

Brandveiligheid? Dat is uw eigen verantwoordelijkheid!

Een kwalitatief onderzoek naar de factoren die invloed hebben op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties op het gebied van brandveiligheid

Tim Janssen

Master bestuurskunde – Besturen van Veiligheid
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit

Masterthesis
26 mei 2025

Begeleider: Dr. S.C.H. André

Radboud Universiteit



Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt de masterthesis ‘Brandveiligheid? Dat is uw eigen verantwoordelijkheid!’. Dit onderzoek richt zich op de factoren die van invloed zijn op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties op het gebied van brandveiligheid. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) waar ik, in het kader van mijn afstuderen, stage heb gelopen. Ik hoop met dit onderzoek de ODRN interessante en bruikbare inzichten mee te geven zodat zij de VTH-taken op het gebied van brandveiligheid in de gemeente Nijmegen nog beter kunnen uitvoeren.

Met het afronden van de masterthesis komt aan mijn studententijd definitief een einde. Deze tijd duurde onbedoeld lang vanwege het wat moeizame thesistraject. Ondanks dat het traject niet soepel verliep, heeft het mij ook mooie dingen gebracht. Doordat ik vastliep met mijn thesis heb ik ervoor gekozen om de eerste stappen op de arbeidsmarkt te zetten. In november 2022 startte ik als trainee omgevingsveiligheid bij de Omgevingsdienst Achterhoek. Inmiddels heb ik mij ontwikkeld tot volwaardig adviseur omgevingsveiligheid en heb ik veel nieuwe ervaringen opgedaan. Ik durf te zeggen dat ik hierdoor een deel van mijn zelfvertrouwen, die ik tijdens thesistraject verloren had, weer heb herwonnen. Als gevolg hiervan heb ik de thesis uiteindelijk toch weten af te ronden. Het resultaat mag er wezen!

Tot slot wil ik de mensen bedanken die een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het afronden van deze thesis. De meeste dank gaat uit naar mijn thesisbegeleider Stéfanie André. Na een wat trage start heeft zij ervoor gezorgd dat ik het thesistraject op de rit kreeg. Ook nadat de thesis een tijd stil lag vanwege mijn werk, hebben we elkaar voor de afronding toch weer weten te vinden. Zonder haar hulp zou het niet gelukt zijn om de thesis af te krijgen. Daarnaast wil ik ook mijn vriendin, familie en vrienden bedanken. Zij hebben mij gedurende het hele thesistraject gesteund en stonden bij de afronding allemaal klaar om de thesis na te kijken.

Veel leesplezier!

Tim Janssen

Doetinchem, 26 mei 2025

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Probleemstelling.....	7
1.3 Voorbeschouwing theoretisch kader	7
1.4 Voorbeschouwing methodologisch kader	8
1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	8
1.6 Leeswijzer	9
2. Beleidskader	11
2.1 Landelijke wet- en regelgeving	11
2.1.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	11
2.1.2 Woningwet.....	12
2.1.3 Bouwbesluit 2012.....	13
2.2 Fysieke veiligheidsbeleid gemeente Nijmegen	15
2.2.1 Betrokken actoren.....	15
2.2.2 Strategisch beleid	17
2.2.3. Uitvoeringsbeleid	18
3. Theoretisch kader	24
3.1 Eigen verantwoordelijkheid.....	24
3.1.1 Verschillende betekenissen van eigen verantwoordelijkheid	24
3.1.2 Verschuivende verantwoordelijkheidsdeling overheid en burgers	27
3.1.3 Definiëring eigen verantwoordelijkheid.....	29
3.2 Beïnvloedingsfactoren nemen eigen verantwoordelijkheid door organisaties	29
3.2.1 Modellen regelnaleving en risicovoorbereiding	30
3.2.2 Geherstructureerde factoren	36
3.3 Conceptueel model	43
4. Methodologisch kader	45
4.1 Onderzoeksstrategie	45
4.2 Casusselectie	46
4.3 Methode van dataverzameling.....	48
4.4 Operationalisatie.....	49
4.4.1 Afhankelijke variabele.....	49
4.4.2. Onafhankelijke variabelen.....	52
4.5 Methode van data-analyse	57

4.6 Validiteit en betrouwbaarheid.....	58
5. Resultaten	60
5.1 Nemen eigen verantwoordelijkheid door organisaties	60
5.2 Invloed factoren op nemen eigen verantwoordelijkheid	63
5.2.1 Aandacht	63
5.2.2 Risicoperceptie	65
5.2.3 Verantwoordelijkheidsperceptie	68
5.2.4 Kennis van wet- en regelgeving	70
5.2.5 Effectiviteitsverwachting.....	73
5.2.6 Zelfeffectiviteit.....	74
5.2.7 Verhouding kosten en baten.....	76
5.2.8 Invloed toezicht en handhaving.....	78
6. Conclusie	83
6.1 Beantwoording onderzoeksvraag	83
6.2 Aanbevelingen aan de Omgevingsdienst Regio Nijmegen.....	84
6.3 Reflectie.....	86
6.3.1 Reflectie op de theorie.....	86
6.3.2 Reflectie op de methode	88
Literatuurlijst	90
Bijlagen	99
Bijlage 1: Interviewguide organisaties	99
Bijlage 2: Interviewguide toezichthouders ODRN en VRGZ	103
Bijlage 3: Interviewguide brandveiligheidsadviseur	106
Bijlage 4: Object- en risicocategorieën Integrale risicoanalyse ODRN en VRGZ.....	108

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Voor de bescherming van de Nederlandse samenleving tegen bedreigingen en aantastingen van de fysieke veiligheid zijn verschillende partijen verantwoordelijk, namelijk: de overheid, de private sector en burgers. Met de opkomst van de verzorgingsstaat in de vorige eeuw heeft de overheid deze verantwoordelijkheid in sterke mate naar zich toegetrokken. De gedachte ‘veiligheid is een kerntaak van de overheid’ stond hierbij centraal. Door de jaren heen is hierdoor een absolute zorgplicht ontstaan waarbij de overheid de veiligheid van burgers te allen tijde moet garanderen (Helsloot et al., 2010). Het afgelopen decennium is het denken over fysieke veiligheid echter sterk aan verandering onderhevig. Steeds meer ontstaat het besef dat de overheid geen absolute veiligheid kan bieden en dat het landelijke fysieke veiligheidsbeleid, dat bestaat uit een omvangrijk stelsel van wet- en regelgeving, niet langer houdbaar is (Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid [WRR], 2008, 2011). De overheid en diverse adviesorganen hebben in de afgelopen jaren daarom gepleit voor een herbezinning van de verantwoordelijkheidsverdeling waarbij een deel van de verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid bij burgers en bedrijven wordt teruggelegd (Raad voor het Openbaar Bestuur [ROB], 2011; Rijksoverheid, 2013; van Vollenhoven, 2007; WRR, 2011;).

Het terugleggen van verantwoordelijkheid bij burgers en bedrijven is goed terug te zien binnen het beleidsterrein brandveiligheid, een van de klassieke pijlers van het fysieke veiligheidsdomein. Na de brand in het cellencomplex op Schiphol-Oost in 2005 kwam bij de overheid de realisatie dat de grenzen van het systeem van brandpreventie in Nederland bereikt waren. Duidelijk werd dat meer regels en strenger toezicht niet zouden leiden tot een verdere verbetering van de brandveiligheid (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [Ministerie van BZK], 2007). In het Actieprogramma brandveiligheid uit 2007 en de daaropvolgende Visie op brandveiligheid (Ministerie van BZK, 2009) werd de oplossing gezocht in het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Dit hield allereerst in dat gebouweigenaren moesten worden gewezen op hun eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot de brandveiligheid van gebouwen. Daarnaast moest ook het risicobewustzijn van gebouweigenaren worden bevorderd zodat aan de eigen verantwoordelijkheid concreet invulling kon worden gegeven. Bekendheid met brandveiligheidsrisico's alsmede de eigen verantwoordelijkheid om deze risico's tegen te gaan zou leiden tot een verbetering van de brandveiligheid (Ministerie van BZK, 2007, 2009).

De bovenstaande trend is ook in het fysieke veiligheidsbeleid van gemeente Nijmegen doorgedrongen. Dit beleid, dat in 2012 tot stand kwam, vormt de basis voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna VTH-taken) op het gebied van brandveiligheid. De VTH-taken worden in gemeente Nijmegen uitgevoerd door de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) en de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ). Het Nijmeegse fysieke veiligheidsbeleid kenmerkt zich door een risicogerichte benadering waarbij het principe ‘eigen verantwoordelijkheid’ centraal staat. Dit principe houdt in dat gebouweigenaren zelf de brandveiligheid van hun gebouwen moeten borgen door het actief naleven van de geldende wet- en regelgeving (Gemeente Nijmegen, 2012, 2019). Aansluitend hierop doet de lokale overheid juist een stap terug. De afgelopen jaren kwam dit tot uiting door het minimaliseren van het toezicht op de brandveiligheid van gebouwen (Gemeente Nijmegen, 2015a). De gedachte achter het Nijmeegse brandveiligheidsbeleid is dat hoe meer verantwoordelijkheid bij gebouweigenaren wordt gelegd, hoe meer zij hiernaar zullen handelen, met als gevolg een hoger brandveiligheidsniveau van gebouwen.

In de praktijk blijkt de bovenstaande aanname niet altijd op te gaan. Bij de ODRN en de VRGZ komen de afgelopen tijd steeds meer signalen binnen dat het leggen van meer verantwoordelijkheid bij gebouweigenaren niet vanzelfsprekend leidt tot een hoger brandveiligheidsniveau van gebouwen. Toezichthouders van de ODRN en VRGZ ervaren dat lang niet alle gebouweigenaren de eigen verantwoordelijkheid in de praktijk brengen. Dit bleek eveneens uit een recente inventarisatie van de brandveiligheid van gevels uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Zo werd door verschillende gebouweigenaren op een oproep van de gemeente om een risicotool in te vullen, als onderdeel van deze inventarisatie, niet gereageerd (Boonstra, 2020). Dit alles roept de vraag op waarom sommige gebouweigenaren de eigen verantwoordelijkheid wel in de praktijk brengen en andere niet.

Om de bovenstaande vraag te beantwoorden wordt in opdracht van de ODRN een verklarend onderzoek uitgevoerd naar de factoren die van invloed zijn op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid. Hiervoor worden zowel publieke als private organisaties in gemeente Nijmegen bestudeerd. Kennis over deze factoren is voor de ODRN van groot belang omdat het principe eigen verantwoordelijkheid een belangrijk onderdeel is van het Nijmeegse fysieke veiligheidsbeleid. Daarnaast gaat dit principe met de Omgevingswet, die op 1 januari 2024 is ingevoerd, de komende jaren een nog grotere rol spelen.

1.2 Probleemstelling

De doelstelling van dit onderzoek luidt:

Het verschaffen van inzicht in de factoren die van invloed zijn op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties op het gebied van brandveiligheid, teneinde aanbevelingen te doen aan de ODRN over hoe zij samen met de VRGZ en gemeente Nijmegen het fysieke veiligheidsbeleid verder kunnen optimaliseren.

Op basis van de bovenstaande doelstelling is de volgende onderzoeksvraag opgesteld:

Welke factoren zijn van invloed op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties op het gebied van brandveiligheid?

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, zijn een vijftal deelvragen geformuleerd:

- 1. Wat is de relevante wet- en regelgeving op het gebied van brandveiligheid?*
- 2. Hoe ziet het fysieke veiligheidsbeleid van gemeente Nijmegen eruit?*
- 3. Wat wordt in de wetenschappelijke literatuur verstaan onder het begrip eigen verantwoordelijkheid?*
- 4. Welke inzichten biedt de wetenschappelijke literatuur over de factoren die van invloed zijn op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties op het gebied van brandveiligheid?*
- 5. Welke factoren hebben in de praktijk invloed op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties op het gebied van brandveiligheid?*

1.3 Voorbeschouwing theoretisch kader

In het theoretisch kader wordt allereerst het begrip eigen verantwoordelijkheid gedefinieerd. Dit gebeurt op basis van literatuur over de verschillende betekenissen van het begrip eigen verantwoordelijkheid in overheidsbeleid en over de verschuivende verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burgers. De verschuiving van verantwoordelijkheden wordt daarbij zichtbaar gemaakt aan de hand van de drie sturingsparadigma's uit het werk Osborne (2010), namelijk: Public Administration, New Public Management en New Public Governance.

Daarnaast wordt ingegaan op de factoren die van invloed zijn op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties op het gebied van brandveiligheid. Hiervoor is gebruik gemaakt van verschillende theorieën uit de gedragswetenschap. Specifiek gaat het daarbij om

het Tafel van elf model (Ruimschotel et al., 1996), de Protection motivation theory (Rogers, 1975, 1983) en het Sociaal cognitief model (Paton, 2003).

1.4 Voorbeschouwing methodologisch kader

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksbenadering. Deze benadering sluit goed aan bij de doelstelling van dit onderzoek. Het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties op het gebied van brandveiligheid is een complex sociaal verschijnsel waar nog nauwelijks onderzoek naar is gedaan. De kwalitatieve onderzoeksbenadering stelt de onderzoeker in staat om inzicht te verkrijgen in de context van een sociaal verschijnsel. Op basis hiervan kunnen uitspraken worden gedaan over de omstandigheden waaronder een verschijnsel zich voordoet. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden wordt specifiek gebruik gemaakt van een meervoudige casestudy. Hiervoor is gekozen, omdat het sociale verschijnsel zich in alle Nijmeegse organisaties voor kan doen. Gemeente Nijmegen verwacht immers van alle organisaties dat zij de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk brengen. Door verschillende Nijmeegse organisaties te bestuderen en te vergelijken kunnen patronen, die samenhangen met het nemen van de eigen verantwoordelijkheid, in kaart worden gebracht. In dit onderzoek worden een tiental organisaties bestudeerd die, ten behoeve van de representativiteit, zijn geselecteerd op een aantal relevante kenmerken. Om de onderzoeksvraag zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden is in dit onderzoek tot slot gebruik gemaakt van twee dataverzamelmethode, namelijk: semigestructureerde interviews en documentenanalyse. Per organisatie wordt een interview afgenomen met de persoon (of personen) die verantwoordelijk is (of zijn) voor de brandveiligheid van gebouwen. Aanvullend hierop worden interviews afgenomen met toezichthouders van de ODRN, toezichthouders van de VRGZ en een brandveiligheidsadviseur. Dit is gedaan om ook vanuit een ander perspectief zicht te krijgen op de factoren die het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties beïnvloeden.

1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant, omdat er zowel landelijk als regionaal veel aandacht is voor de brandveiligheid van gebouwen. Vooral door de brand in de Grenfell tower in Londen in 2017, waarbij 72 dodelijke slachtoffers vielen, is dit thema bij de (lokale) overheid hoog op de agenda komen te staan. Gebouwbranden hebben een grote impact op de samenleving waardoor overheidsinstanties als gemeenten, veiligheidsregio's en omgevingsdiensten

voortdurend op zoek zijn naar manieren om het brandveiligheidsniveau van gebouwen te bevorderen. Het inzetten op de eigen verantwoordelijkheid van gebouweigenaren wordt de laatste jaren gezien als dé manier om dit te bereiken. Kennis over de factoren die met het nemen van de eigen verantwoordelijkheid samenhangen ontbreekt echter. Daarnaast laat de Nijmeegse beleidspraktijk zien dat het inzetten op meer eigen verantwoordelijkheid niet automatisch leidt tot brandveiligere gebouwen. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen op de eerste plaats bijdragen aan het verbeteren van het fysieke veiligheidsbeleid van gemeente Nijmegen waar brandveiligheid onderdeel van uitmaakt. Daarnaast kunnen de inzichten eveneens als input dienen voor landelijk beleid.

Het onderzoek is om twee redenen wetenschappelijk relevant. De eerste reden is dat het onderzoek inzicht biedt in de betekenis van het begrip eigen verantwoordelijkheid binnen het fysieke veiligheidsdomein en specifiek binnen het thema brandveiligheid. In de wetenschappelijke literatuur is de laatste jaren veel aandacht voor het begrip eigen verantwoordelijkheid in overheidsbeleid. Dit omdat het begrip in hedendaags beleid veel wordt gebruikt en het door de overheid wordt gepresenteerd als ‘wondermiddel’ om allerlei maatschappelijke problemen op te lossen. De literatuur laat echter zien dat het een complex begrip is waarvan geen eenduidige definitie bestaat. Binnen verschillende beleidsdomeinen wordt eigen verantwoordelijkheid dan ook steeds op een andere manier ingevuld. Onderzoek naar de invulling van het begrip binnen het fysieke veiligheidsdomein is schaars. Aangezien het principe van eigen verantwoordelijkheid in dit domein steeds belangrijker wordt, is het interessant om hier onderzoek naar te doen.

De tweede reden is dat met het onderzoek mogelijke factoren worden geïdentificeerd die het nemen van de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van brandveiligheid beïnvloeden. Kennis over deze factoren is in de huidige wetenschappelijke literatuur niet beschikbaar. De resultaten van dit onderzoek kunnen daarom niet alleen worden gebruikt om het landelijke en lokale fysieke veiligheidsbeleid te verbeteren, maar ook om het kennishiaat dat nu in de literatuur bestaat op te vullen.

