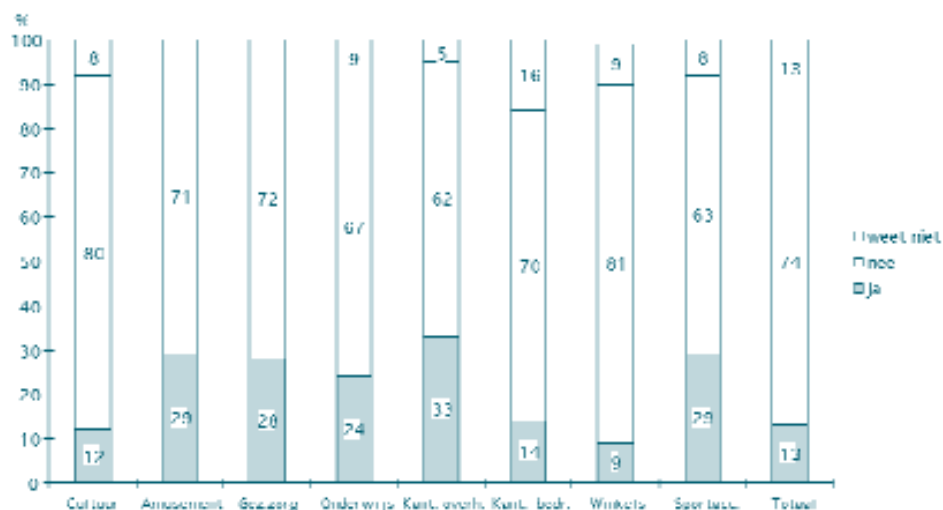
In totaal geeft bijna driekwart (74%) van alle bedrijven en instellingen die zijn gecontroleerd aan, dat bij de laatste controle geen onregelmatigheden of overtredingen zijn geconstateerd. Verreweg de minderheid (13%) zegt dat er wel onvolkomenheden zijn gevonden.

Gebouwen in de categorie winkels zijn het minst geconfronteerd met overtredingen: slechts 9% zegt dat er onregelmatigheden zijn gevonden.

Ook van de categorie cultuur zeggen de organisaties die gecontroleerd zijn, weinig problemen te hebben gehad. 12% geeft aan dat er onjuistheden zijn aangetroffen.

De categorie overheidskantoren geeft juist een ander beeld: éénderde (33%) zegt dat er bij de laatste controle onregelmatigheden zijn gevonden.

## 11 Onregelmatigheden geconstateerd na laatste controle bij overige openbare gebouwen



Bron: NIPO, 2001

## 2.2 Controle verhoogt de kennis over brandveiligheid

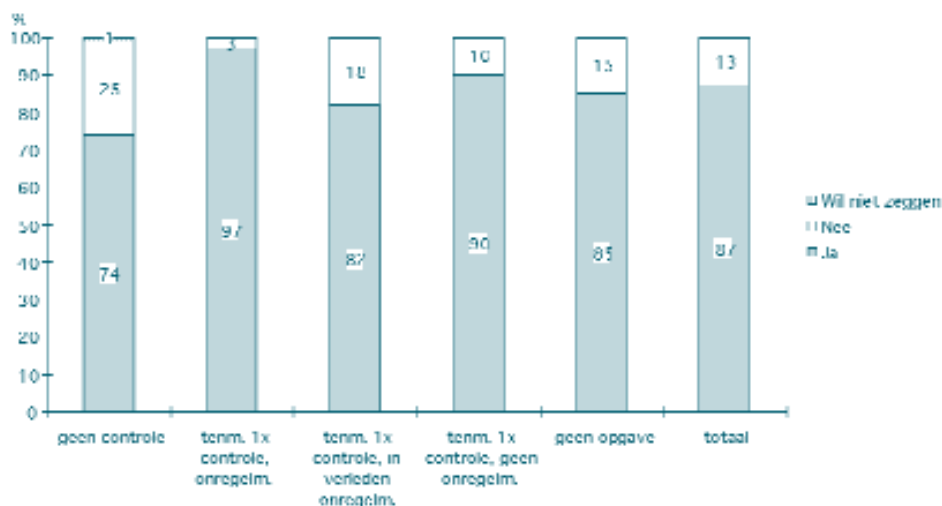
We constateren een relatie tussen de controle-intensiteit enerzijds en de kennis die men zegt te hebben over de brandveiligheid anderzijds. We beschrijven dit verband enerzijds voor de samengestelde categorie van overheidgerelateerde organisaties en anderzijds voor de samengestelde categorie van de bedrijfsgerichte instellingen.

### 2.2.1 Overheidgerelateerde organisaties

Kennelijk hebben de controles een positief effect op de kennis over de eisen betreffende de brandveiligheid in een pand. Bovendien lijkt het constateren van onregelmatigheden tijdens die controles eveneens invloed te hebben op het vergroten van brandveiligheidskennis. In de onderstaande grafiek hebben we de resultaten weergegeven voor de overheidgerelateerde categorieën: onderwijs, gezondheidszorg en overheidskantoren.

## 12 Bekendheid met de eisen voor brandveiligheid

(Samengestelde categorie onderwijs, gezondheidszorg en overheidskantoren)



Bron: NIPO, 2001

254

We zien dat bijna driekwart (74%) van de beheerders / bedrijfsleiders zegt te weten aan welke eisen op het gebied van brandveiligheid moet worden voldaan, als tegelijkertijd in de laatste vijf jaar geen controle is geweest. Zodra men te kennen geeft dat er controles zijn uitgevoerd, stijgt dit percentage snel.

Als er bij de laatste controle onregelmatigheden zijn aangetroffen lijkt de kennis nog groter te zijn (97%). Kennelijk liggen de eisen waaraan moet worden voldaan in dat geval nog vers in het geheugen.

Van de beheerders van openbare gebouwen die bij de laatste controle met onregelmatigheden zijn geconfronteerd, zegt overigens meer dan de helft (63%) dat hun vestiging op dit moment nog niet voldoet aan de eisen.

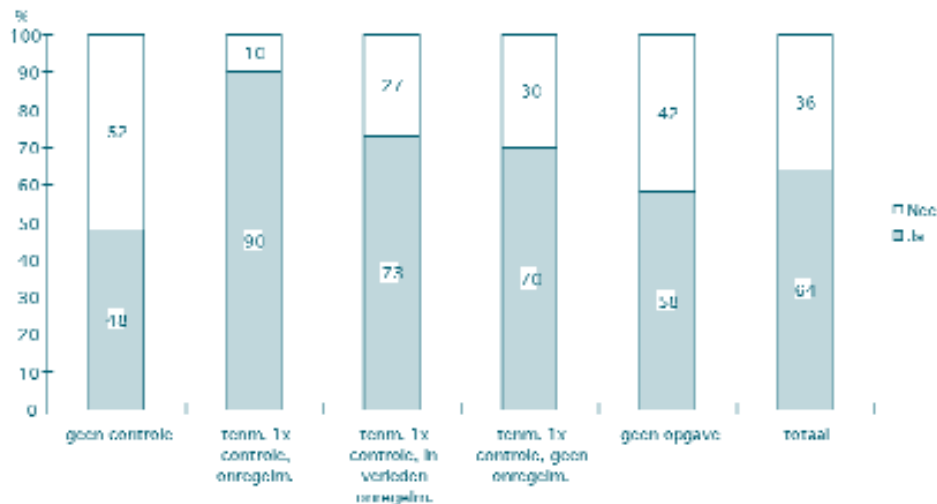
### 2.2.2 Bedrijfsgerichte organisaties

Bij de samengestelde categorie bedrijfskantoren en winkels constateren we een vergelijkbaar beeld. Bijna de helft (48%) van de beheerders zegt te weten aan welke eisen moet worden voldaan en is daarbij nooit gecontroleerd. Van de panden die ten minste één keer zijn gecontroleerd en waar bovendien tijdens de laatste controle onjuistheden zijn aangetroffen, zegt negentiende (90%) op de hoogte te zijn van de brandveiligheidseisen.



In de onderstaande grafiek hebben we de resultaten hiervan in beeld gebracht.

13 Bekendheid met de eisen voor brandveiligheid (Samengestelde categorie bedrijfskantoren en winkels)



Bron: NIPO, 2001

Bij de bedrijven in de categorieën amusement en sport vinden we met het bovenstaande vergelijkbare resultaten. In de categorie cultuur is het verband minder sterk.

### 2.3 Controle heeft positief effect op beoordeling van de brandveiligheid

Eveneens blijkt er verband te bestaan tussen de controle-intensiteit enerzijds en de beoordeling van de brandveiligheid door de beheerders van de verschillende openbare gelegenheden anderzijds. We zien dit beeld met name terug bij de categorieën bedrijfskantoren en winkels.

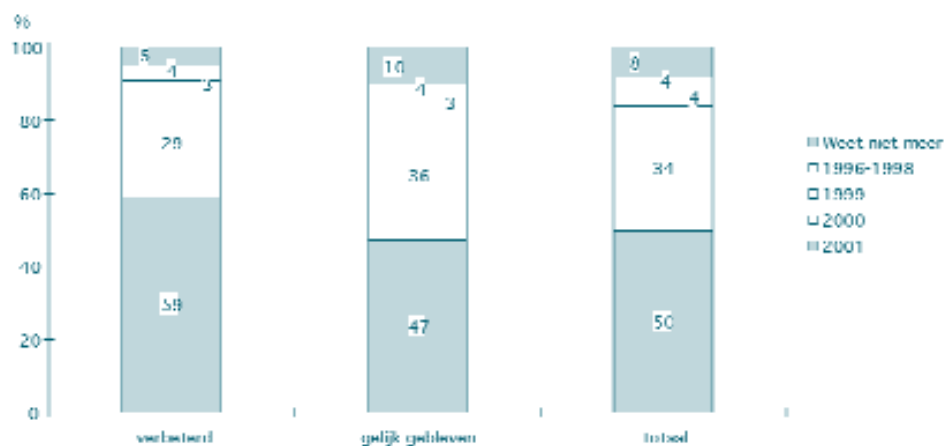
#### 2.3.1 Overheidgerelateerde organisaties

Bij de overheidgerelateerde categorieën onderwijs, gezondheidszorg en overheidskantoren is het verband tussen de controles en de beoordeling van de brandveiligheid ten opzichte van vorig jaar niet zo duidelijk te leggen als bij de bedrijfsgerichte organisaties (zie hierna). Van degenen die zeggen dat de brandveiligheid van hun vestiging is verbeterd heeft iets meer dan de helft (58%) de laatste controle in 2001 gehad. Ongeveer de helft (47%) van de beheerders / bedrijfsleiders die vinden dat de situatie gelijk is gebleven ten opzichte van het vorig jaar, geeft aan in 2001 te zijn gecontroleerd.