1.6 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk is de aanleiding en de probleemstelling van het onderzoek besproken. Daarnaast is ingegaan op de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek. Hoofdstuk 2 bevat het beleidskader waarin wordt stilgestaan bij de landelijke wet- en regelgeving op het gebied van brandveiligheid en bij het fysieke veiligheidsbeleid van

gemeente Nijmegen. In hoofdstuk 3 wordt het theoretisch kader geschetst. Hierin wordt ingegaan op de belangrijkste theorieën en begrippen van het onderzoek. Het theoretisch kader wordt afgesloten met een conceptueel model met factoren die mogelijk van invloed zijn op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties op het gebied van brandveiligheid. Hoofdstuk 4 bevat het methodologisch kader waarin wordt beschreven hoe het onderzoek wordt vormgegeven. In hoofdstuk 5 worden de onderzoeksresultaten beschreven. Per factor wordt besproken in hoeverre deze invloed heeft op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid. Hoofdstuk 6 bevat tot slot de conclusie waarin allereerst de onderzoeksvraag wordt beantwoord. Tot slot worden aanbevelingen richting de ODRN gedaan en wordt gereflecteerd op de gemaakte theoretische en methodologische keuzes in dit onderzoek.

2. Beleidskader

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de zorg voor brandveiligheid in gemeente Nijmegen is vormgegeven. Allereerst wordt de landelijke wet- en regelgeving op het gebied van brandveiligheid besproken (2.1). Vervolgens wordt ingegaan op het Nijmeegse fysieke veiligheidsbeleid waar brandveiligheid onderdeel van uitmaakt (2.2).

2.1 Landelijke wet- en regelgeving

Bij brandveiligheid gaat het om het voorkomen van brand, het beperken van de ontwikkeling van brand en rook, het blussen van een brand en de mogelijkheid tot het snel en veilig vluchten (Kobes, 2008). De overheid reguleert de brandveiligheid van gebouwen met uitgebreide wet- en regelgeving. De wet- en regelgeving op het gebied van brandveiligheid is te verdelen in een drietal categorieën, namelijk: bouwregelgeving, arbeidsomstandighedenregelgeving en brandweezorgregelgeving. De bouwregelgeving staat in dit onderzoek centraal. Deze regelgeving maakt deel uit van het stelsel van regelingen dat onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) valt. De belangrijkste regelingen uit dit stelsel ten aanzien van brandveiligheid zijn de Woningwet en het daaruit vloeiende Bouwbesluit 2012 (hierna: Bouwbesluit). Op grond van de Woningwet zijn in het Bouwbesluit technische eisen vastgelegd waaraan een gebouw minimaal moet voldoen om voldoende brandveilig te zijn. Om het wettelijk kader rondom brandveiligheid verder te verduidelijken worden de Wabo, de Woningwet en het Bouwbesluit hieronder kort toegelicht.

2.1.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) vormt het wettelijk kader voor de regulering van plaatsgebonden projecten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving (*Kamerstukken II 2006/07, 30844, nr. 3; Kortekaas, z.j.*). De introductie van de Wabo in 2010 vormde de basis voor een nieuw vergunningenstelsel waarin talloze vergunningen, ontheffingen en meldingen werden geïntegreerd in één vergunning, namelijk de omgevingsvergunning. De komst van de omgevingsvergunning stelde de burger in staat om via één integrale vergunningsprocedure bij één bevoegd gezag toestemming te vragen voor het uitvoeren van een plaatsgebonden project met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Een project kan daarbij bestaan uit één of meerdere activiteiten, zoals: (ver)bouwen, slopen of gebruiken (art. 2.1 Wabo). Iemand die een nieuw gebouw wil laten (ver)bouwen moet dus eerst een

omgevingsvergunning aanvragen. Het bestuursorgaan dat beslist over de aanvraag van de omgevingsvergunning wordt het bevoegd gezag genoemd. In beginsel is dit de gemeente, specifiek het college van burgemeester en wethouders (art. 2.4 lid 1 Wabo). Uitzonderingen hierop zijn landelijke of provinciale projecten waarbij respectievelijk de minister of Gedeputeerde Staten als bevoegd gezag kunnen worden aangewezen (art. 2.4 Wabo).

De voorschriften uit de Wabo worden verder uitgewerkt in het besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). In het Bor, een algemene maatregel van bestuur op grond van de Wabo, is vastgelegd voor welke activiteiten een omgevingsvergunning nodig is en wie daarbij het bevoegd gezag is. Specifiek voor brandveiligheid zijn in het Bor voorwaarden te vinden voor de omgevingsvergunning brandveilig gebruik. Deze vergunning is nodig voor enkele risicovolle vormen van gebruik van een gebouw. Hierbij gaat het om gebouwen waar groepen (kwetsbare) mensen worden opgevangen of gehuisvest. De Mor, een ministeriële regeling op grond van de Wabo, bevat de indieningsvereisten voor de aanvraag van de omgevingsvergunning.

Naast voorschriften met betrekking tot de omgevingsvergunning bevatten de Wabo, het Bor en de Mor ook voorschriften voor toezicht en handhaving op het gebied van omgevingsrecht. Deze voorschriften vormen de basis voor de uitvoering van de VTH-taken op gemeentelijk niveau.

2.1.2 Woningwet

In de Woningwet is de kern van de Nederlandse bouwregelgeving vastgelegd. De Woningwet is een zogenaamde kaderwet en bevat algemene voorschriften voor het bouwen of veranderen van bouwwerken, de technische staat van bestaande bouwwerken en het gebruik van bouwwerken. Omdat het enkel om algemene voorschriften gaat, zijn in de Woningwet geen inhoudelijke technische eisen te vinden. Deze gedetailleerde eisen worden uitgewerkt in het Bouwbesluit. Dit is een algemene maatregel van bestuur die op grond van de Woningwet is vastgesteld. Het Bouwbesluit zal verderop in deze paragraaf worden besproken.

Ten aanzien van de brandveiligheid van gebouwen is de Woningwet om twee redenen belangrijk. Ten eerste wordt met de Woningwet het Bouwbesluit, dat verschillende brandveiligheidseisen voor gebouwen bevat, aangestuurd. Artikel 1b van de Woningwet bepaalt dat, bij het (ver)bouwen of gebruik van een gebouw, te allen tijde aan deze voorschriften voldaan moet worden. Daarmee vormt artikel 1b een grondslag voor handhavend optreden, indien de voorschriften uit het Bouwbesluit overtreden worden. Ten tweede is in de Woningwet vastgelegd wie verantwoordelijk is voor de brandveiligheid van gebouwen. Zo bepaalt artikel

1a van de Woningwet dat zowel de eigenaar als gebruikers van een gebouw verantwoordelijk zijn voor de brandveiligheid. Dit wordt de zorgplicht genoemd. De eigenaar van een gebouw moet op de eerste plaats ervoor zorgen dat de staat van een bouwwerk geen gevaar voor de gezondheid of de veiligheid vormt (art. 1a lid 1 Woningwet). Daarnaast zijn ook degenen die een gebouw gebruiken verantwoordelijk om zorg te dragen voor de brandveiligheid van een gebouw, voor zover dat in hun vermogen ligt (art. 1a lid 2 Woningwet).

2.1.3 Bouwbesluit 2012

In het Bouwbesluit zijn technische voorschriften opgenomen voor het bouwen, het gebruik en de staat van bouwwerken. Deze voorschriften vormen de minimale kwaliteitseisen waar elk gebouw in Nederland aan moet voldoen. Een aantal voorschriften uit het Bouwbesluit gaan specifiek over brandveiligheid en dienen een tweetal doelen, namelijk: het voorkomen van slachtoffers (doden en gewonden) en het voorkomen dat een brand zich uitbreidt naar een ander perceel (Van Rossum, 2020). Ten behoeve van deze doelen dient de eigenaar van een gebouw ervoor te zorgen dat het gebouw te allen tijde aan de brandveiligheidsvoorschriften voldoet (art. 1b Woningwet).

De hoofdstukken uit het Bouwbesluit bestaan uit verschillende afdelingen die elk een specifiek doel hebben. Dit doel is aan het begin van iedere afdeling te vinden in de vorm van een functionele eis. Een functionele eis is geformuleerd als een algemeen voorschrift dat aangeeft wat het Bouwbesluit met de desbetreffende afdeling wil bereiken. Functionele eisen worden vervolgens verder uitgewerkt in prestatie-eisen. Dit zijn voorschriften die aangeven met welke concrete prestatie het doel uit de functionele eis behaald kan worden. Een prestatie-eis bestaat daarbij veelal uit een grenswaarde die aangeeft aan welk niveau voldaan moet worden. Een voorbeeld van een functionele eis en een prestatie is weergegeven in Tabel 1.

Tabel 1 Voorbeeld functionele eis en prestatie-eis (Bouwbesluit 2012)

Afdeling 6.7 Bouwbesluit: Bestrijden van brand, nieuwbouw en bestaande bouw	
Functionele eis:	Een bouwwerk heeft zodanige voorzieningen voor de bestrijding van brand, dat brand binnen redelijke tijd kan worden bestreden (art. 6.27 lid 1 Bouwbesluit)
Prestatie-eis:	Een gebruiksfunctie met een vloer van een verblijfsgebied hoger gelegen dan 20m boven het meetniveau, heeft een droge blusleiding (art. 6.29. lid 1 Bouwbesluit).

Het Bouwbesluit stelt niet aan alle gebouwen dezelfde eisen. De eisen die worden gesteld zijn allereerst afhankelijk van het gebruik van een gebouw. Zo worden aan een ziekenhuis strengere eisen gesteld dan aan een woning. In het Bouwbesluit wordt dit onderscheid gemaakt door middel van twaalf gebruiksfuncties (zie Tabel 2). Daarbij zijn aan elke gebruiksfunctie bepaalde voorschriften gekoppeld. Het is mogelijk dat binnen een gebouw meerdere gebruiksfuncties aanwezig zijn. Belangrijk is hierbij de vraag of bepaalde ruimten in het gebouw meerdere gebruiksfuncties hebben. Het Bouwbesluit stelt immers aan verschillende gebruiksfuncties verschillende eisen. Indien dit het geval is, dient te worden uitgegaan van de gebruiksfunctie met de zwaarste voorschriften. Naast onderscheid in gebruik maakt het Bouwbesluit ook onderscheid in voorschriften voor nieuwbouw, verbouw, tijdelijke bouw en bestaande bouw. Bij nieuwbouw leidt dit tot het hoogste voorzieningenniveau en bij bestaande bouw tot het laagst toelaatbare niveau.

Tabel 2 Gebruiksfuncties gebouwen (Bouwbesluit 2012)

Gebruiksfuncties gebouwen (art. 1.1 lid 2 Bouwbesluit)	
<ul style="list-style-type: none"> • woonfunctie • bijeenkomstfunctie • celfunctie • gezondheidszorgfunctie • industriefunctie • kantoorfunctie 	<ul style="list-style-type: none"> • logiesfunctie • onderwijsfunctie • sportfunctie • winkelfunctie • overige gebruiksfunctie • bouwwerk geen zijn bouwwerk

Bij een aantal gebouwen kunnen de prestatie-eisen uit het Bouwbesluit niet goed worden toegepast. Dit vanwege de complexiteit of risico's van een gebouw. Om dit soort gebouwen toch mogelijk te maken biedt het Bouwbesluit de mogelijkheid om een beroep te doen op gelijkwaardigheid (art. 1.3 Bouwbesluit). Met een beroep op gelijkwaardigheid mag worden afgeweken van de geldende prestatie-eisen, indien wordt aangetoond dat met een gelijkwaardige oplossing wel wordt voldaan aan de functionele eis of het hogere overheidsdoel.

2.2 Fysieke veiligheidsbeleid gemeente Nijmegen

Het fysieke veiligheidsbeleid van gemeente Nijmegen is onder te verdelen in strategisch beleid en uitvoeringsbeleid. Voordat deze onderdelen worden besproken, wordt ingegaan op de actoren die dit beleid ontwikkelen en uitvoeren.

2.2.1 Betrokken actoren

Gemeente Nijmegen

Gemeente Nijmegen speelt een belangrijke rol bij de ontwikkeling van beleid op het gebied van brandveiligheid. De afdeling Veiligheid van gemeente Nijmegen is verantwoordelijk voor het vaststellen van het strategisch beleid, specifiek het veiligheidsplan en het fysieke veiligheidsbeleid (Stadscontrol, 2021). Deze documenten bevatten de bestuurlijke kaders voor de uitvoering van taken op het gebied van fysieke veiligheid, waaronder brandveiligheid. Daarnaast stelt de afdeling Veiligheid samen met de afdeling Stadsontwikkeling het VTH-beleid voor de fysieke leefomgeving vast (Stadscontrol, 2021). Het VTH-beleid vormt een belangrijke basis voor de uitvoering van de VTH-taken door de ODRN en de VRGZ.

Ten aanzien van de uitvoering van beleid op het gebied van brandveiligheid is gemeente Nijmegen betrokken in de rol van opdrachtgever. Op grond van artikel 2 Wet veiligheidsregio's (Wvr) is de gemeente, specifiek het college van burgemeester en wethouders (B&W), verantwoordelijk voor de organisatie van de brandweezorg. Hierbij gaat het om 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 (art. 2 lid 1 Wvr). Daarnaast is het college van B&W, op grond van de Wabo, het bevoegd gezag bij vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van brandveiligheid. Gemeente Nijmegen heeft het bevoegd gezag ten aanzien van deze taken gemandateerd aan de ODRN. Hoewel gemeente Nijmegen deze taken heeft gemandateerd blijft ze wel eindverantwoordelijk.

Omgevingsdienst Regio Nijmegen

De Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) is als regionale uitvoeringsorganisatie belast met vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu en de fysieke leefomgeving. In opdracht van gemeente Nijmegen voert de ODRN de VTH-taken op het gebied van brandveiligheid uit (Gemeente Nijmegen, 2022b). Hierbij gaat het allereerst om het verlenen van omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen en het afhandelen van meldingen van brandveilig gebruik. Als een initiatiefnemer een vergunningaanvraag doet voor

de (ver)bouw van een gebouw beoordeelt de ODRN of de aangevraagde situatie voldoet aan de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit en of er aanvullende voorschriften (bijvoorbeeld gelijkwaardige oplossingen) in de vergunning moeten worden opgenomen. Indien sprake is van een zeer complexe situatie kan de ODRN de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) om specialistisch brandveiligheidsadvies vragen. Het advies van de VRGZ wordt vervolgens meegenomen in de beslissing om de vergunning al dan niet te verlenen (Stadscontrol, 2021).

Naast de vergunningsverleningstaak controleert de ODRN tijdens en kort na de (ver)bouw van een gebouw of er wordt/is gebouwd volgens de eisen uit de regelgeving en de voorschriften uit de vergunning (Gemeente Nijmegen, 2022b). Dit door het houden van toezicht op de bouwlocatie. Als na een controle blijkt dat een gebouw niet voldoet aan de brandveiligheidseisen of de voorschriften uit de vergunning, kan de ODRN overgaan tot handhaving om de overtreding ongedaan te maken. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van verschillende bestuursrechtelijke sancties, waaronder: last onder bestuursdwang, last onder dwangsom en de bestuurlijke boete (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, z.j.).

Als een gebouw na oplevering in gebruik wordt genomen breekt de zogenaamde ‘gebruiksfase’ aan. De ODRN kent in de gebruiksfase geen regulier (gepland) toezicht (Gemeente Nijmegen, 2015a). Het is voornamelijk in deze fase dat een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de gebouweigenaar om de wet- en regelgeving op het gebied van brandveiligheid na te leven (Stadscontrol, 2021). Ondanks dat de ODRN in de gebruiksfase geen regulier toezicht kent, treedt ze wel handhavend op bij overtredingen. Dit gebeurt op grond van signalen van de VRGZ, die wel toezicht houdt in deze fase, en naar aanleiding van klachten (Stadscontrol, 2021). Bij klachten gaat het om meldingen van burgers en bedrijven over brandonveilige situaties.

Veiligheidsregio Gelderland-Zuid

De Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) functioneert als een koepelorganisatie die bestaat uit vijf sectoren, namelijk: brandweezorg, ambulancezorg, meldkamer, crisisbeheersing en evenementenadviesing (VRGZ, z.j.). Omdat brandveiligheid in dit onderzoek centraal staat, wordt enkel de brandweer bedoeld als over de VRGZ wordt gesproken. De VRGZ heeft naast het uitvoeren van repressieve taken, zoals het blussen van branden, een grote rol op preventief vlak. Zoals hierboven aangegeven, adviseert zij allereerst de ODRN over brandveiligheid van gebouwen bij aanvragen voor de omgevingsvergunning (art. 25 sub e Wvr). Daarnaast houdt de VRGZ toezicht op gebouwen in de gebruiksfase. De VRGZ is niet bevoegd om handhavend op te treden als een overtreding wordt geconstateerd. Hiervoor dient zij de ODRN in te

schakelen. Een uitzondering hierop zijn situaties met zeer grote brandveiligheidsrisico's, dan is de VRGZ wel bevoegd om direct in te grijpen (Stadscontrol, 2021). Tot slot geeft de VRGZ aan burgers en bedrijven voorlichting over brandpreventie (VRGZ, 2016).

2.2.2 Strategisch beleid

Het strategische beleid wordt gevormd door de documenten *Samen Veilig en weerbaar: Integraal veiligheidsplan 2022-2026* en *Plan van aanpak fysieke veiligheid 2019-2022*.

Het document *Samen veilig en weerbaar: Integraal veiligheidsplan 2022-2026* (Gemeente Nijmegen, 2022a) is een overkoepelend beleidsplan voor de twee gemeentelijke taakvelden binnen het programma Veiligheid, namelijk crisisbeheersing en brandweer en openbare orde en veiligheid. Het plan bevat de visie van gemeente Nijmegen op veiligheid en vormt daarmee het kader voor de lokale veiligheidsaanpak. Een veilige en weerbare stad is volgens gemeente Nijmegen (2022a) afhankelijk van assertieve en zelfbewuste bewoners die keuzes kunnen en durven maken. De overheid daartegenover dient de autonomie van de bewoners te respecteren en enkel op te treden als de vrijheid en zelfbeschikking van anderen dreigen te worden aangetast.