Als er onregelmatigheden zijn geconstateerd tijdens de laatste controle, blijkt de huidige brandveiligheid bij de overheidgerelateerde instanties wel duidelijk beter beoordeeld te worden dan die van vorig jaar.

Bij veertiende (41%) van de beheerders / bedrijfsleiders die de brandveiligheid in het eigen gebouw verbeterd vinden, zijn naar eigen zeggen onvolkomenheden geconstateerd. Bijna éénvijfde (17%) van de beheerders / bedrijfsleiders die de brandveiligheids situatie in hun pand *niet* gewijzigd achten, zegt op overtredingen te zijn geweest.

14 Jaar van laatste controle bij panden met verbeterde of gelijk gebleven brandveiligheid (Samengestelde categorie onderwijs, gezondheidszorg en overheidskantoren)



256

Bron: NIPO, 2001

### 2.3.2 Bedrijfsgerichte organisaties

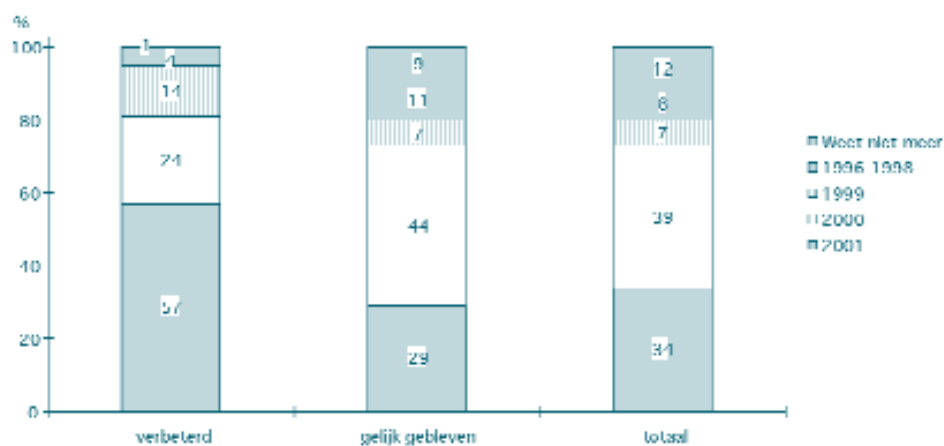
Vooraf in categorieën van het bedrijfsleven blijkt controle op de brandveiligheid een positief effect te hebben op oordeel over de brandveiligheids situatie in het eigen gebouw. Het merendeel (57%) van de beheerders / bedrijfsleiders die de brandveiligheid in 2001 verbeterd vinden ten opzichte van een jaar daarvoor, zegt dat het pand in 2001 voor het laatst is gecontroleerd.

Geven de beheerders aan, dat naar hun mening de brandveiligheid niet is veranderd, dan zegt bijna één derde (29%) in 2001 de laatste controle gehad.

Als de brandveiligheid beter wordt geacht dan een jaar geleden, dan zijn bij controles in het verleden veelvuldig onregelmatigheden gevonden (52%).

Bij de categorieën amusement en sport zien we hetzelfde beeld. Ruim driekwart (76%) van de amusementsbedrijven die zegt dat de brandveiligheid is verbeterd in het afgelopen jaar heeft, geeft te kennen in 2001 controle te hebben gehad. Bij de sportaccommodaties is dat zelfs 80%.

15 Jaar van laatste controle bij panden met verbeterde of gelijk gebleven brandveiligheid  
(Samengestelde categorie bedrijfskantoren en winkels)



Bron: NIPO, 2001

## 2.4 Conclusies

Uit het bovenstaande komt een aantal aandachtspunten en kansen naar voren die we hieronder belichten.

### 2.4.1 Aandachtspunten

Naar voren komt dat beheerders en bedrijfsleiders van de overige openbare gebouwen (gemeentelijke) controles nodig vinden om de brandveiligheid in het pand op orde te hebben en houden:

*“Vertrouwen is goed, maar controle is beter.”*

Toch is controle bij een heel aantal categorieën geen jaarlijks terugkerende check door de gemeentelijke instanties. Vooral (kleine) winkels en bedrijfskantoren geven aan nooit gecontroleerd te worden.

Het blijkt dat regelmatige controle een positief effect heeft op de kennis en het oordeel van beheerders en bedrijfsleiders over de brandveiligheid in hun gebouw.

### 2.4.2 Kansen

Door de brandveiligheid jaarlijks na te gaan krijgt dit onderwerp een essentiële plaats in het veiligheidsbeleid van de organisatie, en in het handavingsbeleid van de gemeente.