De visie en ambities van gemeente Nijmegen worden in het document voor verschillende veiligheidsthema's uitgewerkt. Het thema Veilige fysieke leefomgeving richt zich specifiek op de brand- en constructieve veiligheid van bouwwerken en het voorkomen van veiligheidsrisico's door (milieu)handhaving. De focus bij dit thema ligt vooral op de relatie tussen gemeente Nijmegen als opdrachtgever enerzijds en de ODRN en VRGZ als uitvoeringpartners anderzijds. De vraag hoe deze actoren samen kunnen zorgen voor een veilige fysieke leefomgeving staat daarbij centraal. Voor het thema zijn in het beleidsplan drie uitgangspunten vastgelegd. Opgemerkt moet worden dat deze uitgangspunten niet nieuw zijn en al in eerdere beleidsplannen terugkomen (Gemeente Nijmegen 2015b, 2018). De drie uitgangspunten zijn:

1. We willen risicogeorieënterd werken vanuit een multidisciplinaire benadering van veiligheidsvraagstukken.
2. Telkens is de vraag belangrijk: waar is de overheid daadwerkelijk voor verantwoordelijk? Dat vraagt om goed verwachtingenmanagement van de burger.
3. Financiële kosten en maatschappelijke baten moeten in een gezonde verhouding tot elkaar staan. (Gemeente Nijmegen, 2022a, p. 16).

In het document *Plan van aanpak fysieke veiligheid 2019-2022* (Gemeente Nijmegen, 2019) zijn de bovenstaande uitgangspunten vertaald in verschillende uitgangspunten voor de uitvoering van de VTH-taken op het gebied van brandveiligheid. De drie belangrijkste uitgangspunten zijn: naleefgedrag centraal, meer eigen verantwoordelijkheid en vertrouwen en prioriteiten op basis van risicoanalyse.

Het eerste uitgangspunt ‘naleefgedrag centraal’ heeft betrekking op de manier van sturen door de lokale overheid. Tot 2012 lag in gemeente Nijmegen de focus op handhaving en specifiek op het sturen op (aantallen) controles (Gemeente Nijmegen, 2012). Met het verschijnen van het beleidsdocument *Handhaving fysieke leefomgeving: Beleidskader 2012-2016* (Gemeente Nijmegen, 2012) werd echter de basis gelegd voor een nieuwe aanpak, gericht op het bevorderen van naleefgedrag. De focus van gemeente Nijmegen verschoof met deze aanpak van opsporing naar het voorkomen van overtredingen. Handhaving was niet langer een doel op zich, maar werd een van de middelen om regelnaleving door gebouweigenaren te bevorderen (Gemeente Nijmegen, 2012).

Nauw samenhangend met het eerste uitgangspunt is het tweede uitgangspunt ‘meer eigen verantwoordelijkheid en vertrouwen’. Bij het sturen op naleefgedrag ligt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van gebouweigenaren. Dit houdt in dat gebouweigenaren zelf actief de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit moeten naleven. De lokale overheid dient daartegenover een faciliterende rol aan te nemen waarin ze gebouweigenaren ondersteunt om de eigen verantwoordelijkheid, in de vorm van regelnaleving, in de praktijk te brengen. Uit eerdere beleidskaders is op te maken dat het hierbij bijvoorbeeld gaat om het uitleggen van ingewikkelde regelgeving en om het zorgen voor eenvoud en transparantie in het VTH-proces (Gemeente Nijmegen, 2012, 2015b).

Het derde uitgangspunt is ‘prioriteiten op basis van risicoanalyse’. De kern van dit uitgangspunt is dat bij de uitvoering van de VTH-taken op het gebied van brandveiligheid de feitelijke risico’s centraal staan. Met behulp van risicoanalyses kunnen de grootste risico’s zichtbaar worden gemaakt waarna ze geprioriteerd kunnen worden. Deze werkwijze stellen de ODRN en VRGZ in staat om hun beschikbare capaciteit zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten. Daarnaast kan informatie over de grootste risico’s worden gebruikt om gebouweigenaren bewust te maken van deze risico’s (Gemeente Nijmegen, 2012, 2015a, 2015b).

2.2.3. Uitvoeringsbeleid

De uitgangspunten uit het strategisch beleid vormen de basis voor het uitvoeringsbeleid ten aanzien van fysieke veiligheid. Dit beleid, dat bestaat uit een grote hoeveelheid documenten,

geeft richting aan de uitvoering van de VTH-taken op het gebied van brandveiligheid door de ODRN en VRGZ. Hierna wordt ingegaan op de belangrijkste documenten.

VTH-Beleid Regio Nijmegen 2023/2026

Het Nijmeegse VTH-beleid (2022b) is een belangrijk uitvoerend kader voor de ODRN. Dit beleid regelt de uitvoering van de VTH-taken op grond van de Wabo. Hieronder vallen taken op het gebied van Briks (bouwen, reclame, inrit, kappen en slopen), milieu en ruimtelijke ordening. De brandveiligheid van gebouwen maakt onderdeel uit van de Briks-taken. Het VTH-beleid bestaat uit drie onderdelen. Allereerst worden aan de hand van een risicoanalyse prioriteiten gesteld. Vervolgens worden de doelstellingen van het beleid geformuleerd. Tot slot worden verschillende strategieën ten aanzien van de uitvoering beschreven. Op deze drie onderdelen wordt hieronder kort ingegaan.

Voor de uitvoering van de VTH-taken heeft gemeente Nijmegen samen met de ODRN een risicoanalyse ontwikkeld. Het is belangrijk om te vermelden dat deze risicoanalyse op meer aspecten betrekking heeft dan alleen brandveiligheid van gebouwen. Met de risicoanalyse kunnen de risico's van de verschillende Wabo-activiteiten zichtbaar worden gemaakt. Dit gebeurt aan de hand van een methodiek waarbij het negatieve effect van het niet naleven van de voor de activiteit geldende regels en de kans op niet naleving leiden tot een afweging van het risico, kortweg: risico = kans x effect. Op basis van de resultaten van de risicoanalyse is een prioritering van activiteiten mogelijk en stelt de ODRN jaarlijks zijn uitvoeringsprogramma vast.

In het VTH-beleid zijn verschillende doelstellingen vastgelegd. De hoofddoelstelling is het zorgen voor een duurzame, bewoonbare, veilige en gezonde fysieke leefomgeving in de regio Nijmegen. Om dit hoofddoel te bereiken heeft gemeente Nijmegen de onderstaande subdoelen geformuleerd. De uitgangspunten uit het strategisch beleid zijn in deze subdoelen goed terug te zien.

1. Het beschermen en verbeteren van een goede kwaliteit van de leefomgeving en het beperken van omgevingsrisico's in onze regio.
2. Het stimuleren van goed naleefgedrag en omgevingsbewustzijn bij inwoners en bedrijven.
3. Een benaderbare, transparante en duidelijke VTH-taakuitvoering voor onze inwoners en bedrijven.
4. Een constructieve samenwerking met onze partners. (Gemeente Nijmegen, 2022b, p. 11)

Ten aanzien van de uitvoering van de VTH-taken worden in het beleid verschillende strategieën beschreven. Hierbij gaat het om een preventiestrategie, vergunningenstrategie, toezichtstrategie en sanctiestrategie. Deze strategieën geven aan op welke wijze de VTH-taken worden uitgevoerd en welke procedures of (landelijke) richtlijnen daarbij worden gehanteerd. In het kader van dit onderzoek is het interessant om dieper in te gaan op de preventiestrategie.

De preventiestrategie toont de focus van gemeente Nijmegen op naleefgedrag en eigen verantwoordelijkheid. De preventiestrategie ziet toe op het voorkomen van risico's voor de fysieke leefomgeving. Gemeente Nijmegen wil dit bereiken door de eigen verantwoordelijkheid van burgers ten aanzien van regelnaleving zoveel mogelijk te stimuleren. Hiervoor wordt een drietal middelen ingezet, namelijk: communicatie (uitleggen van regels), participatie (burgers laten meepraten over het stellen van regels en de uitvoering ervan) en samenwerking (meer gezamenlijk optrekken met samenwerkingspartners om de eigen verantwoordelijkheid te stimuleren). Met deze middelen hoopt gemeente Nijmegen de bekendheid van regels, acceptatie van regels en verantwoordelijkheid voor naleving van regels te vergroten.

Scenario's inspectie en handhaving bebouwde omgeving

Een document dat dieper ingaat op de uitvoering van de VTH-taken op het gebied van brandveiligheid door de ODRN is *Scenario's inspectie en handhaving bebouwde leefomgeving* (Gemeente Nijmegen, 2015a). Ondanks dat het een wat ouder document betreft, wordt er in het actuele beleid nog steeds naar verwezen (gemeente Nijmegen, 2019). In het document hebben gemeente Nijmegen en de ODRN keuzes vastgelegd over het gewenste niveau van toezicht en handhaving op de brandveiligheid van gebouwen. Er kon gekozen worden uit een drietal scenario's:

- Scenario 1 (hoog beheersniveau): gaat uit van een inzet waarbij alle vergunningen na verlening (en in de meeste gevallen na realisatie) op locatie worden gecontroleerd en de bestaande bouw projectmatig wordt gecontroleerd.
- Scenario 2 (gemiddeld beheersniveau): gaat uit van een meer steekproefsgewijze controle ter plaatse waarbij vooral de kleine bouwprojecten minder worden bezocht. De bestaande bouw wordt alleen in het geval van een klacht gecontroleerd.
- Scenario 3 (laag beheersniveau): gaat uit van een hoge verantwoordelijkheid van eigenaren en gebruikers en voert de steekproefsgewijze benadering verder door naar de middelgrote bouwprojecten en monumenten. Daarnaast worden er minder handhavingsprojecten voor bestaande bouw gedaan. (Gemeente Nijmegen, 2015a, p. 2)

Uit het beleidsdocument is op te maken dat de ODRN bij de uitvoering van de VTH-taken nu handelt op basis van scenario 2. De ambitie is echter om te handelen volgens scenario 3 waarbij een grote mate van eigen verantwoordelijkheid van gebouweigenaren wordt verwacht. Daarnaast valt op dat bestaande gebouwen door de ODRN nu al niet meer proactief gecontroleerd worden. Het document laat daarmee goed de terugtrekkende beweging zien van gemeente Nijmegen en de ODRN op het gebied van brandveiligheid.

Integrale risicoanalyse ODRN en VRGZ

De ODRN en VRGZ hebben een integrale risicoanalyse ontwikkeld die specifiek gericht is op brandveiligheid van gebouwen (ODRN & VRGZ, 2016). Het doel van deze risicoanalyse was om tot een betere taakverdeling te komen. Beide organisaties voeren namelijk VTH-taken op het gebied van brandveiligheid uit, die elkaar in sommige gevallen overlappen. De risicoanalyse stelt de ODRN en VRGZ in staat om tot een gezamenlijke (integrale) aanpak te komen waardoor de beschikbare capaciteit en middelen zo efficiënt mogelijk kunnen worden ingezet.

Voor de risicoanalyse hebben de ODRN en VRGZ hun risicoprofielen samengevoegd om tot een lijst met objectcategorieën te komen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de categorieën ziekenhuis, school of woning. Per objectcategorie worden vervolgens mogelijke brandveiligheidsrisico's beschreven aan de hand van de eerder beschreven formule: risico = kans x effect. Tot slot worden per objectcategorie maatregelen beschreven om brandveiligheidsrisico's te verminderen. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan toezicht tijdens de bouw of het voeren van een vooroverleg met de gebouweigenaar. Tevens wordt aangegeven wie verantwoordelijk is voor deze maatregelen, namelijk: de gemeente, de ODRN of de VRGZ.

Op basis van de integrale risicoanalyse zijn de objectcategorieën ingedeeld in vier risicocategorieën. De risicocategorieën zijn in Tabel 3 weergegeven. Met de indeling van objecten in risicocategorieën is in een oogopslag te zien bij welke objecten de grootste risico's aanwezig zijn. Dit stelt de ODRN en VRGZ in staat om prioritering in hun uitvoeringsprogramma's aan te brengen. Een volledig overzicht van de objectcategorieën en de bijhorende risicocategorie is opgenomen in de bijlage (zie Bijlage 4).

Tabel 3 Overzicht risicocategorieën integrale risicoanalyse (ODRN & VRGZ, 2016)

Risicocategorie 1	De objectcategorieën die op meerdere kans- en effectbepalende factoren scoren. Hier zijn dus meerdere risicoverzwarende factoren van invloed. Aanpak: meest effectieve maatregelen inzetten
Risicocategorie 2	De objectcategorieën die op één of meerdere kans- en effectbepalende factoren scoren. Het onderscheid met risicocategorie 1 is dat de impact van die factoren kleiner is, dat factoren elkaar onderling nauwelijks versterken of dat er inherente factoren zijn die juist positief bijdragen aan het verlagen van het risico. Aanpak: meest efficiënte maatregelen inzetten
Risicocategorie 3	De objectcategorieën die een laag risico met zich meebrengen. Hier zijn niet of nauwelijks specifieke kans- of effectbepalende factoren aanwezig die het risico bepalen, of er zijn juist risicoverlagende factoren aanwezig. Aanpak: steekproefsgewijze inzet om risico in beeld te houden
Risicocategorie overige	Dit zijn de objectcategorieën waar voor de normale werkwijze geen afstemming nodig is tussen de omgevingsdiensten en de brandweer. Deze objecten zijn wel opgenomen in het brandrisicoprofiel van de VRGZ. Aanpak: binnen het programma risicobeheersing van de Brandweer Gelderland-Zuid

Programma Risicobeheersing Gelderland-Zuid

Het *Programma Risicobeheersing Gelderland-Zuid* van de VRGZ (2016) vormt een belangrijk kader voor de uitvoering van taken op het gebied van brandveiligheid door de VRGZ. Het programma bevat een overzicht van de prioriteiten en de capaciteitsbesteding van de VRGZ. Aan het programma ligt een risicogerichte benadering ten grondslag waarbij de risicocategorie van een te controleren object bepalend is voor de strategie ten aanzien van het houden van toezicht of het geven van voorlichting. Objecten uit een hoge risicocategorie krijgen daarbij te maken met frequentere en een uitgebreidere vorm van toezicht en voorlichting dan objecten uit een lage risicocategorie.

De VRGZ werkt themagericht, wat inhoudt dat verschillende teams zich bezighouden met een bepaald thema. Het Programma Risicobeheersing geeft de activiteiten weer van drie thema's die betrekking hebben op brandveiligheid. Deze thema's zijn: Brandveilig leven, Veilig bouwen en Toezicht en handhaving.

De werkzaamheden van het thema 'Brandveilig leven' hebben betrekking op activiteiten die zijn gericht op het voorkomen van branden, slachtoffers en schade. Hierbij gaat het vooral om voorlichtingsactiviteiten die tot doel hebben om het risicobewustzijn en zelfredzaamheid van burgers ten aanzien van brand te vergroten (Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding, 2010). In het Programma Risicobeheersing is onderscheid gemaakt in drie hoofdgroepen van werkzaamheden op dit thema, namelijk: objectgerichte werkzaamheden, doelgroepenbeleid en projecten. Voor dit onderzoek is het vooral interessant om in te gaan op de objectgerichte werkzaamheden. Hierbij gaat het om voorlichtingsactiviteiten die worden ondernomen om brandveiligheidsrisico's, die zijn gesignaleerd met de integrale risicoanalyse, zoveel mogelijk te reduceren.

Het thema 'Veilig bouwen' richt zich primair op adviezen brandveiligheid bij de verlening van omgevingsvergunningen bouw en brandveilig gebruik. Daarbij wordt er tijdens de bouw ook toezicht gehouden vanuit het thema Veilig bouwen. Daarnaast worden meldingen brandveilig gebruik beoordeeld.

De activiteiten van het thema 'Toezicht en handhaving' hebben betrekking op het houden van toezicht na de oplevering van bouwwerken (ook wel de gebruiksfase). Het doel hiervan is om het brandveiligheidsniveau van deze bouwwerken in beeld te houden en waar nodig een minimaal niveau af te dwingen via handhaving. Dit minimale niveau is vastgelegd in het Bouwbesluit. De reikwijdte en diepgang van de inspecties richten zich op het volledige 'BIO-pakket', oftewel: bouwkundige, installatietechnische en organisatorische aspecten. Toezicht en handhaving gebeurt in nauwe samenwerking met de gemeente Nijmegen en de ODRN.

3. Theoretisch kader

In het theoretisch kader wordt ingegaan op wetenschappelijke literatuur over het nemen van eigen verantwoordelijkheid door organisaties op het gebied van brandveiligheid. Dit gebeurt allereerst door het begrip eigen verantwoordelijkheid te definiëren (3.1). Vervolgens worden de factoren behandeld die van invloed zijn op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties op het gebied van brandveiligheid (3.2). Tot slot wordt het conceptueel model geschetst (3.3).

3.1 Eigen verantwoordelijkheid

Het beroep van de overheid op eigen verantwoordelijkheid van burgers in het fysieke veiligheidsdomein staat niet op zichzelf en is terug te zien in veel andere beleidsdomeinen (Vrooman et al., 2012). In het overheidsbeleid van de afgelopen jaren geeft het begrip uitdrukking aan de wens om de verhouding tussen overheid en burgers te herordenen (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling [RMO], 2013). Deze gewenste herordening komt in veel gevallen neer op een terugtrekkende overheid die burgers op allerlei terreinen meer zelf laat beslissen, doen of betalen. Hoewel meer eigen verantwoordelijkheid in de politiek veelvuldig wordt gepresenteerd als universele oplossing voor allerlei maatschappelijke problemen is het een ingewikkeld begrip waar, in beleid en wetenschappelijke literatuur, geen eenduidige definitie van bestaat. Om in dit onderzoek tot een definitie van eigen verantwoordelijkheid te komen, wordt in deze paragraaf allereerst ingegaan op de verschillende betekenissen die aan het begrip in overheidsbeleid worden toegekend. Vervolgens wordt gekeken hoe de nadruk op eigen verantwoordelijkheid in beleid zich verhoudt tot de hedendaagse verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burgers. Tot slot wordt op basis van de besproken literatuur en het brandveiligheidsbeleid van gemeente Nijmegen een definitie van eigen verantwoordelijkheid gegeven.

3.1.1 Verschillende betekenissen van eigen verantwoordelijkheid

Het begrip eigen verantwoordelijkheid wordt in overheidsbeleid op uiteenlopende manieren gebruikt. Ossewaarde (2006) onderscheidt in het huidige politieke en bestuurlijke discours een viertal betekenissen. Deze betekenissen zijn gebaseerd op typen van verantwoordelijkheid uit een eerdere discoursanalyse van Bovens (1990, 1998). Waar Bovens onderscheid maakt tussen verschillende typen verantwoordelijkheid binnen organisaties, gebruikt Ossewaarde deze typen

om verschillende betekenissen van eigen verantwoordelijkheid aan te duiden op het niveau van burgers. De vier betekenissen van eigen verantwoordelijkheid die Ossewaarde benoemt zijn: eigen verantwoordelijkheid als ‘vermogen’, ‘aansprakelijkheid’, ‘taak’ en ‘deugd’.

Bij eigen verantwoordelijkheid als ‘vermogen’ gaat het erom dat burgers de mogelijkheden en de capaciteiten bezitten om verantwoordelijk te zijn (Ossewaarde, 2006; RMO, 2006). Dit houdt in dat zij over middelen beschikken, in een sociale positie verkeren en toerekeningsvatbaar zijn om zelf verantwoordelijkheid voor iets te dragen en daarvoor ook door anderen ter verantwoording kunnen worden geroepen. Bij deze vorm van eigen verantwoordelijkheid moet de overheid burgers ten eerste voorzien van middelen en vaardigheden die nodig zijn om verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Ten tweede moet de overheid burgers de ruimte bieden om de verantwoordelijkheid daadwerkelijk in de praktijk te brengen. Ossewaarde noemt als voorbeeld van eigen verantwoordelijkheid als ‘vermogen’ het opzetten van een kliklijn door de politie. Hiermee wordt burgers de mogelijkheid geboden om misdaden in hun omgeving te melden. Wie een misdaad niet meldt, maar hier dus wel de mogelijkheid toe had, kan hiervoor door de politie ter verantwoording worden geroepen.

Bij eigen verantwoordelijkheid als ‘aansprakelijkheid’ zijn burgers verantwoordelijk voor de gevolgen van individuele keuzes (Ossewaarde, 2006; RMO, 2006). Deze betekenis hangt nauw samen met eigen verantwoordelijkheid als ‘vermogen’. Iemand die de mogelijkheid heeft om een bepaalde verantwoordelijkheid te dragen, kan daar immers ook op worden aangesproken. In overheidsbeleid wordt eigen verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid sterk gekoppeld aan de creatie van markten. De burger wordt in het licht van deze betekenis gezien als rationele consument die in een marktomgeving verschillende keuzemogelijkheden tegen elkaar afweegt op basis van zijn eigen of het collectief belang. Een voorbeeld hiervan is het vergelijken van verschillende verzekeraars die zorgverzekeringen aanbieden. Burgers worden geacht zelfstandig keuzes te maken en kunnen ook aansprakelijk worden gesteld voor de gevolgen van deze keuzes. Wel kan de overheid door middel van markttoezicht de kwaliteit van aangeboden diensten borgen en ervoor zorgen dat burgers genoeg informatie hebben om de goede keuzes te maken.

Bij eigen verantwoordelijkheid als ‘taak’ worden burgers aangesproken op verplichtingen die voortvloeien uit een bepaalde sociale rol die ze vervullen (Ossewaarde, 2006; RMO, 2006). Ossewaarde noemt hierbij het voorbeeld van ouders die verantwoordelijk zijn voor het gedrag van hun kinderen. In het kader van brandveiligheid kan gedacht worden aan gebouweigenaren die verantwoordelijk zijn voor de brandveiligheid van hun gebouwen. In beleid komt deze betekenis van eigen verantwoordelijkheid volgens Ossewaarde veelal terug

in de vorm van een ‘beschavingsoffensief’ waarbij burgers, die een bepaalde sociale rol vervullen, worden gewezen op hun plichten. De overheid kan het vervullen van deze plichten stimuleren door burgers te binden aan contractuele verplichtingen. Zo kan de rol van een burger, of het takenpakket wat bij een bepaalde rol hoort, in beleid of regelgeving worden vastgelegd. Een relevant voorbeeld voor dit onderzoek is de eerdergenoemde zorgplicht van gebouweigenaren die is vastgelegd in de Woningwet.

Bij eigen verantwoordelijkheid als ‘deugd’ wordt aan het gedrag van een burger een positief waardeoordeel toegekend. Een dergelijk waardeoordeel wordt toegekend als een persoon zich verantwoordelijk toont voor zijn naasten of voor de samenleving als geheel. Verantwoordelijke burgers beschikken over specifieke competenties die hen deugdzaam maken, zoals: barmhartigheid, empathie, weerbaarheid, betrokkenheid, rechtvaardigheid, aanspreekbaarheid en zelfkritiek (Ossewaarde, 2006). Om ervoor te zorgen dat burgers deze competenties ontwikkelen dient de overheid terughoudend te zijn met interventies binnen een bepaald beleidsdomein en enkel in te grijpen als burgers er zelf niet uitkomen. Dit moet volgens Ossewaarde (2006) ervoor zorgen dat burgers: *“Over de ruimte beschikken om in vrijheid, via zelfbestuur, te participeren in het ‘collectieve goede’, en zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen voor en betekenis te kunnen geven aan dat collectieve goede”* (p. 60).

Naast de bovenstaande betekenissen van eigen verantwoordelijkheid kan een onderscheid worden gemaakt tussen passieve verantwoordelijkheid en actieve verantwoordelijkheid. Deze twee vormen van verantwoordelijkheid uit het werk van Bovens (1990, 1998) moeten worden gezien als twee categorieën waaronder de hierboven genoemde betekenissen van eigen verantwoordelijkheid geschaard kunnen worden. Bij passieve verantwoordelijkheid, dat veelal in een juridische context wordt gebruikt, gaat het erom dat iemand achteraf ter verantwoording kan worden geroepen voor zijn daden. De betekenissen van eigen verantwoordelijkheid als ‘vermogen’ en als ‘aansprakelijkheid’ kunnen onder deze vorm worden geplaatst. Bij actieve verantwoordelijkheid ligt de nadruk echter op het handelen in het heden en het voorkomen van ongewenste situaties en gebeurtenissen (Bovens, 1990, 1998). Het gaat hierbij om verantwoordelijk handelen of vertonen van verantwoordelijk gedrag. Bovens (1990, 1998) verwijst bij deze vorm dan ook specifiek naar verantwoordelijkheid als ‘deugd’. De betekenis van eigen verantwoordelijkheid als ‘taak’ kan tot slot onder beide vormen van verantwoordelijkheid geplaatst worden. Bovens (1990, 1998) spreekt dan ook van een verbindend element. Aan de ene kant kan iemand vanuit zijn sociale rol achteraf verantwoordelijk worden gehouden voor zijn daden. Denk hierbij aan het voorbeeld van ouders die verantwoordelijk zijn voor het gedrag van hun kinderen. Aan de andere kant kan iemand

vanuit zijn sociale rol ook verantwoordelijk handelen in het heden. De ouders uit het eerdere voorbeeld kunnen door middel van opvoeding hun kinderen normen en waarden bijbrengen waarmee ‘slecht gedrag’ in de toekomst voorkomen kan worden.

3.1.2 Verschuivende verantwoordelijkheidsdeling overheid en burgers

De nadruk op eigen verantwoordelijkheid in het overheidsbeleid van de afgelopen jaren is het gevolg van een verschuivende verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burgers. Veelal gaat het hierbij om een overdracht van verantwoordelijkheden van de overheid naar burgers (RMO, 2006; Tonkens, 2008; Vrooman et al., 2012). De vier betekenissen van het begrip eigen verantwoordelijkheid, die terugkomen in de discoursanalyse van Ossewaarde (2006), laten zien dat burgers steeds meer ruimte krijgen om de eigen verantwoordelijkheid in de praktijk te brengen. Dit bijvoorbeeld vanuit hun sociale rol of als rationeel kiezende consument. De verschuiving van verantwoordelijkheden moet worden gezien tegen de achtergrond van de veranderende rol van de overheid en die van de burger in de afgelopen decennia. Deze veranderende rollen worden aan de hand van de drie sturingsparadigma’s uit het werk van Osborne (2010) zichtbaar gemaakt.

In het werk *The New Public Governance?* Onderscheidt Osborne (2010) drie opeenvolgende sturingsparadigma’s, namelijk: Public Administration (PA), New Public Management (NPM) en New Public Governance (NPG). Tot grofweg de jaren tachtig van de twintigste eeuw is het paradigma van PA dominant. Dit paradigma is nauw verbonden met de opkomst van de verzorgingsstaat waarin de overheid de primaire verantwoordelijkheid draagt voor het welzijn van burgers. PA kenmerkt zich door sterke hiërarchische sturing waarbij regels en administratieve procedures centraal staan om gelijke behandeling van burgers te borgen (Osborne, 2010). De overheid is daarbij de centrale actor die beleid op een top-down wijze ontwikkelt en uitvoert. Aan het paradigma van PA kan het gelaagd burgerschap van de Engelse socioloog Marshall worden gekoppeld. Deze vorm van burgerschap legt de focus voornamelijk op de rechten van burgers. Hierbij gaat het om civiele rechten, politieke rechten en sociaaleconomische rechten (van de Wijdeven, 2012). Vanwege de sterke focus op de rechten van burgers en in mindere mate op de plichten van burgers kan het gelaagd burgerschap worden getypeerd als passief burgerschap (van de Wijdeven et al., 2013). Dit sluit goed aan bij het paradigma van PA waarbij de staat voor haar burgers zorgt of in de woorden van Osborne (2010): “*From the cradle to the grave*” (p. 3).

Vanaf de jaren tachtig komt de verzorgingsstaat steeds meer onder druk te staan. Een belangrijke reden hiervoor was de financiële onhoudbaarheid en inefficiëntie van het stelsel van

collectieve voorzieningen (RMO, 2013; Vrooman et al., 2012). Om de problemen van de verzorgingsstaat het hoofd te bieden zette de overheid in op marktwerking, privatisering en bedrijfsmatig werken. Deze ontwikkeling is typerend voor het paradigma van NPM waarbij managementtechnieken uit de private sector worden geïmporteerd naar de publieke sector (Osborne et al., 2012). Dit met het doel om de efficiëntie en de effectiviteit van publieke dienstverlening te bevorderen. Met de opkomst van het NPM-denken ontstond ook discussie over de invulling van burgerschap. Volgens critici had de verzorgingsstaat met haar verregaande overheidsbemoeienis van burgers passieve consumenten van publieke diensten gemaakt in plaats van betrokken leden van de politieke gemeenschap (Van Gunsteren, 1998; RMO, 2013; Tonkens, 2008). Onder NPM werd het nieuwe ideaal een terugtrekkende overheid die burgers in een marktomgeving hun eigen keuzes laat maken. Door de focus op de markt vond een verschuiving van verantwoordelijkheden van de overheid naar burgers plaats. Burgers konden niet langer een passieve houding aannemen maar werden geacht zich op te stellen als kritische en actief kiezende consumenten (Tonkens, 2003, 2008).

Het paradigma NPG ontstond rond de eeuwwisseling als gevolg van toenemende fragmentatie en de interorganisationele context van publieke dienstverlening. De sterke focus van NPM op interne processen binnen organisaties sloot op deze ontwikkelingen namelijk niet goed aan (Osborne et al., 2012). De centrale gedachte van NPG is dat maatschappelijke problemen complex zijn en dat de overheid deze niet alleen kan oplossen. Als gevolg hiervan is samenwerking nodig met andere actoren, zoals: bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers (Hondeghem, 2017). In de literatuur wordt gesproken van een verschuiving van *government* naar *governance* waarbij, naast de overheid, ook deze andere actoren een verantwoordelijkheid hebben in het sturen van de samenleving (Kennet, 2010). De relatie tussen overheid en andere actoren ontwikkelt zich daarmee van een hiërarchische relatie tot een netwerkrelatie (Osborne, 2010). De overheid is niet langer de enige actor, maar moet in netwerken met andere actoren samenwerken bij het maken en uitvoeren van beleid. Bij het paradigma NPG past de burgerschapsvisie van actief burgerschap. Van burgers wordt namelijk een actieve houding verwacht die zich uit in verschillende vormen, waaronder: coproductie, burgerparticipatie en burgerinitiatieven (Koppenjan & Dicke, 2019; Pestoff et al., 2012; Torfing & Triantafillou, 2013). Dit is dan ook de reden dat in het hedendaagse beleid veelvuldig een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Toch staan de begrippen actief burgerschap en eigen verantwoordelijkheid niet enkel voor de overdracht van verantwoordelijkheden van overheid naar burgers. Ze verwijzen ook naar de bereidheid van een persoon om zich in te zetten voor de

publieke zaak en naar het vertonen van ‘verantwoordelijk’ of ‘goed’ gedrag (Peeters & Drosterij, 2011).

3.1.3 Definiëring eigen verantwoordelijkheid

Op basis van de wetenschappelijke literatuur kan worden geconcludeerd dat de laatste jaren in overheidsbeleid een trend zichtbaar is waarbij het nemen van eigen verantwoordelijkheid is komen te staan voor actief burgerschap. Actief burgerschap heeft hierbij betrekking op een terugtrekkende overheid die van burgers verwacht dat zij zich actief inzetten voor het oplossen van maatschappelijke problemen. Daarnaast verwacht de overheid van burgers dat zij zich verantwoordelijk gedragen. Vanuit het onderwerp brandveiligheid kan hieraan goed de betekenis van eigen verantwoordelijkheid als ‘taak’ worden gekoppeld. Van gebouweigenaren wordt verwacht dat zij hun verplichtingen, die voortvloeien uit hun rol, actief en verantwoordelijk invullen. Zoals eerder aangegeven gaat het hierbij om het borgen van de brandveiligheid van gebouwen door het naleven van de geldende wet- en regelgeving.

Op basis van de besproken literatuur en het fysieke veiligheidsbeleid van gemeente Nijmegen is de volgende definitie van eigen verantwoordelijkheid geformuleerd. Eigen verantwoordelijkheid staat in dit onderzoek voor:

Het actief en verantwoordelijk invullen van verplichtingen die voortvloeien uit de rol van gebouweigenaar.

3.2 Beïnvloedingsfactoren nemen eigen verantwoordelijkheid door organisaties

De bovenstaande analyse van wetenschappelijke literatuur wijst uit dat eigen verantwoordelijkheid een complex begrip is waarvan de betekenis sterk afhankelijk is van de context waarin het wordt gebruikt. Het gevolg hiervan is dat geen duidelijk beeld bestaat van mogelijke factoren die van invloed zijn op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid, laat staan het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties op het gebied van brandveiligheid. Om zicht te krijgen op deze factoren wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van verschillende modellen uit de gedragswetenschap. Hierbij gaat het aan de ene kant om het Tafel van elf model van Ruimschotel et al., (1996). Dit model verklaart waarom mensen regels naleven. Aan de andere kant gaat het om de Protection motivation theory van Rogers (1975, 1983) en het Sociaal cognitief model van Paton (2003). Deze modellen verklaren waarom mensen zich voorbereiden op risico's. Hieronder wordt kort toegelicht waarom specifiek deze wetenschappelijke modellen gebruikt worden.

Het Tafel van elf model biedt inzicht in de mate van regelnaleving door burgers en bedrijven. Dit model wordt gebruikt omdat het brandveiligheidsniveau van gebouwen sterk afhankelijk is van de mate waarin deze voldoen aan de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit. Organisaties zijn wettelijk verplicht om hun gebouwen met deze eisen in overeenstemming te brengen en te houden. Het nemen van de eigen verantwoordelijkheid gaat dan ook over de mate waarin organisaties deze eisen actief naleven.

De Protection motivation theory en het Sociaal cognitief model hebben betrekking op risicovoorbereiding. De kern van deze modellen is dat de beoordeling van een risico en de beoordeling van een mogelijke reactie op dat risico in belangrijke mate bijdragen aan de motivatie van mensen om beschermende maatregelen te nemen. Omdat met het naleven van de brandveiligheidseisen risico's kunnen worden tegengegaan, is het interessant om vanuit deze modellen te kijken naar waarom organisaties de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk brengen. Hierbij speelt ook mee dat zowel in het fysieke veiligheidsbeleid van gemeente Nijmegen (2012) als de landelijke visie op brandveiligheid (Ministerie van BZK, 2009) het bevorderen van risicobewustzijn wordt gezien als de manier om het nemen van de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid te bevorderen.

In de navolgende sub paragrafen wordt dieper ingegaan op de gebruikte modellen. Vervolgens worden de factoren, die bij de bespreking van deze modellen naar voren komen, geherstructureerd tot een aantal kernfactoren die mogelijk verklaren waarom organisaties de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid al dan niet in de praktijk brengen.

3.2.1 Modellen regelnaleving en risicovoorbereiding

3.2.1.1 Het Tafel van elf model

Met het maken van wet- en regelgeving wil de overheid bepaalde beleidsdoelen bereiken. Om deze doelen te bereiken is het van belang dat regelgeving door de relevante doelgroepen wordt nageleefd. Een hulpmiddel dat kan worden ingezet om inzicht te krijgen in de mate van regelnaleving door bepaalde doelgroepen is het Tafel van elf model. Dit model werd door Ruimschotel et al. (1996) ontwikkeld als monitoringsinstrument om de nalevingsmotieven van burgers en organisaties zichtbaar te maken. Het Tafel van elf model is gebaseerd op een combinatie van sociaalpsychologische, sociologische en criminologische theorieën. De belangrijkste theorie die aan het model ten grondslag ligt is de Theorie van gepland gedrag van Ajzen (1991) waarmee menselijk gedrag in een bepaalde context kan worden voorspeld en

verklaard. Omdat het Tafel van elf model voortkomt uit theorieën uit verschillende wetenschappelijke disciplines is het model geschikt om nalevingsproblematiek multidisciplinair te benaderen. Dit is noodzakelijk omdat de motieven voor regelnaleving zowel cognitief, instrumenteel als normatief van aard kunnen zijn (Mastenbroek & Versluis, 2014).