## Beleids handhaving door gemeente niet breed herkend

Nadat we in het tweede hoofdstuk in zijn gegaan op de controletaak van de gemeente beschrijft dit hoofdstuk de twee andere taken van de gemeente inzake brandveiligheid, te weten de regelgeving en de handhaving. Aan de orde komen achtereenvolgens de door de gemeente gestelde regels, het vergunningenbeleid en de dwangmiddelen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies.

### 3.1 Regels bij gemeentelijke instanties onduidelijk en tegenstrijdig

Elke beheerder, bedrijfsleider of eigenaar van een pand binnen één van de categorieën overige openbare gebouwen heeft met veel verschillende regels te maken, die uitgevaardigd worden door verschillende gemeentelijke instanties.

De regelgeving door de gemeente vinden de beheerders / bedrijfsleiders in het algemeen een lastig punt.

Duidelijkheid en eenvoud in die regels ervaart men niet altijd:

*“Er is zoveel wetgeving dat we door de bomen het bos niet meer zien.”*

Daarnaast zijn de regels vaak tegenstrijdig. Sommige betrokkenen lijken daar zelf niet veel last van te hebben:

*“Er zijn veel tegenstrijdige regels en ik laat de verschillende instanties het samen uitzoeken.”*

Anderen voelen wel een bepaalde druk door het verschillend gedrag van gemeenteambtenaren:

*“Je hebt ook steeds te maken met verschillende ambtenaren met verschillende eisen.”*

Net als bij de horeca en aanverwante bedrijven constateren we een opmerkelijke behoefte bij de beheerders van de overige openbare instellingen om adequaat advies te krijgen van de gemeentelijke instanties:

*“Het is opvallend dat er inhoudelijke deskundigheid ontbreekt bij de overheid. Praktische oplossingen zijn er niet, er is geen advies.”*

*“Wat zijn de eisen van de gemeente? Die zul je zelf moeten opvragen, maar de gemeente moet eigenlijk zélf komen met aanwijzingen en voorzieningen.”*

Naast de deskundigheid vindt men ook een snel advies wenselijk:

*“Waar haal je je informatie vandaan? Ik heb advies gevraagd aan de brandweer, het heeft maanden geduurd.”*

Over het algemeen vinden de beheerders / bedrijfsleiders de door de gemeente gestelde regels noodzakelijk. Wel zien zij regelgeving in combinatie met de in hun ogen onmisbare controle en sancties:

*“Controle is aan de richtlijnen voldoen, én sancties erop zetten, anders heeft controleren geen zin.”*

### 3.2 Benodigde gebruiksvergunning vaak onbekend en niet in bezit

Beheerders en bedrijfsleiders van de overige openbare gebouwen die bekend zijn met de gebruiksvergunning kennen deze vergunning als een vereiste om het pand in gebruik te kunnen nemen.

#### 3.2.1 Helft beheerders op de hoogte van vereiste gebruiksvergunning

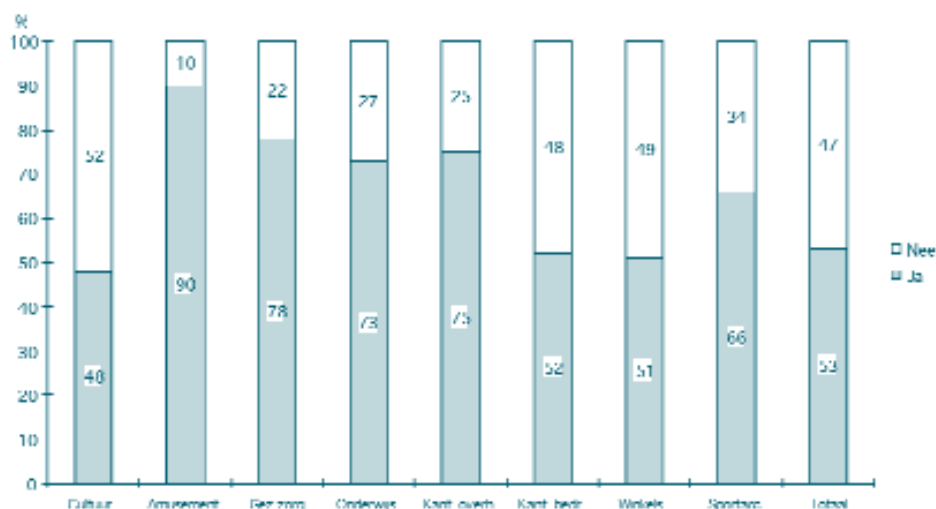
Ruim de helft (53%) van de beheerders / bedrijfsleiders van de overige openbare gebouwen weet dat zij voor hun pand een gebruiksvergunning nodig hebben.

De categorie amusement is in aanzienlijke mate (90%) bekend met de benodigde vergunning.

In de sectoren bedrijfskantoren, winkels en cultuur is men het minst goed op de hoogte.

Ongeveer de helft van de ondernemingen in deze categorieën (respectievelijk 52%, 51% en 48%) weet dat zij een gebruiksvergunning in het bezit moeten hebben.

16 Bekendheid met het feit dat een gebruiksvergunning voor het pand nodig is



Bron: NIPO, 2001

#### 3.2.2 Bijna de helft heeft geen gebruiksvergunning

We constateren dat de mate waarin voor het gebouw een gebruiksvergunning daadwerkelijk aanwezig is sterk overeenkomt met het feit of men al dan niet op de hoogte is van de noodzaak van deze vergunning. Ruim viertiende van de overige openbare instellingen (44%) zegt in het bezit te zijn van de gebruiksvergunning.