Het Tafel van elf model is opgebouwd uit elf factoren die van invloed zijn op naleefgedrag. Deze factoren zijn te verdelen in twee groepen. De eerste groep bestaat uit vijf factoren voor spontane naleving. Deze factoren dragen bij aan de motivatie van organisaties om regelgeving 'spontaan' of vrijwillig na te leven. Van beïnvloeding door de overheid is bij deze factoren geen sprake. De tweede groep bestaat uit zes handhavingsfactoren. Bij deze factoren is wel sprake van beïnvloeding door de overheid in de vorm van handhaving. Bij handhaving gaat het om: "*Alle activiteiten van de overheid die erop gericht zijn de naleving van regelgeving te bevorderen*" (Wingerde, 2012, p. 14). In tegenstelling tot de eerste groep is de tweede groep factoren gericht op afgedwongen naleving van regelgeving. Zo hebben bijvoorbeeld de pakkans en de hoogte van sancties invloed op de motivatie van organisaties om regels na te leven. De factoren van spontane naleving en handhavingsfactoren zullen hieronder verder worden toegelicht.

Factoren van spontane naleving

De eerste factor in de groep factoren van spontane naleving is kennis van de regels (T1). Hierbij gaat het om de bekendheid en duidelijkheid van de regels. Onbekendheid met de regels kan allereerst leiden tot het onbewust overtreden van de regels. Daarnaast kunnen onduidelijke of complexe regels ervoor zorgen dat het lastig is voor organisaties om de regels na te leven. De tweede factor is kosten en baten (T2). Hierbij gaat het om de calculatie van de (im)materiële voor- en nadelen die uit het naleven of overtreden van de regels volgen. De materiële kosten en baten worden uitgedrukt in tijd, geld en moeite. Bij immateriële kosten en baten gaat het bijvoorbeeld om het behoud van een goed imago. De derde factor is mate van acceptatie (T3). Hierbij gaat het om de mate waarin de regels door de doelgroep worden geaccepteerd. De vierde factor is normgetrouwheid van de doelgroep (T4). Dit heeft betrekking op de bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid. De vijfde factor is niet-overheidscontrole (T5). Dit is de door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding door een andere actor dan de overheid wordt opgemerkt en gesanctioneerd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om sociale controle vanuit de omgeving of horizontaal toezicht binnen een bepaalde beroepsgroep.

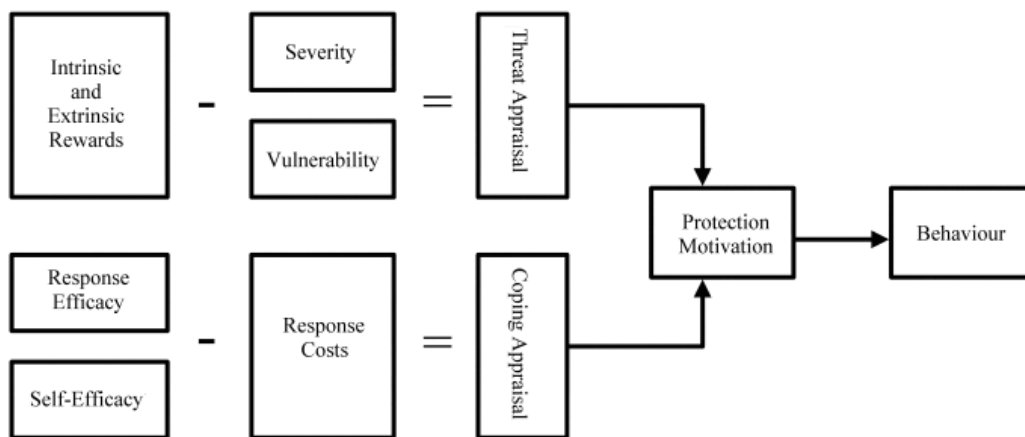
Handhavingsfactoren

De eerste factor in deze groep is meldingskans (T6). Dit is de door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding door een derde wordt gemeld bij de overheid. Dit in de vorm van een klacht of handhavingsverzoek. De tweede factor is controlekans (T7). De controlekans is de door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd gaat worden. Hierbij kan het gaan om een fysieke of administratieve controle. De derde factor is detectiekans (T8). Dit is de gepercipieerde kans dat een overtreding bij een controle aan het licht komt. De vierde factor is selectiviteit (T9). Hierbij gaat het om de ingeschatte kans van de doelgroep dat overtreders meer gecontroleerd worden dan organisaties die regelgeving adequaat naleven. De vijfde factor is sanctiekans (T10). Dit is de door de doelgroep gepercipieerde kans dat de overheid een sanctie oplegt, indien een overtreding wordt geconstateerd. De zesde factor is tot slot sanctie-ernst (T11). Sanctie-ernst heeft betrekking op de hoogte en de soort sanctie alsmede de bijkomende nadelen van sanctieoplegging.

3.2.1.2 De Protection motivation theory

De Protection motivation theory werd in 1975 ontwikkeld door Rogers om de effecten van *fear appeals* op gezondheid gerelateerd gedrag te verklaren. *Fear appeals* zijn angstboodschappen waarin wordt gewezen op gezondheidsrisico's met als doel mensen te motiveren om beschermende maatregelen te nemen. Met een revisie in 1983 breidde Rogers de Protection motivation theory uit tot een meer algemene theorie om gezondheid beschermend gedrag te verklaren en te voorspellen. Verschillende studies (Norman et al., 2005; Rogers & Prentice-Dunn, 1997;) en meta-analyses (Floyd et al., 2000; Milne et al., 2000;) hebben aangetoond dat deze hiervoor uiterst geschikt is. De Protection motivation theory biedt inzicht in het cognitieve beoordelingsproces van personen over hoe zij omgaan met gezondheidsdreigingen. Dit proces bestaat enerzijds uit een beoordeling van een risico en anderzijds uit een beoordeling van de mogelijke reactie op dat risico. Samen zijn ze van invloed op de motivatie van een persoon om al dan niet beschermend gedrag te vertonen. Hoewel de Protection motivation theory oorspronkelijk is ontwikkeld om gedragingen van mensen ten aanzien van gezondheidsrisico's te verklaren, is het model ook te gebruiken bij andere soorten risico's waarop een effectieve respons mogelijk is (Floyd et al., 2000). Zo is de theorie door de jaren heen gebruikt bij verschillende risico's op het gebied van fysieke veiligheid, zoals: aardbevingen (Mulilis & Lippa, 1990), overstromingen (Bubeck et al., 2018; Grothmann & Reusswig, 2006; Poussin et al., 2014), natuurbranden (Martin et al., 2007) en brandveiligheid (Brown et al., 2022; Jansen

et al., 2020). Het schematische model van de Protection motivation theory is hieronder weergegeven.



Figuur 1 Schematisch model Protection motivation theory (Norman et al., 2005, p. 84)

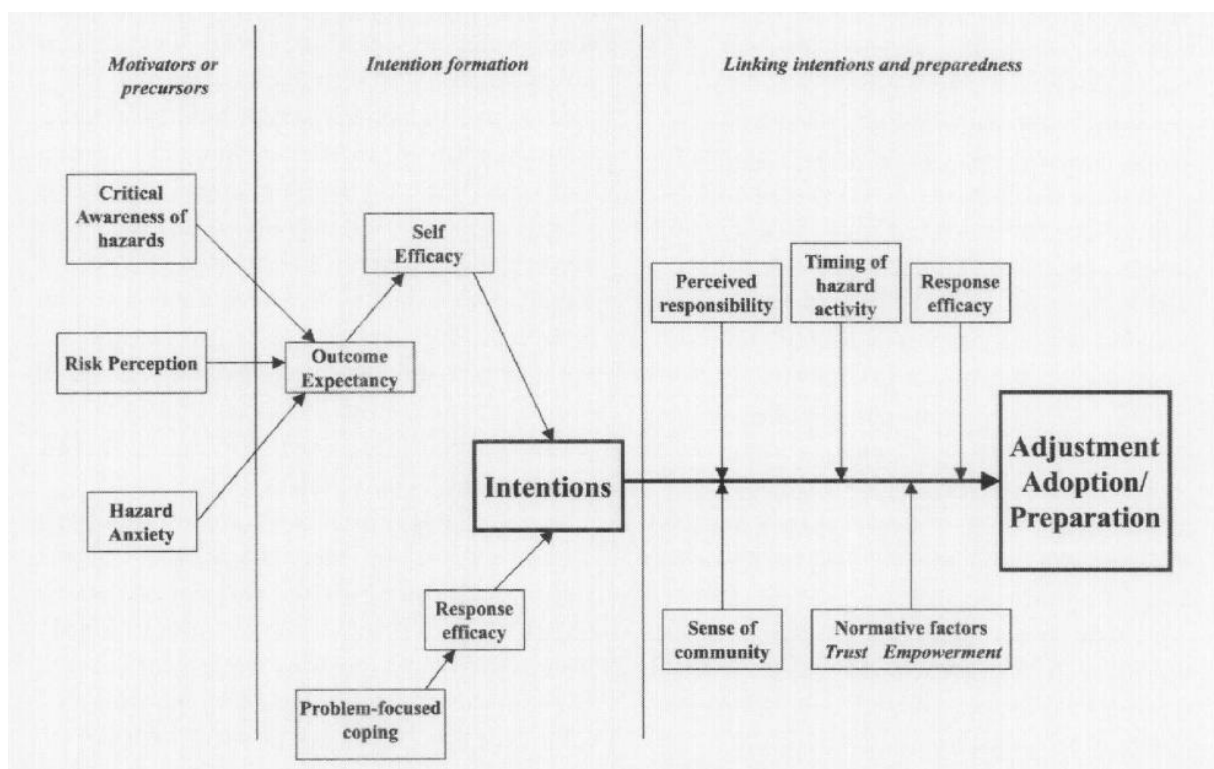
De Protection motivation theory bestaat zoals aangegeven uit twee cognitieve processen die de motivatie van mensen om zich voor te bereiden op een risico beïnvloeden. Het eerste proces is risicoperceptie (*threat appraisal*) waarbij een risico wordt beoordeeld. De beoordeling van het risico bestaat volgens Rogers (1975, 1983) uit een drietal componenten, namelijk: ernst (*severity*), kans (*vulnerability*) en intrinsieke en extrinsieke beloningen (*intrinsic and extrinsic rewards*). Bij ernst gaat het allereerst om de inschatting van de gevolgen van een risico. Kans staat daarnaast voor de inschatting van de kans dat een risico daadwerkelijk plaatsvindt. Zowel ernst als kans doen de risicoperceptie van personen toenemen. Een factor die de risicoperceptie daarentegen doet afnemen is intrinsieke en extrinsieke beloningen. Hierbij gaat het om voordelen die ontstaan door het voor lief nemen van risico's. Een voorbeeld hiervan is genot door roken.

Het tweede cognitieve proces wat Rogers (1975, 1983) onderscheidt is *coping appraisal*. Bij *coping appraisal* gaat het om het vermogen van een persoon om met het risico om te gaan. De volgende factoren zijn op dit cognitieve proces van invloed: responseeffectiviteit (*response efficacy*), zelfeffectiviteit (*self-efficacy*) en responskosten (*response costs*). Responseeffectiviteit is het geloof van een persoon dat bepaalde maatregelen effectief zijn om een risico tegen te gaan of te verminderen. Bij zelfeffectiviteit gaat het daarnaast om de vraag of een persoon zichzelf in staat acht om de maatregelen daadwerkelijk uit te voeren. Bij de factor responskosten gaat het tot slot om de inschatting van de kosten die het nemen van maatregelen met zich meebrengen. Waar een hoge responseeffectiviteit en zelfeffectiviteit leiden

tot een hoge *coping appraisal*, kunnen hoge responskosten de *coping appraisal* juist doen afnemen. Het proces van risicoperceptie en het *coping appraisal* proces bepalen samen de mate van *protection motivation*. Dit is de motivatie van een persoon om zich voor te bereiden op een risico.

3.2.1.3 Het Sociaal cognitief model

Een model dat verklaart waarom burgers zich al dan niet voorbereiden op rampen is het Sociaal cognitief model van Paton (2003). Paton onderscheidt binnen dit model een drietal fasen die leiden tot het daadwerkelijk uitvoeren van voorbereidend gedrag. De eerste fase is ‘motivatie’, de tweede fase is ‘intentie’ en de derde fase is ‘van intentie naar voorbereiding’. Diverse factoren binnen deze fasen beïnvloeden de voorbereiding van mensen op ongevallen, rampen of crises (Paton, 2003). Het model van Paton is weergegeven in Figuur 2.



Figuur 2 Schematisch model Sociaal cognitief model (Paton, 2003, p. 214)

In de eerste fase is sprake van een drietal factoren die de motivatie van burgers om voorbereidende maatregelen te treffen beïnvloeden. Deze factoren zijn: risicobewustzijn (*critical awareness*), risicoperceptie (*risk perception*) en angst (*hazard anxiety*). Risicobewustzijn is volgens Paton (2003) de mate waarin mensen op de hoogte zijn van risico's

in hun omgeving en hierover met anderen communiceren. Risico's die bekend zijn of veel aandacht krijgen, dragen in sterke mate bij aan de motivatie van mensen om voorbereidende maatregelen te treffen. Een tweede factor is risicoperceptie. Risicoperceptie is de wijze waarop mensen risico's interpreteren (Paton, 2003). Angst heeft tot slot betrekking op de angstgevoelens van mensen ten aanzien van bepaalde risico's. Angstgevoelens kunnen mensen enerzijds stimuleren om voorbereidende maatregelen te treffen. Anderzijds kan het ervoor zorgen dat mensen zich juist afsluiten voor bepaalde risico's. Een voorbeeld hiervan is het negeren van informatie over bepaalde risico's.

De aanwezigheid van de hierboven beschreven factoren leidt tot de tweede fase waarin de motivatie van mensen wordt omgezet in een intentie om voorbereidingsmaatregelen te treffen. Mensen die gemotiveerd zijn om voorbereidingsmaatregelen te nemen, zullen zich allereerst afvragen of het nemen van die maatregelen zin heeft, oftewel of het risico te beïnvloeden is. Paton noemt dit effectiviteitsverwachting (*outcome expectancy*). Als de effectiviteitsverwachting positief is, gaat de factor zelfeffectiviteit (*self-efficacy*) een rol spelen. Bij deze factor staat de vraag centraal of de burger zichzelf in staat acht om voorbereidingsmaatregelen ten uitvoer te brengen (Paton, 2003). Naast deze twee factoren spelen ook nog twee andere factoren een rol, namelijk kennis van handelingsperspectieven (*problem focused coping*) en responseeffectiviteit (*response efficacy*). Kennis van handelingsperspectieven houdt in dat burgers kennis moeten hebben van voorbereidingsmaatregelen die een bepaald risico kunnen verminderen of wegnemen. Bij Responseeffectiviteit gaat het om de perceptie van een persoon dat hij of zij beschikt over de middelen om de maatregelen uit te kunnen voeren. Samen met de motivatie uit de vorige fase leiden deze vier factoren tot de intentie van een persoon om zich voor te bereiden op een toekomstig risico.

De intentie om voorbereidingsmaatregelen te treffen leidt niet automatisch tot daadwerkelijk handelen. In de derde fase maakt Paton (2003) onderscheid tussen verschillende factoren die ervoor zorgen dat de intentie om voorbereidingsmaatregelen te treffen wordt omgezet in het daadwerkelijk treffen van voorbereidingsmaatregelen door een persoon. Een eerste factor is *sense of community*. Hierbij gaat het om gevoelens van verbondenheid met de omgeving en personen in deze omgeving. Mensen die zich sterk verbonden voelen met een bepaalde omgeving en de personen daarbinnen zullen de intentie om maatregelen te nemen sneller vertalen in daadwerkelijk handelen (Paton, 2003). Een tweede factor die Paton onderscheidt is verantwoordelijkheidsperceptie (*perceived responsibility*). Hierbij gaat het om de vraag wie verantwoordelijk wordt geacht voor het tegengaan van het risico. Als mensen

denken dat iemand anders (bijvoorbeeld de overheid) verantwoordelijk is voor het tegengaan van het risico, dan zullen zij zelf minder snel geneigd zijn om voorbereidende maatregelen te treffen (Paton, 2003). De derde factor, *timing of hazard activity*, is de duur tussen de intentie om maatregelen te nemen en het daadwerkelijk uitbreken van een ramp. Als de tijd tussen de intentie en de eventuele uitbraak van een ramp groter wordt dan neemt het gevoel van urgentie om voorbereidende maatregelen te nemen af. Een vierde factor is wederom responseeffectiviteit. Bij responseeffectiviteit in deze fase gaat het echter niet langer over de perceptie of iemand beschikt over de middelen om maatregelen te treffen, maar juist over de daadwerkelijke beschikbaarheid van middelen om de intentie om te zetten in het daadwerkelijk nemen van maatregelen. Tot slot benoemt Paton normatieve factoren, zoals *trust* en *empowerment*, die daadwerkelijke voorbereiding beïnvloeden. Op deze laatste factoren zal echter niet verder worden ingegaan, omdat deze niet goed bij organisaties passen.