Ook hier vormt de categorie amusement de grootste groep: 82% heeft naar eigen zeggen een gebruiksvergunning voor het pand.

De categorieën cultuur en winkels geven minder vaak aan een gebruiksvergunning te hebben. Van deze sectoren zegt 42% respectievelijk 51% een vergunning te bezitten.

Het slechts gesteld is het met de categorie bedrijfskantoren: ruim éénderde (36%) van de beheerders weet dat een gebruiksvergunning aanwezig is.

Opmerkelijk is wel, dat ongeveer éénderde (33%) van de beheerders in het geheel niet weet of de organisatie een dergelijke vergunning voor het gebouw heeft. De belangrijkste bijdrage hieraan leveren de categorieën bedrijfskantoren en winkels.

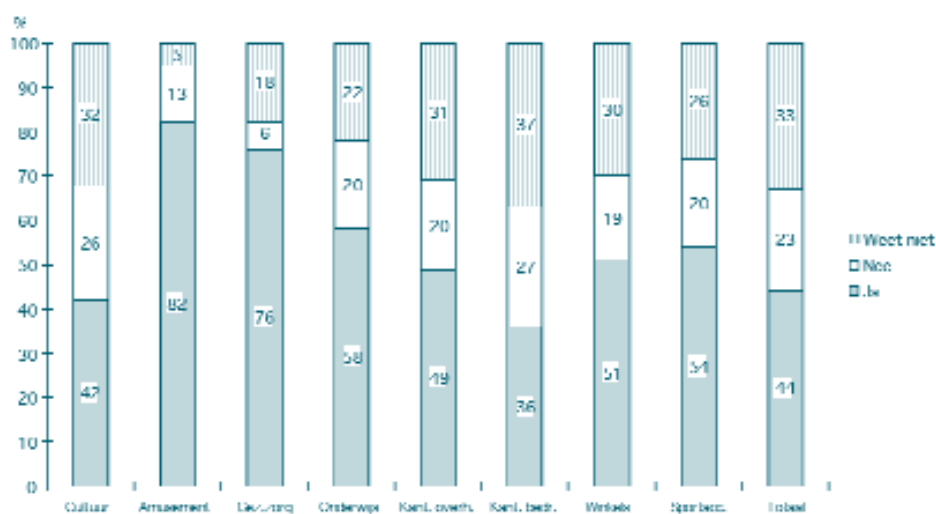
Een aantal andere vergunningen kent men wel en heeft men ook:

*“Ja, een handelsvergunning, en één voor zondagsopening.”*

Betrokkenen geven overigens aan niet onverdeeld gelukkig te zijn met de procedures rond vergunningen:

*“Bij de aanvraag duurt het vaak heel lang om de vergunning te krijgen.”*

17 Bezit van een gebruiksvergunning bij overige openbare gebouwen



Bron: NIPO, 2001

### 3.3 Overheid terughoudend in het gebruik van dwangmaatregelen

De gemeente heeft enkele middelen ter beschikking om de eisen die zij stelt op het gebied van brandveiligheid af te dwingen.

Meer dan tweederde (68%) van alle overige openbare instellingen waar onregelmatigheden zijn geconstateerd, geeft echter aan met geen enkele maatregel ooit in aanraking te zijn gekomen.

Als er wel dwangmaatregelen worden gebruikt, is dit meestal in de vorm van een aanschrijving door de gemeente. Van de overheidgerelateerde organisaties waar ooit onregelmatigheden zijn

geconstateerd, geeft ruim ééntiende (12%) aan dat zij een dergelijk bericht van de gemeente hebben ontvangen.

Bij de bedrijfsgerichte organisaties is dit opvallend hoger: bijna een kwart (23%) zegt ooit een aanschrijving te hebben gehad.

Over het algemeen is minder dan de helft (43%) van de openbare gebouwen waar geen onregelmatigheden zijn vastgesteld en die dus ook niet te maken hebben gehad met maatregelen, wel bekend met één of meer maatregelen. Uitzondering hierop is de categorie amusement. Driekwart van de amusementsbedrijven (74%) die nooit met maatregelen zijn geconfronteerd, kent wel ten minste één maatregel. Verreweg de meest bekende maatregel blijkt voor deze categorie sluiting (53%) of dreiging daarmee (31%) te zijn.

Opmerkelijk is dat vooral betrokkenen uit de categorie winkels handhaving van de regels door middel van sancties bepleiten:

*“Stuur iedereen een brief dat ze binnen drie weken een brandblusser moeten hebben, met een boete erop, dan schaft iedereen ‘m aan.”*

*“Een boete helpt wel. Als je het in je portemonnee voelt, dan doe je het wel.”*

Een dergelijke uitgesproken mening heeft alles te maken met het commerciële aspect dat bij winkels wel, en bij de overige categorieën niet of nauwelijks een rol speelt.

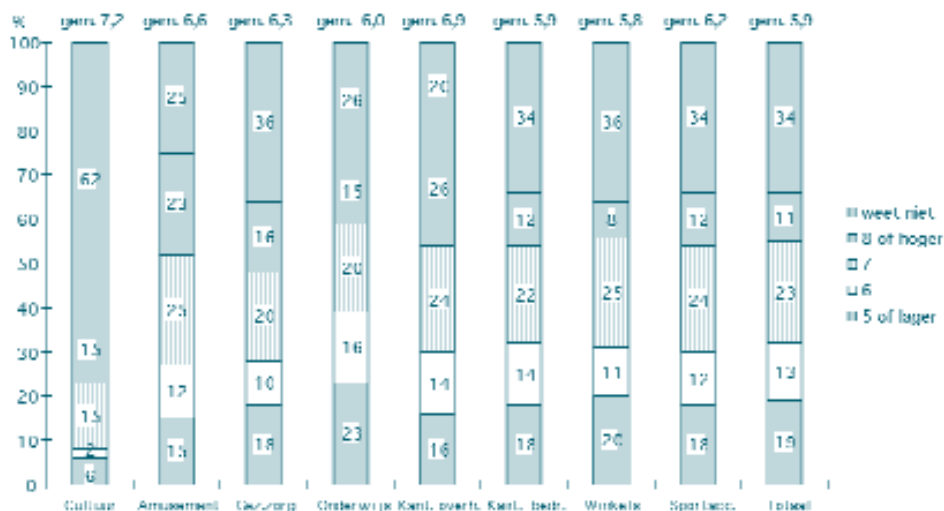
### **3.4 Waardering gemeentelijk brandveiligheidsbeleid matig**

Ongeveer éénderde (32%) van de beheerders / bedrijfsleiders waardeert het brandveiligheidsbeleid van de gemeente met een 6 of lager. Het gemiddelde rapportcijfer van alle categorieën is met 5,9 erg mager.

Het brandveiligheidsbeleid lijkt door de categorie cultuur het beste gewaardeerd. In deze categorie hebben echter opvallend veel instanties geen rapportcijfer gegeven (62%), waardoor het cijfer met voorzichtigheid moet worden geïnterpreteerd.

Voorts zien we dat het gemiddelde cijfer bij de overheidskantoren met 6,9 aan de hoge kant ligt. De overige categorieën geven een gemiddeld rapportcijfer tussen 5,8 en 6,6. Vooral de categorieën winkels en bedrijfskantoren geven een lage waardering (5,8 respectievelijk 5,9).

## 18 Rapportcijfer voor gemeentelijk brandveiligheidsbeleid bij overige openbare gebouwen



Bron: NIPO, 2001

### 3.5 Niet gecontroleerde overige openbare gelegenheden vinden gemeentebesef onvoldoende

We constateren een duidelijke relatie tussen controles bij de overige openbare gebouwen en hun mening over het gevoerde gemeentebesef. Beheerders van gebouwen die naar eigen zeggen sinds 1996 nog nooit zijn gecontroleerd geven een opvallend laag rapportcijfer voor het brandveiligheidsbeleid van de gemeente. Dit geldt voor alle categorieën.

De resultaten zijn gesplitst in de overheidgerelateerde organisaties enerzijds (onderwijs, gezondheidszorg en overheidskantoren), en de bedrijfsgerichte organisaties anderzijds (bedrijfskantoren en winkels).

We zien dat de overheidgerelateerde organisaties die niet zijn gecontroleerd, gemiddeld een 4,2 voor het gemeentebesef geven. Zijn deze gebouwen ten minste één keer gecontroleerd, dan wordt er een gemiddeld rapportcijfer tussen 6 en 7 gegeven.

We constateren dat onregelmatigheden die in het verleden zijn aangetroffen, van invloed zijn op de waardering van het brandveiligheidsbeleid van de gemeente.

De bedrijfsgerichte organisaties waarderen het gemeentebesef gemiddeld met een 4,9 iets hoger dan de overheidgerelateerde organisaties. Het gaat dan om de niet-gecontroleerde panden. Als er ten minste één keer controle heeft plaatsgevonden en daarnaast ooit onregelmatigheden zijn gesignaleerd, wordt het beleid voldoende beoordeeld. In dat geval geven deze ondernemingen gemiddeld een cijfer tussen 6,2 en 6,5.

Ook bij de categorieën cultuur, amusement en sport zien we een relatie tussen controle en waardering voor het gemeentelijk beleid. Is geen enkele keer gecontroleerd, dan geven de categorieën amusement en sport gemiddeld een 4,3 en de categorie cultuur gemiddeld een 5,5. Is er wel controle uitgevoerd in het verleden, dan wordt bij al deze categorieën het oordeel