3.2.2 Geherstructureerde factoren

De modellen uit de studies van Rogers (1975, 1983), Ruimschotel et al. (1996) en Paton (2003) bieden een goed overzicht van factoren die verklaren waarom mensen enerzijds de regels naleven en anderzijds zich voorbereiden op risico's. Ten behoeve van dit onderzoek zijn deze factoren geherstructureerd tot een achttal kernfactoren. Deze factoren bieden mogelijk een verklaring waarom organisaties de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid al dan niet in de praktijk brengen. De acht kernfactoren zijn: aandacht, risicoperceptie, kennis van wet- en regelgeving, verantwoordelijkheidsperceptie, effectiviteitsverwachting, zelfeffectiviteit, verhouding kosten en baten en invloed toezicht en handhaving. Tabel 4 biedt een overzicht van de acht geherstructureerde factoren. De tabel laat tevens zien welke factoren uit de besproken modellen ten grondslag liggen aan de geherstructureerde factoren die worden gebruikt in dit onderzoek. De geherstructureerde factoren worden onder de tabel uitgebreid toegelicht.

Tabel 4 Overzicht geherstructureerde factoren

	Modellen		
Factoren	Protection motivation theory (Rogers, 1975, 1983)	Sociaal-cognitief model (Paton, 2003)	Tafel van elf (Ruimschotel et al., 1996)
Aandacht	-	Risicobewustzijn	-
Risicoperceptie	Risicoperceptie	Risicoperceptie	-
Verantwoordelijkheids-perceptie	-	Verantwoordelijkheids-perceptie	-
Kennis van wet- en regelgeving	Kennis van handelingsperspectieven	-	Kennis van de regels
Effectiviteitsverwachting	Effectiviteitsverwachting	Responseffectiviteit	Mate van acceptatie
Zelfeffectiviteit	Zelfeffectiviteit Responseffectiviteit	zelfeffectiviteit	-
Verhouding kosten en baten	Responskosten	-	Kosten en Baten
Invloed toezicht en handhaving	-	-	Meldingskans, controlekans, detectiekans, sanctiekans en sanctie-ernst

Aandacht

De factor aandacht is in dit onderzoek een herformulering van de factor risicobewustzijn uit het Sociaal cognitief model van Paton (2003). Dit is gedaan om een duidelijker onderscheid te maken met de tweede kernfactor risicoperceptie. In de wetenschappelijke literatuur wordt onder risicobewustzijn en risicoperceptie namelijk veelal hetzelfde verstaan. Paton (2003) maakt in zijn model wel een duidelijk onderscheid tussen de twee begrippen. Hij wijst erop dat mensen eerst bewust moeten zijn van een risico voordat ze het risico kunnen beoordelen. De factor aandacht staat in dit onderzoek dan ook voor de mate waarin organisaties op de hoogte zijn van brandveiligheidsrisico's en hierover binnen de organisatie communiceren. Uit de literatuur blijkt dat hoe meer aandacht een bepaald risico krijgt, hoe meer mensen gemotiveerd zijn om zich op dat risico voor te bereiden (Becker et al., 2013; Paton, 2003; Paton et al., 2006). Dat er veel aandacht is voor een risico is niet vanzelfsprekend. Kloos et al. (2012) wijzen erop dat in

een gemeenschap continu sprake is van een bewust redeneringsproces over wat mensen belangrijk vinden en welke zaken aandacht verdienen. In het kader van dit onderzoek betekent dit dat brandveiligheidsrisico's moeten concurreren met andere zaken of risico's voor aandacht. Paton (2003) bevestigt deze concurrentiestrijd door te stellen dat (sociale) risico's, waarmee mensen dagelijks te maken krijgen of die veel terugkomen in de media, meer aandacht krijgen dan incidentele risico's.

Op basis van de bovenstaande literatuur kan worden gesteld dat de mate van aandacht voor brandveiligheidsrisico's van invloed is op de motivatie van organisaties om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen. Deze veronderstelling wordt bevestigd in een recente evaluatie van het brandveiligheidsbeleid van gemeente Nijmegen uitgevoerd door Stadscontrol (2021). De onderzoekers van Stadscontrol (2021) constateerden dat in veel Nijmeegse organisaties sprake is van een 'sinusoïdebeweging'. Dit is een golvende beweging waarbij periodes van versterkte aandacht voor brandveiligheid worden afgewisseld met periodes van verslachte aandacht voor dit thema. Een periode van versterkte aandacht vangt volgens de onderzoekers veelal aan met een incident, zoals een overheidscontrole of de ontdekking van een brandonveilige situatie. Als gevolg hiervan ontstaat binnen een organisatie veel aandacht voor het thema brandveiligheid en worden veel middelen geïnvesteerd om gebouwen in overeenstemming te brengen met de regelgeving. Na een periode van versterkte aandacht volgt een periode van verslachte aandacht waarin de aandacht voor het thema brandveiligheid langzaam wegzakt en weinig middelen worden geïnvesteerd om gebouwen op een adequaat brandveiligheidsniveau te houden. In dit onderzoek wordt bij de factor aandacht daarom de volgende verwachting geformuleerd:

Verwachting 1: hoe meer aandacht voor het thema brandveiligheid, hoe meer een organisatie gemotiveerd is om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen.

Risicoperceptie

De tweede kernfactor in dit onderzoek is risicoperceptie. Risicoperceptie heeft betrekking op de wijze waarop mensen waargenomen risico's interpreteren (Paton, 2003). Het gaat hierbij om een subjectieve of intuïtieve beoordeling (Regtvoort & Siepel, 2007; Slovic, 1987). In de Protection motivation theory en het Sociaal cognitief model is risicoperceptie een belangrijke factor om te verklaren waarom mensen zich al dan niet voorbereiden op risico's. Deze factor is in beide modellen het product van de gepercipieerde ernst (gevolgen) van een risico maal de gepercipieerde kans dat iemand daadwerkelijk aan het risico blootgesteld wordt. Als een

persoon gelooft dat de kans op het uitbreken van een brand aannemelijk is en de gevolgen hiervan zeer ernstig zullen zijn, is er sprake van een hoge risicoperceptie. Een hoge risicoperceptie draagt in belangrijke mate bij aan de motivatie van mensen om zich op een risico voor te bereiden. Een lage risicoperceptie daarentegen zorgt ervoor dat mensen zich juist niet voorbereiden. Helsloot en Ruitenbergh (2004) verwoorden dit treffend door te stellen dat burgers zich enkel voorbereiden op de ongevallen die zij als voldoende bedreigend ervaren. In dit onderzoek wordt ten aanzien van de factor risicoperceptie de volgende verwachting uitgesproken:

Verwachting 2: hoe hoger de risicoperceptie van organisaties, hoe meer zij gemotiveerd zijn om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen.

Kennis van wet- en regelgeving

Kennis van wet- en regelgeving is in dit onderzoek een samenvoeging van de factor kennis van handelingsperspectieven uit het Sociaal-cognitief model en de factor kennis van de regels uit het Tafel van elf model. Uit de literatuur blijkt dat kennis van handelingsperspectieven van invloed is op de mate waarin mensen zich voorbereiden op risico's. Zo zijn mensen meer gemotiveerd om zich voor te bereiden op risico's als ze kennis hebben van maatregelen of handelingen waarmee deze risico's kunnen worden tegengegaan (Faupel et al., 1992; Hijlkema, 2020; Kunreuther et al., 1978; Lindell & Perry, 2012). Indien ze deze kennis niet hebben zullen ze ook minder snel beschermende maatregelen nemen (Kunreuther et al. 1978). In dit onderzoek zal echter niet van kennis van handelingsperspectieven worden gesproken maar van kennis van wet- en regelgeving. Dit omdat de handelingsperspectieven, om brandveiligheidsrisico's in gebouwen tegen te gaan, in zekere zin in de wet zijn vastgelegd. Het Bouwbesluit bevat verschillende eisen waaraan voldaan moet worden om de brandveiligheid van gebouwen te borgen. Door de brandveiligheidseisen na te leven kunnen organisaties het risico op brand zoveel mogelijk beperken.

Kennis van wet- en regelgeving is volgens Ruimschotel et al. (1996) een belangrijke voorwaarde voor spontaan naleefgedrag. Deze factor bestaat uit twee onderdelen, namelijk bekendheid met de regels en duidelijkheid van de regels. Indien mensen niet op de hoogte zijn van de geldende regelgeving kan dit tot (onbewuste) overtreding leiden. Daarnaast kunnen ook onduidelijke of zeer complexe regels de naleving ervan bemoeilijken (Ruimschotel et al., 1996). Op basis van de literatuur wordt in dit onderzoek daarom de verwachting uitgesproken dat als organisaties kennis hebben van de wet- en regelgeving, ze meer gemotiveerd zijn om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen. Bij kennis

gaat het enerzijds om de bekendheid van organisaties met de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit en anderzijds om de mate van duidelijkheid om deze eisen na te leven.

Verwachting 3: als organisaties kennis hebben van wet- en regelgeving, dan zijn zij meer gemotiveerd om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen.

Effectiviteitsverwachting

Effectiviteitsverwachting heeft betrekking op het geloof van mensen in de effectiviteit van het nemen van beschermende maatregelen om een risico tegen te gaan. Deze factor is een samenvoeging van de factor outcome expectancy uit het Sociaal-Cognitief model en responseeffectiviteit uit de Protection motivation theory. Diverse onderzoeken laten zien dat als mensen geloven dat het nemen van bepaalde maatregelen helpt om een risico tegen te gaan, ze meer gemotiveerd zijn om zich voor te bereiden op dat risico (Grothmann & Reusswig, 2006). Brown et al. (2022) tonen dit specifiek aan voor het thema brandveiligheid. In hun studie naar de voorbereiding van Ierse huishoudens op het uitbreken van brand kwam naar voren dat mensen meer gemotiveerd waren om voorbereidende maatregelen te treffen (in dit geval de aanschaf van een brandblusser of blusdeken) als ze dachten dat deze maatregelen effectief waren om het risico op brand tegen te gaan. De Witte (1992) laat daarnaast in een eerder onderzoek naar *fear appeals* zien dat wanneer het geloof in de effectiviteit van beschermende maatregelen ontbreekt, mensen minder snel geneigd zijn om voorbereidend gedrag te vertonen.

In dit onderzoek gaat het bij de factor effectiviteitsverwachting om het geloof van organisaties in de effectiviteit van de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit. Daarmee kan deze factor ook gelinkt worden aan de factor mate van acceptatie uit het Tafel van elf model. Bij de mate van acceptatie gaat het om veronderstelde ‘nut’ van regelgeving. Ruimschotel et al. (1996) stellen in hun model dat als een doelgroep bepaalde regelgeving ziet als zinvol (dus een hoge mate van acceptatie), zij deze regelgeving eerder uit zichzelf zullen naleven. Op basis van de literatuur met betrekking tot risicovoorbereiding en regelnaleving is in dit onderzoek de volgende verwachting geformuleerd:

Verwachting 4: hoe hoger de effectiviteitsverwachting, hoe meer een organisatie gemotiveerd is om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen.

Zelfeffectiviteit

De factor zelfeffectiviteit staat voor het vertrouwen van een persoon in zijn eigen capaciteit om handelingen uit te voeren die nodig zijn om een bepaald doel te bereiken (Bandura, 1977, 1997). Deze factor wordt zowel in de Protection motivation theory als het Sociaal-cognitief model gebruikt en heeft betrekking op de vraag of mensen zichzelf in staat achten om beschermende maatregelen te nemen om een risico tegen te gaan. Volgens Lindell en Perry (2000) gaat het hierbij specifiek om een beoordeling van de eigen kennis, vaardigheden, mogelijkheden en (financiële) middelen in relatie tot de eisen van het risico. Zelfeffectiviteit wordt in de literatuur gezien als een belangrijke verklarende factor voor voorbereidend gedrag. Deze cognitieve beoordeling bepaalt in belangrijke mate of het aanbevolen gedrag daadwerkelijk wordt uitgevoerd (Bandura, 1977; Rogers, 1983). Als mensen geloven dat ze in staat zijn om de aanbevolen maatregelen, in dit geval brandveiligheidsvoorschriften, uit te voeren zijn ze meer gemotiveerd om deze maatregelen te nemen.

In dit onderzoek heeft zelfeffectiviteit betrekking op de beoordeling van organisaties van hun eigen capaciteit om de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit na te leven. Deze beoordeling bestaat uit twee onderdelen, namelijk een beoordeling van de eigen (financiële) middelen en een beoordeling van de eigen kennis en vaardigheden. Bij het tweede onderdeel gaat het niet om kennis brandveiligheidseisen, zoals bij de tweede kernfactor in dit onderzoek, maar om de kennis en vaardigheden die de organisatie bezit om deze eisen uit te voeren. Ten aanzien van de factor zelfeffectiviteit wordt in dit onderzoek de volgende verwachting geformuleerd:

Verwachting 5: hoe hoger de mate van zelfeffectiviteit, hoe meer een organisatie gemotiveerd is om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen.

Verantwoordelijkheidsperceptie

Een verklarende factor, die afkomstig is uit het model van Paton (2003), is verantwoordelijkheidsperceptie. Hierbij gaat het over de opvatting van een persoon over wie de verantwoordelijkheid draagt voor het nemen van beschermende maatregelen om bepaalde risico's tegen te gaan. In het kader van dit onderzoek gaat het om de vraag wie verantwoordelijk is voor het brandveilig houden van gebouwen. In de literatuur wordt verantwoordelijkheidsperceptie gezien als belangrijke factor die verklaart waarom mensen zich voorbereiden op risico's (Grothmann & Reusswig, 2006; Lindell & Perry, 2000, 2004; Lindell & Whitney, 2000; Terpstra & Gutteling, 2008). Als mensen de perceptie hebben dat anderen verantwoordelijk zijn voor het nemen van beschermende maatregelen zullen ze zelf minder snel

handelen. Lindell & Perry (2000) wijzen in een analyse van verschillende onderzoeken op het lage voorbereidingsniveau in verschillende aardbevingsgebieden. Dit is volgens hen te verklaren door het feit dat mensen de overheid verantwoordelijk achten voor het tegengaan van aardbevingsrisico's en niet zichzelf. Garcia (1989) laat in een vroegere studie, eveneens over aardbevingen, zien dat mensen die de voorbereiding op aardbevingen als een eigen verantwoordelijkheid zagen ook beter waren voorbereid. Lalwani & Duval (2000) concluderen dat wanneer er geen duidelijke eigen verantwoordelijkheid is, individuen deze eigen verantwoordelijkheid ook niet nemen. Zelfs niet als er sprake is van een zeer hoge risicoperceptie en zelfeffectiviteit (Lalwani & Duval, 2000). In dit onderzoek wordt daarom de volgende verwachting uitgesproken:

Verwachting 6: hoe hoger de verantwoordelijkheidsperceptie, hoe meer een organisatie gemotiveerd is om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen.

Verhouding kosten en baten

De factor verhouding kosten en baten is een samenvoeging van de factor responskosten uit de Protection motivation theory en de factor Kosten en baten uit het Tafel van elf model. Rogers (1983) definieert de responskosten als de kosten om de beschermende maatregelen of gedrag uit te voeren. Deze kosten hebben niet alleen betrekking op kosten in financiële zin, maar ook op kosten in de zin van tijd en moeite (Grothmann & Reusswig, 2006). Hiermee lijkt de factor responskosten enige overlap te vertonen met de factor zelfeffectiviteit. Bij zelfeffectiviteit wordt ook gekeken naar de beschikbare middelen. Het grote verschil is echter dat het bij zelfeffectiviteit gaat om het geloof van een persoon dat hij de middelen tot zijn beschikking heeft om een risico tegen te gaan. Bij de factor responskosten worden de kosten van de inzet van de beschikbare middelen afgewogen tegen de mogelijke baten. Hoewel iemand genoeg middelen kan hebben om een risico tegen te gaan, kan hij besluiten dit niet te doen vanwege de hoge kosten (Grothman & Reusswig, 2006).

De factor responskosten is in zekere zin gelijk aan de factor kosten/baten uit het Tafel van elf model. Bij de factor kosten/baten gaat het om de afweging van de kosten van regelnaleving tegenover de baten van regelnaleving. Deze calculatie heeft invloed op de motivatie van een persoon om regelgeving na te leven (Ruimschotel et al., 1996). Zo kunnen zeer hoge nalevingskosten een persoon demotiveren om de regels na te leven. In dit onderzoek is de volgende verwachting geformuleerd:

Verwachting 7: hoe meer een organisatie de kosten en de baten van regelnaleving met elkaar in verhouding vindt staan, hoe meer zij gemotiveerd is om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen.

Invloed toezicht en handhaving

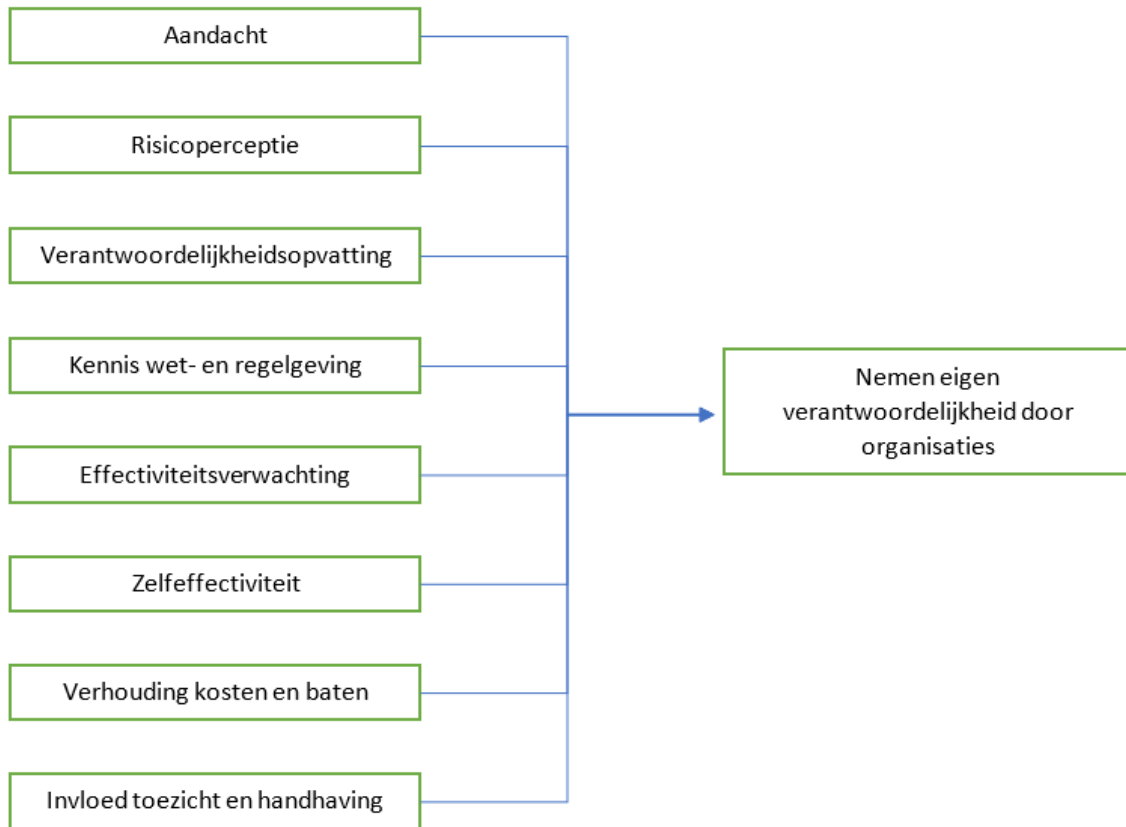
De factor invloed toezicht en handhaving is een samenvoeging van de handhavingsfactoren meldingskans, controlekans, detectiekans, sanctiekans en sanctie-ernst uit het Tafel van elf model. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat toezicht en handhaving een afschrikkende werking hebben en daarmee regelnaleving beïnvloeden. Afschrikking wordt beschreven als het verschijnsel dat een (potentiële) dader regelovertredend gedrag nalaat uit angst om gepakt te worden of voor de sancties die aan het gedrag zijn verbonden (Wingerde, 2012). Aan afschrikking ligt een economische benadering ten grondslag waarbij regelnaleving- en overtreding het gevolg is van een kosten-batenafweging. De kosten zijn in dit geval het product van de kans dat een overtreding wordt gedetecteerd (pakkans) en de omvang van de daaropvolgende sancties (sanctie-ernst). Verschillende onderzoekers geven aan dat als er winst valt te behalen door het overtreden van regels en de pakkans laag is of de daaraan verbonden sancties beperkt zijn, mensen sneller geneigd zijn om de regels te overtreden (Cornish & Clarke, 1968; Elffers, 2010). Deze economische benadering van regelnaleving vindt zijn oorsprong in de rationele keuze theorie. Deze theorie gaat er vanuit dat mensen rationeel handelen en proberen hun eigen uitkomsten te maximaliseren. Dit geldt in het bijzonder voor bedrijven. Volgens Kagan & Scholz (1984) wordt juist binnen bedrijven gehandeld op basis van een economische rationaliteit.

In recente onderzoeken wordt steeds vaker betoogd dat de effecten van afschrikking door handhaving beperkt zijn en dat economische motieven niet enkel regelnaleving- en overtreding (Erp, et al., 2008) verklaren. Desalniettemin blijft afschrikking een belangrijke factor in regelnalevingsonderzoek. In dit onderzoek wordt daarom de volgende verwachting geformuleerd:

Verwachting 8: hoe hoger de ingeschatte pakkans, hoe meer een organisatie gemotiveerd is om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen.

3.3 Conceptueel model

In dit theoretisch kader zijn acht factoren geïdentificeerd die mogelijk invloed hebben op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties op het gebied van brandveiligheid. Aan de hand van deze factoren is onderstaand conceptueel model opgesteld (zie Figuur 3



Figuur 3 Conceptueel model

4. Methodologisch kader

4.1 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek wordt een kwalitatieve onderzoeksbenadering gehanteerd. Daarbij gaat het volgens Bleijenbergh (2015) om: “*alle vormen van onderzoek die zijn gericht op het verzamelen en interpreteren van talig materiaal om op basis daarvan uitspraken te doen over een (sociaal) verschijnsel in de werkelijkheid*” (p. 12). Kwalitatief onderzoek staat daarmee tegenover kwantitatief onderzoek waarbij het gaat om de verzameling en interpretatie van cijfermatig materiaal. Vanwege het arbeidsintensieve karakter van de dataverzameling kent kwalitatief onderzoek, in vergelijking met kwantitatief onderzoek, een beperkt aantal onderzoekseenheden. De rijkheid van het materiaal bij dit type onderzoek stelt de onderzoeker echter in staat om op basis van een klein aantal onderzoekseenheden uitspraken te doen over een sociaal verschijnsel in de werkelijkheid alsmede over de omstandigheden waaronder dit verschijnsel zich voordoet. Daarnaast is kwalitatief onderzoek uitermate geschikt om uitspraken te doen over de samenhang tussen meerdere variabelen (Blijenbergh, 2015).

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden wordt gebruik gemaakt van casestudyonderzoek. Een casestudy is een onderzoeksstrategie waarbij één of enkele dragers van een sociaal verschijnsel in hun natuurlijke omgeving worden bestudeerd (Bleijenbergh, 2015). De drager van een sociaal verschijnsel (ook wel een case) kan verschillende vormen aannemen, zoals: een individu, een groep, een organisatie, een wet of een gebeurtenis (van Thiel, 2015). In dit onderzoek gaat het om organisaties die zijn gevestigd in gemeente Nijmegen. In dit onderzoek wordt een casestudy gehanteerd om het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties op het gebied van brandveiligheid een complex sociaal verschijnsel is waar nog niet veel onderzoek naar is gedaan. Casestudyonderzoek biedt de mogelijkheid om dit verschijnsel en de bijhorende context in de diepte te bestuderen (Bleijenbergh, 2015). In dit onderzoek is specifiek gekozen voor een meervoudige casestudy omdat het sociaal verschijnsel zich in alle organisaties in Nijmegen kan voordoen. Vanuit het Nijmeegse beleid wordt immers verwacht dat alle organisaties de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk brengen. Door verschillende organisaties met elkaar te vergelijken kan beter inzicht worden verkregen in de patronen die met het sociaal verschijnsel samenhangen (Bleijenbergh, 2015). Daarnaast wordt door het bestuderen van meerdere casussen de generaliseerbaarheid van een casestudy vergroot (Yin, 2014).

4.2 Casusselectie

Om zicht te krijgen op de factoren die van invloed zijn op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid worden organisaties binnen gemeente Nijmegen bestudeerd. Hierbij gaat het om zowel publieke als private organisaties. Omdat niet alle organisaties in de gemeente bestudeerd kunnen worden, is een selectie gemaakt van organisaties die op een aantal relevante kenmerken van elkaar verschillen. Deze kenmerken worden hieronder kort toegelicht.

Het eerste kenmerk is de grootte van de organisatie. De Kamer van koophandel (KVK) onderscheidt een viertal bedrijfsklassen, namelijk: micro, klein, middelgroot en groot (KVK, z.j.). Deze bedrijfsklassen zijn gebaseerd op de wettelijk vastgelegde criteria voor organisaties voor het indienen en openbaar maken van de jaarrekening (Titel 9 Boek 2 Burgerlijk Wetboek). De vier bedrijfsklassen en bijhorende criteria zijn weergegeven in onderstaande tabel (zie Tabel 5).

Tabel 5 Overzicht bedrijfsklassen Nederland (KVK, z.j.)

Bedrijfsklasse	Waarde activa	Netto-jaaronzet	Aantal werknemers
Micro	< €350.000	< €700.000	< 10 personen
Klein	€350.000 - €6mln	€700.000 - €12mln	10 - 50 personen
Middelgroot	€6 - €20mln	€12 - €40mln	50 - 250 personen
Groot	> €20mln	> €40mln	> 250 personen

Het tweede kenmerk is de soort organisatie. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gebruikt de Standaard Bedrijfsindeling (Kruiskamp, 2022) om organisaties qua soort in te delen aan de hand van hun hoofdactiviteit. Vanwege de gewenste anonimiteit van organisaties wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een eigen indeling. Deze is wel gebaseerd op de bedrijfsindeling van het CBS. Het derde kenmerk is tot slot de risicocategorie van de organisatie. Hierbij is gebruik gemaakt van de risicocategorieën die worden onderscheiden in de Integrale risicoanalyse van de ODRN en VRGZ (2016). Deze risicoanalyse, inclusief risicocategorieën, is in het beleidskader toegelicht.

De casusselectie in dit onderzoek bestaat uit tien organisaties. Tabel 6 bevat een overzicht van de geselecteerde onderzoekseenheden. Informatie over de relevante kenmerken van de organisaties is afkomstig uit jaarverslagen en interviews. De deelnemende organisaties zijn door de onderzoeker benaderd. De interviews hebben plaatsgevonden met de persoon of personen die binnen de organisatie verantwoordelijk zijn voor de brandveiligheid van gebouwen. Bij de kleine organisaties was dit in beide gevallen de eigenaar van de organisatie.

Bij de grote organisaties was dit veelal iemand van de afdeling huisvesting, de afdeling veiligheid of de facilitaire dienst.

Tabel 6 Overzicht organisaties en respondenten

organisaties	Respondenten	Soort organisatie	Grootte organisatie	Risicocategorie
Organisatie A	Respondent 1	Zorginstelling	Groot	1
Organisatie B	Respondent 2 Respondent 3	Zorginstelling	Groot	1
Organisatie C	Respondent 4	Zorginstelling	Groot	1
Organisatie D	Respondent 5	Onderwijsinstelling	Groot	2
Organisatie E	Respondent 6	Onderwijsinstelling	Groot	2
Organisatie F	Respondent 7 Respondent 8	Woningcorporatie	Groot	overig
Organisatie G	Respondent 9	Woningcorporatie	Groot	3
Organisatie H	Respondent 10	Overheidsorganisatie	Groot	Gebouwen in verschillende risicocategorieën
Organisatie I	Respondent 11	Hotelorganisatie	Klein	2
Organisatie J	Respondent 12	Hotelorganisatie	Klein	2

Naast interviews met respondenten van organisaties zijn ook interviews afgenomen met toezichthouders van de ODRN, toezichthouders van de VRGZ en een brandveiligheidsadviseur van een adviesbureau. Om meerdere redenen is dit voor het onderzoek interessant. De toezichthouders van de ODRN en VRGZ zijn verantwoordelijk voor de brandveiligheidscontroles in gemeente Nijmegen. Via hen kan allereerst waardevolle informatie worden verzameld over de brandveiligheidssituatie van de geselecteerde organisaties. Daarmee is de informatie niet enkel afkomstig van de organisaties zelf. Daarnaast hebben de toezichthouders en de brandveiligheidsadviseur vanuit hun eigen rol zicht op de factoren die van invloed zijn op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door gebouweigenaren. De informatie die uit de interviews met deze personen komt, kan worden vergeleken met de informatie uit de interviews met de respondenten van de verschillende organisaties. Hierdoor ontstaat een meer valide beeld van de factoren die van invloed zijn op het nemen van de eigen

verantwoordelijkheid. Een overzicht van de verschillende toezichthouders en brandveiligheidsadviseur is te vinden in Tabel 7.

Tabel 7 Overzicht toezichthouders en brandveiligheidsadviseur

Organisatie	Respondent
Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN)	Toeziçthouder ODRN 1
	Toeziçthouder ODRN 2
Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ)	Toeziçthouder VRGZ 1
	Toeziçthouder VRGZ 2
Brandveiligheidsadviesbureau x	Brandveiligheidsadviseur 1

4.3 Methode van dataverzameling

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van twee dataverzamelmethoeden, namelijk semigestructureerde interviews en documentanalyse. Beide methoden worden hieronder kort toegelicht.

Semigestructureerde interviews

Binnen kwalitatief onderzoek is het houden van interviews een veelgebruikte vorm van dataverzameling. Interviews zijn zeer geschikt om zicht te krijgen op: *“Wat mensen weten, denken, voelen en willen betreffende bepaalde onderwerpen, personen of gebeurtenissen”* (Baarda et al., 2018, p.167). Daarmee sluit deze dataverzamelmethode goed aan bij de doelstelling van dit onderzoek. Interviews die worden afgenomen in het kader van kwalitatief onderzoek kenmerken zich allereerst door de openheid van de vragen. Respondenten kunnen in een interview namelijk zelf bepalen hoe zij hun antwoorden formuleren. Dit levert, in vergelijking met een schriftelijke survey met gesloten antwoordcategorieën, rijkere en gevarieerdere antwoorden op. Tevens kunnen door de grotere variatie in antwoorden sneller onverwachte zaken aan het licht komen. Daarnaast kenmerken interviews zich door flexibiliteit in de dataverzameling. De onderzoeker heeft tijdens een interview namelijk de mogelijkheid om aanvullende vragen te stellen om: meer achtergrondinformatie te krijgen, zaken verder te verduidelijken of dieper op zaken in te gaan (van Thiel, 2015). Hierdoor kan ook de context van de gegeven antwoorden goed worden meegenomen.

Interviews zijn onder te verdelen in een tweetal categorieën, namelijk open en semigestructureerde interviews. Bij een open interview zijn van tevoren geen of weinig vragen

vastgelegd. De onderzoeker begint het interview met een open vraag en baseert de vervolgvragen op de antwoorden van de respondenten. Bij een semigestructureerd interview staan de formulering van de vragen en eventueel de volgorde wel van te voren vast. De vragen worden daarbij afgeleid uit de operationalisatie van de variabelen uit het theoretisch kader. In dit onderzoek is gekozen om gebruik te maken van semigestructureerde interviews. Dit brengt verschillende voordelen met zich mee. Een eerste voordeel van voorstructurering van de vragen is dat de onderzoeker zelf goed kan sturen welke vragen tijdens het interview in ieder geval aan bod zullen komen. Daarnaast zorgen voorgestructureerde vragen ervoor dat alle respondenten dezelfde vragen krijgen voorgelegd. Dit vergroot de betrouwbaarheid van de dataverzameling.

Documentanalyse

De tweede dataverzamelingsmethode die gebruikt is in dit onderzoek is documentanalyse. Het voordeel van documenten is dat deze een directe afspiegeling vormen van wat er op een bepaald moment binnen een organisatie is besloten of gezegd (Bleijenbergh, 2015). In dit onderzoek is gekozen voor documentanalyse omdat documenten een relatief hoge betrouwbaarheid en validiteit hebben ten opzichte van interviews. De reden hiervoor is dat mensen soms andere antwoorden geven als ze weten dat ze onderdeel zijn van een onderzoek (Baarda et al., 2018).

De documenten die in dit onderzoek zijn geanalyseerd betreffen allereerst jaarverslagen en beleidsstukken van de geselecteerde organisaties. Deze documenten geven inzicht in hoeverre de organisaties bezig zijn met het thema brandveiligheid en wat ze doen om de eigen verantwoordelijkheid op dit terrein in de praktijk te brengen. Daarnaast zijn documenten geanalyseerd uit een eerder onderzoek van Stadscontrol (2021) naar het fysieke veiligheidsbeleid van gemeente Nijmegen. Hierbij gaat het om interviewtranscripten en de notulen van een expertsessie. Deze documenten zijn interessant omdat ze informatie bevatten over de verschillende organisaties in dit onderzoek alsmede de algemene brandveiligheidssituatie in Nijmegen. Net als de interviews met de toezichthouders en de brandveiligheidsadviseur kan door deze documenten inzicht worden verkregen in de factoren die het nemen van de eigen verantwoordelijkheid beïnvloeden.

4.4 Operationalisatie

4.4.1 Afhankelijke variabele

Nemen eigen verantwoordelijkheid

Het theoretisch kader liet zien dat eigen verantwoordelijkheid een complex begrip is dat op verschillende manieren wordt gebruikt. In dit onderzoek staat het nemen van eigen verantwoordelijkheid voor: het actief en verantwoordelijk invullen van verplichtingen die voortvloeien uit de rol van gebouweigenaar. Deze definitie bestaat uit twee dimensies, namelijk: het actief en verantwoordelijk invullen van verplichtingen. Deze dimensies worden hieronder verder uitgewerkt.

Actief invullen verplichtingen

Het ‘actief invullen van verplichtingen’ wordt gemeten aan de hand van twee indicatoren. De eerste indicator is de mate waarin de organisatie uit eigen beweging de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit naleeft. Bij deze indicator is de volgende interviewvraag opgesteld:

- *In hoeverre leeft de organisatie uit eigen beweging (dus zonder bemoeienis van de overheid) de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit na?*

De tweede indicator is de mate waarin de organisatie zich actief informeert over mogelijke brandveiligheidsrisico's. Hierbij is de volgende interviewvraag opgesteld:

- *In hoeverre informeert de organisatie zich actief over mogelijke risico's ten aanzien van brandveiligheid?*

Verantwoordelijk invullen verplichtingen

Het ‘verantwoordelijk invullen van verplichtingen’ bestaat uit een drietal subdimensies, namelijk: weloverwogen handelen, handelen op basis van een consistente en toetsbare norm en het serieus nemen van rolverplichtingen. Deze subdimensies zijn afgeleid uit het werk van Bovens (1998) en zullen afzonderlijk worden besproken.