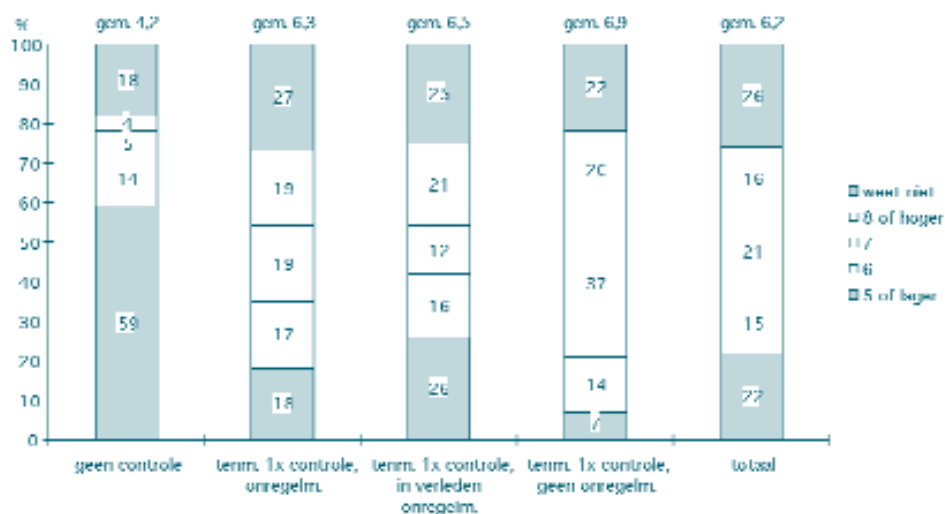


gemiddeld voldoende tot goed.

Kennelijk heeft de zichtbaarheid van inspanningen van de gemeente op het gebied van brandveiligheid invloed op de waardering die bedrijven en instellingen voor dit beleid hebben.

In de onderstaande grafiek zien we de cijfers van de samengestelde categorie onderwijs, gezondheidszorg en overheidskantoren.

19 Rapportcijfers voor gemeentelijk beleid bij gebouwen, al dan niet gecontroleerd, al dan niet onregelmatigheden aangetroffen (Samengestelde categorie: overheidgerelateerde organisaties)

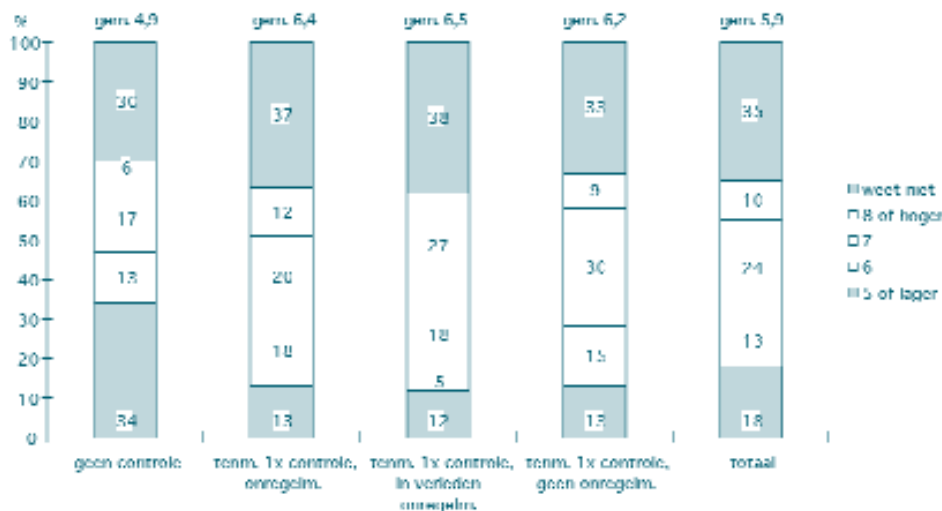


Bron: NIPO, 2001

De hieronder vermelde grafiek geeft de cijfers weer van de samengestelde categorie bedrijfskantoren en winkels.

Daarbij zien we het volgende opvallende aspect. Hoewel het gemiddelde cijfer bij niet-gecontroleerde bedrijfsgerichte organisaties iets hoger ligt (4,9 ten opzichte van 4,2) blijven de waarderingen van de gecontroleerde bedrijfsgerichte organisaties over het algemeen op een lager niveau steken (6,2 tot 6,5) dan bij de overheidgerelateerde instellingen (6,3 tot 6,9).

20 Rapportcijfers voor gemeentelijk beleid bij gebouwen, al dan niet gecontroleerd, al dan niet onregelmatigheden aangetroffen (Samengestelde categorie: bedrijfsgerichte organisaties)



Bron: NIPO, 2001

### 3.6 Conclusies

Het voorgaande geeft aanleiding om enkele aandachtspunten en kansen van het gemeentelijk beleid te formuleren.

#### 3.6.1 Aandachtspunten

Beheerders, bedrijfsleiders en eigenaren zien de noodzaak van gemeentelijke regelgeving in. Controles (hoofdstuk 2) en sancties zijn daarbij naar hun mening onmisbaar.

Een grote valkuil is gelegen in de onbekendheid met en de afwezigheid van de gebruiksvergunning voor panden.

Ook blijken de gemeentelijke regels niet altijd duidelijk, en soms zelfs tegenstrijdig.

#### 3.6.2 Kansen

Meer informatie over gebruiksvergunningen kan bij beheerders / bedrijfsleiders het brandveiligheidsbesef te vergroten.

Voorts ligt in het vereenvoudigen van regels en eisen die gesteld worden aan gebouwen, in het bijzonder in het kader van brandveiligheid, duidelijk een kans om beheerders van gebouwen aan te sporen de (brand)veiligheid op orde te krijgen.

Men ziet verder een adviesrol weggelegd voor gemeentelijke instellingen, zodat de overige openbare instellingen beter aan de uitgangspunten voor brandveiligheid kunnen voldoen.

Tot slot heeft een duidelijk sanctiebeleid volgens de categorie winkels een toegevoegde waarde voor de handhaving van regels en eisen.

## Bezoekers hechten meer aan brandveiligheid

Voor bezoekers van openbare gebouwen speelt de brandveiligheid een grotere rol dan voorheen, is de mening van de beheerders.

In het onderhavige hoofdstuk beschrijven we het beeld dat de beheerders, bedrijfsleiders en eigenaren hebben van de bezoekers en gebruikers van hun gebouwen. Daarnaast komt de mening van de beheerders over het instellen een eventueel keurmerk ter sprake.

### 4.1 Tweederde vindt belang toegenomen

Een ruime meerderheid van de overige openbare gebouwen (65%) is van mening, dat de bezoekers en gebruikers van hun pand sinds de ramp in Volendam meer belang zijn gaan hechten aan de brandveiligheid.

Met name in de categorie onderwijs geeft meer dan achttiende (82%) te kennen dat de brandveiligheid in het pand voor hun bezoekers een grotere rol speelt.

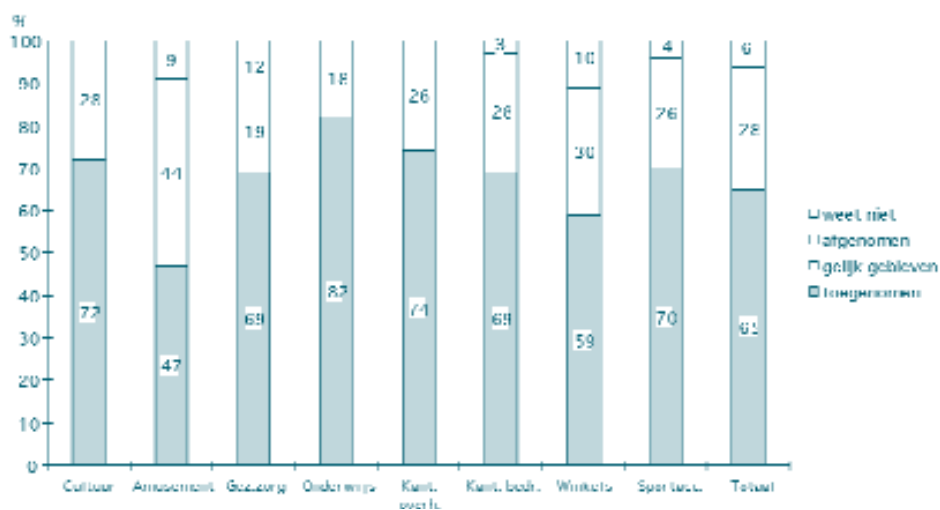
In het bedrijfsleven wordt dit minder vaak gezegd. De categorie bedrijfskantoren vermoedt in 69% van de gevallen een toename van het belang dat het publiek aan brandveiligheid toekent. Bij de categorie winkels is dit 58%. Daarbij is wel opmerkelijk dat betrokkenen uit de winkelsector zelfs spreken van een duidelijke desinteresse bij hun klanten:

*“Klanten? Die denken er niet over na, die komen voor de boodschappen.”*

Dit zal grotendeels te maken hebben met het feit dat in geval van een calamiteit, om paniek te voorkomen, vrijwel nooit gemeld wordt aan klanten in de winkel wat er aan de hand is. Klanten verwachten dan in het algemeen gewoon hun aankopen te kunnen afronden vóór zij de (ontruimings)instructies van het bedrijf opvolgen.

In de categorie amusement zien we dat slechts bijna de helft (47%) van de beheerders / bedrijfsleiders denkt dat brandveiligheid voor gebruikers en bezoekers een grotere rol is gaan spelen.

## 21 Verandering van belang dat bezoekers hechten aan brandveiligheid na ramp te Volendam



Bron: NIPO, 2001

### 4.2 Geen behoefte aan keurmerk

In de kwalitatieve groepsessies is, net als bij het onderzoek bij de horeca en aanverwante bedrijven, de vraag gesteld of er behoefte zou zijn aan een (vrijwillig) keurmerk om de brandveiligheid vast te leggen.

De betrokkenen van de categorieën overige openbare gebouwen oordelen hierover wisselend, maar over het algemeen meer negatief dan positief.

Vooraf de categorieën cultuur en winkels<sup>7</sup>, die meer consumptieve bezoekers zien dan de andere categorieën, geven hierover verschillende argumenten:

*"Het is erg moeilijk om het erover te hebben, want als het in de krant komt weet iedereen het, dat kan bezoekers kosten."*

*"Klanten letten niet op stickers."*

Ook hebben de betrokkenen hun bedenkingen over de regelgeving, controle en handhaving:

*"Wie controleert dat keurmerk dan? Er moeten dan regels worden opgesteld en gecontroleerd, dan wel."*



---

## Colofon

*ontwerp en lay-out*

Eric van Arendonk

Bas Holtzer

Reinier Meenhorst

*fotografie*

ANP (Paul Vreeker, Cor Mulder, Bas Beentjes)

Bart Homburg

GPD (Phil Nijhuis)

PVW (Eran Oppenheimer)

*druk*

Phoenix & den Oudsten bv, Rotterdam

ISBN 90-5643-223-0

© Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001, 20 juni 2001