De subdimensie ‘weloverwogen handelen’ wordt in dit onderzoek gemeten aan de hand van twee indicatoren. De eerste indicator is de mate waarin de organisatie aandacht heeft voor de gevolgen van het eigen handelen. Volgens Bovens (1998) laat een verantwoordelijk persoon bij de keuze voor een bepaalde handeling de gevolgen van die handeling in de keuze meewegen. Hierbij gaat het vooral om de gevolgen van de handeling voor anderen (Bovens, 1998). Bij deze indicator is de volgende interviewvraag opgesteld:

- *Is er bij het nemen van maatregelen, om te voldoen aan de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit, aandacht voor de mogelijke gevolgen van deze maatregelen? in het bijzonder voor de gevolgen voor anderen (klant, bewoner, patiënt, omgeving, overheid, enz.)?*

Een tweede indicator voor weloverwogen handelen is de aanwezigheid van een beleid of plan van aanpak op het gebied van brandveiligheid. De aanwezigheid van een beleid of plan laat zien dat een organisatie van tevoren heeft nagedacht over het nemen van maatregelen ten behoeve van de brandveiligheid. Bij deze indicator zijn de volgende interviewvragen geformuleerd:

- *Heeft de organisatie een brandveiligheidsbeleid of een plan van aanpak ten aanzien van brandveiligheid?*
- *Indien ja bij de vorige vraag: Is het handelen van de organisatie op het gebied van brandveiligheid gebaseerd op het beleid of het plan van aanpak?*

De subdimensie ‘handelen op basis van een consistente en toetsbare norm’ wordt gemeten aan de hand van de volgende indicator: de mate waarin de organisatie zijn handelen baseert op een consistente en toetsbare norm. Een verantwoordelijk persoon handelt volgens Bovens (1998) op basis van algemeen geaccepteerde normen en waarden en niet op basis van emotionele impulsen. In het theoretisch kader kwam naar voren dat ‘verantwoordelijk gedrag’ op veel beleidsterreinen door de overheid van een specifieke invulling wordt voorzien. Op het gebied van brandveiligheid handelt een verantwoordelijk persoon, of in dit geval een verantwoordelijke organisatie, in overeenstemming met de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit. Bij deze indicator is de volgende interviewvraag opgesteld:

- *Is het beleid en het handelen van de organisatie op het gebied van brandveiligheid gebaseerd op de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit?*
- *Indien nee bij de vorige vraag: waar is het beleid of handelen dan op gebaseerd?*

De subdimensie ‘serieus nemen rolverplichtingen’ wordt gemeten aan de hand van de volgende indicator: de mate waarin de organisatie de verplichtingen die voortvloeien uit de rol van gebouweigenaar serieus neemt. Bij dit element van verantwoordelijk gedrag verwijst Bovens naar Hart (1968) die stelt dat: “*A responsible person is one who disposed to take his duties seriously; to think about them, and to make serious efforts to fulfil them*” (p. 213). Op basis van deze definitie zijn de volgende interviewvragen geformuleerd:

- *Is de organisatie zich bewust van de (wettelijke) verplichtingen die voortvloeien uit de rol van gebouweigenaar?*

- *Indien ja bij de vorige vraag: neemt de organisatie de verplichtingen die voortvloeien uit de rol van gebouweigenaar serieus en doet ze voldoende moeite om deze verplichtingen te vervullen?*

4.4.2. Onafhankelijke variabelen

Aandacht

De factor 'aandacht' heeft betrekking op de mate waarin een organisatie op de hoogte is van het risico op brand. Veel aandacht voor dit risico leidt er volgens de literatuur toe dat organisaties meer gemotiveerd zijn om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen. De indicator waarmee de factor aandacht in dit onderzoek wordt gemeten is de hoeveelheid aandacht binnen een organisatie voor het risico op brand. Bij deze indicator zijn de volgende interviewvragen opgesteld:

- *Hoeveel aandacht is er binnen de organisatie voor het risico op brand?*
- *In welke vorm uit deze aandacht voor het risico op brand zich (informele gesprekken, formele overleggen, beleidsdocumenten, enz.)?*
- *Hoeveel prioriteit heeft het risico op brand ten opzichte van andere risico's/zaken binnen de organisatie?*
- *Welke risico's/zaken hebben binnen de organisatie de hoogste prioriteit?*

Risicoperceptie

Risicoperceptie is de subjectieve beoordeling van een waargenomen risico. In dit onderzoek gaat het om de beoordeling van een organisatie van het risico op brand. Deze beoordeling bestaat uit twee dimensies, namelijk: kans en effect. De indicator waarmee de dimensie kans wordt gemeten is de door de organisatie ingeschatte kans dat in een gebouw brand uitbreekt. De indicator om de dimensie effect te meten is de door de organisatie ingeschatte gevolgen van het uitbreken van een brand. Indien de organisatie zowel de kans op brand als de gevolgen van een brand hoog inschat is er sprake van een hoge risicoperceptie. Een hoge risicoperceptie leidt ertoe dat een organisatie meer gemotiveerd zal zijn om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen. Op basis van de indicatoren, die gebruikt worden om kans en effect te meten, zijn de volgende interviewvragen opgesteld:

- *Hoe hoog schat u de kans in dat er in een gebouw van de organisatie brand uitbreekt?*
- *Waarom schat u deze kans hoog of laag in?*
- *Hoe ernstig schat u de gevolgen van een brand voor de organisatie in?*

- *Waarom zijn de gevolgen volgens u ernstig of niet-ernstig?*

Verantwoordelijkheidsperceptie

Bij de factor ‘verantwoordelijkheidsperceptie’ gaat het over de opvatting van een organisatie wie de verantwoordelijkheid draagt voor de brandveiligheid van gebouwen. De mate waarin een organisatie zichzelf hiervoor verantwoordelijk acht, heeft invloed op de motivatie om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen. De indicator waarmee verantwoordelijkheidsperceptie wordt gemeten is de mate waarin een organisatie zichzelf verantwoordelijk acht voor de brandveiligheid van gebouwen. Naar aanleiding van deze indicator is de volgende interviewvraag opgesteld:

- *Wie is er in uw ogen verantwoordelijk voor de brandveiligheid van gebouwen van de organisatie?*

Kennis van wet- en regelgeving

Kennis van wet- en regelgeving draagt bij aan de motivatie van een organisatie om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen. Deze factor bestaat uit twee dimensies, namelijk bekendheid met de regels en duidelijkheid van de regels. De indicator om de bekendheid met de regels te meten is de mate waarin de organisatie bekend is met de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit. De indicator die wordt gebruikt om de duidelijkheid van de regels te meten is de mate waarin de brandveiligheidseisen voor de organisatie duidelijk zijn. Bij deze indicatoren zijn de volgende vragen vastgesteld.

- *In hoeverre is de organisatie bekend met de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit?*
- *In hoeverre zijn de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit voor de organisatie duidelijk? Zijn deze eisen voor de organisatie duidelijk genoeg om ze uit te kunnen voeren?*

Effectiviteitsverwachting

De factor ‘effectiviteitsverwachting’ staat in dit onderzoek voor het geloof van een organisatie in de effectiviteit van de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit. Indien een organisatie gelooft dat het naleven van de brandveiligheidseisen effectief is om het risico op brand tegen te gaan, is zij meer gemotiveerd om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen. De effectiviteitsverwachting van een organisatie wordt gemeten aan de hand van de volgende indicator: de mate waarin de organisatie gelooft

dat het voldoen aan de brandveiligheidseisen bijdraagt aan de brandveiligheid van een gebouw. Bij deze indicator is de volgende vraag geformuleerd:

- *Denkt u dat het voldoen aan de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit bijdraagt aan de brandveiligheid van gebouwen?*

Zelfeffectiviteit

Zelfeffectiviteit heeft betrekking op de beoordeling van een organisatie van de eigen capaciteit om de brandveiligheidseisen na te leven. Deze beoordeling heeft volgens de literatuur invloed op de motivatie van organisaties om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen. De factor ‘zelfeffectiviteit’ bestaat in dit onderzoek uit twee dimensies. De eerste dimensie is de beoordeling van de eigen (financiële) middelen. De indicator om deze dimensie te meten is: de mate waarin de organisatie voldoende middelen (tijd en geld) tot zijn beschikking heeft om de brandveiligheidseisen na te leven. De tweede dimensie is de beoordeling van de eigen kennis en vaardigheden. Deze dimensie wordt gemeten met de indicator: de mate waarin de organisatie voldoende kennis en vaardigheden in huis heeft om de brandveiligheidseisen na te leven. Bij deze indicatoren zijn de volgende interviewvragen opgesteld:

- *Zijn er binnen de organisatie voldoende middelen (tijd/geld) beschikbaar om de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit na te leven?*
- *Zijn er binnen de organisatie voldoende kennis en vaardigheden aanwezig om de brandveiligheidseisen uit het bouwbesluit na te leven?*
- *Zo ja: hoe uit dit zich? Heeft de persoon of personen die verantwoordelijk is/zijn voor de brandveiligheid binnen de organisatie een achtergrond in brandveiligheid?*
- *Zo nee: wat doet de organisatie om dit tekort aan kennis en vaardigheden op te vangen?*

Verhouding kosten en baten

De afweging van kosten en baten van regelnaleving heeft invloed op de motivatie van een organisatie om de brandveiligheidseisen uit het bouwbesluit na te leven. Hoge nalevingskosten en lage baten kunnen ertoe leiden dat de organisatie niet gemotiveerd zal zijn om de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit na te leven. De factor ‘kosten-batenanalyse’ wordt in dit onderzoek onderverdeeld in drie dimensies: beoordeling kosten naleving, beoordeling baten naleving en verhouding kosten en baten. De indicator om de kosten van naleving te meten

is: de door de organisatie ingeschatte kosten van naleving van de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit. Bij deze indicator is de volgende interviewvraag opgesteld:

- *Brengt het naleven van de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit kosten met zich mee voor de organisatie? Zijn deze kosten te typeren als hoog of laag?*

De dimensie ‘beoordeling baten naleving’ wordt gemeten aan de hand van de volgende indicator: de door de organisatie ingeschatte baten van het naleven van de brandveiligheidseisen uit het bouwbesluit. Deze indicator wordt gemeten met de volgende interviewvraag:

- *Wat zijn voor de organisatie de baten van het naleven van de brandveiligheidseisen uit het bouwbesluit? Zijn deze baten te typeren als hoog of laag?*

De dimensie ‘verhouding kosten en baten’ wordt gemeten aan de hand van de volgende indicator: De mate waarin de organisatie de kosten van naleving en de baten van naleving al dan niet in evenwicht acht. Hierbij is de volgende interviewvraag opgesteld:

- *Vindt u dat de kosten van naleving en de baten van naleving in balans zijn? Waarom wel/waarom niet?*

Invloed toezicht en handhaving

De factor ‘invloed toezicht en handhaving’ bestaat in dit onderzoek uit vijf dimensies. Dit zijn meldingskans, controlekans, detectiekans, sanctiekans en sanctie-ernst.

De dimensie ‘meldingskans’ wordt gemeten aan de hand van de volgende indicator: de door de organisatie ingeschatte kans dat een overtreding van de brandveiligheidseisen door een niet-overheidsactor wordt gemeld aan een overheidsinstantie. Als een organisatie denkt dat de kans groot is dat overtredingen door niet-overheidsactoren worden gemeld zal ze meer gemotiveerd zijn om de regels na te leven. Bij deze indicator is de volgende interviewvraag opgesteld:

- *Hoe hoog schat u de kans dat overtreding van de brandveiligheidseisen uit het bouwbesluit wordt gemeld bij een overheidsinstantie (ODRN/VRGZ) door een niet-overheidsactor?*

De dimensie ‘controlekans’ wordt gemeten aan de hand van de volgende indicator: de door de organisatie ingeschatte kans dat de overheid de gebouwen van de organisatie op korte termijn controleert op brandveiligheid. Als de organisatie de kans groot acht dat er op korte termijn een

overheidscontrole zal plaatsvinden zal de organisatie meer gemotiveerd zijn om de regels na te leven. Bij deze indicator horen de volgende interviewvragen:

- *Zijn gebouwen van de organisatie recentelijk door de ODRN/VRGZ gecontroleerd op brandveiligheid?*
- *Acht u de kans hoog of laag dat gebouwen van de organisatie op korte termijn gecontroleerd worden op brandveiligheid?*

De dimensie ‘detectiekans’ wordt gemeten aan de hand van de volgende indicator: de door de organisatie ingeschatte kans dat een overtreding van de brandveiligheidseisen bij een overheidscontrole aan het licht komt. De organisatie zal meer gemotiveerd zijn om brandveiligheidseisen na te leven als zij de kans groot acht dat een overtreding bij een overheidscontrole aan het licht komt. Op basis van deze indicator is de volgende interviewvraag opgesteld:

- *Acht u de kans hoog of laag dat een overtreding van de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit bij een overheidscontrole aan het licht komt?*

De dimensie ‘sanctiekans’ wordt gemeten aan de hand van de volgende indicator: de door de organisatie ingeschatte kans dat na het vaststellen van een overtreding de toezichthouder van de ODRN aan de organisatie een sanctie oplegt. De gedachte hierbij is dat de organisatie meer gemotiveerd zal zijn om de brandveiligheidseisen na te leven als zij de kans groot acht dat na een overtreding een sanctie volgt. Bij deze indicator is de volgende interviewvraag opgesteld:

- *Acht u de kans hoog of laag dat de toezichthouder, na het vaststellen van een overtreding, een sanctie oplegt?*

De dimensie ‘sanctie-ernst’ wordt in dit onderzoek gemeten aan de hand van de volgende indicator: de beoordeling van een organisatie van de zwaarte van sancties die staan voor het overtreden van de brandveiligheidseisen. De verwachting is dat hoe zwaarder de sancties worden beoordeeld, hoe meer een organisatie gemotiveerd is om de brandveiligheidseisen na te leven. Bij deze indicator zijn de volgende interviewvragen opgesteld:

- *Heeft u kennis van de sancties die staan op het overtreden van de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit?*
- *Zo ja: Hoe zwaar vindt u deze sanctie?*

- *Heeft de hoogte van de sanctie invloed op het al dan niet naleven van de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit?*
- *Brengt een opgelegde sanctie naast eventuele financiële nadelen in uw ogen ook andere nadelen met zich mee (bijvoorbeeld reputatie-/imago schade)?*
- *Zo ja: Hebben deze bijkomende nadelen invloed op het naleven van de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit?*

Aan de hand van de theorie zijn hierboven de afhankelijke- en onafhankelijke variabelen geoperationaliseerd. Daarnaast zijn voor de organisaties interviewvragen geformuleerd. De interviewgide voor organisaties is te vinden in Bijlage 1. Voor de toezichthouders van de ODRN en VRGZ en de brandveiligheidsadviseur zijn aparte interviewguides opgesteld, die zijn gebaseerd op de interviewgide voor organisaties. De interviewguides voor de toezichthouders en brandveiligheidsadviseur zijn te vinden in Bijlage 2 en 3.

4.5 Methode van data-analyse

Om uitspraken te doen over de invloed van de verschillende factoren is het van belang dat de verzamelde kwalitatieve data grondig worden geanalyseerd. Hiervoor zijn in dit onderzoek een aantal stappen gezet. De informatie uit de interviews is allereerst gedetailleerd vastgelegd door het maken van audio-opnamen (met toestemming van de respondenten). Aan de hand van deze opnamen zijn de interviews woordelijk getranscribeerd en verwerkt tot interviewtranscripties. Voor het maken van letterlijke transcripties is gekozen omdat deze werkwijze verschillende voordelen met zich meebrengt. Niet alleen krijgt de onderzoeker een compleet beeld van wat tijdens de interviews is gezegd, maar is de manier van dataverzameling ook goed controleerbaar door anderen (Bleijenbergh, 2015).

De data uit de interviewtranscripties en de bestudeerde documenten is vervolgens gecodeerd. Hierbij is gebruik gemaakt van het softwareprogramma ATLAS.ti . Dit programma maakt het mogelijk om interviewtranscripten en andere documenten systematisch te analyseren. Ten aanzien van het coderen is een deductieve benadering gehanteerd. Dit houdt in dat het tekstmateriaal wordt gecodeerd aan de hand van één of meerdere boomstructuren die zijn afgeleid uit de centrale begrippen van het onderzoek (Bleijenbergh, 2015). Deze centrale begrippen zijn op hun beurt weer afkomstig uit de bestaande wetenschappelijke literatuur. Het coderen is gedaan op basis van de variabelen die zijn geoperationaliseerd in paragraaf 4.4. Door het toekennen van codes aan fragmenten uit het tekstmateriaal zijn drie categorieën

onderscheiden voor de mate waarin organisaties de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk brengen. Deze categorieën zijn: hoge mate van eigen verantwoordelijkheid, redelijke mate van eigen verantwoordelijkheid en lage mate van eigen verantwoordelijkheid. De onderzochte organisaties zijn ingedeeld in één van deze drie categorieën. Tot slot is per factor gekeken of er een samenhang bestaat tussen deze factor en de categorie waarin een organisatie is ingedeeld. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag of organisaties die in de categorie ‘hoge mate van eigen verantwoordelijkheid’ vallen ook een hoge risicoperceptie hebben. De resultaten van de data-analyse worden weergegeven in het volgende hoofdstuk.

4.6 Validiteit en betrouwbaarheid

In deze paragraaf wordt de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek besproken. De validiteit van het onderzoek bestaat uit een intern en extern element. Interne validiteit gaat over de geldigheid van het onderzoek. Hierbij staat de vraag centraal of de onderzoeker het effect meet dat hij wil meten (van Thiel, 2015). Om de interne validiteit te bevorderen is allereerst gezorgd voor een zorgvuldige operationalisatie van de begrippen uit het theoretisch kader. Dit is gedaan door begrippen eenduidig te definiëren en duidelijk aan te geven hoe ze in dit onderzoek worden gemeten. Daarbij is goed gekeken hoe de gebruikte begrippen in eerder gedragswetenschappelijk onderzoek meetbaar zijn gemaakt. Eigen verantwoordelijkheid was moeilijker om te operationaliseren, omdat het een lastig begrip is, dat in de literatuur op verschillende manieren wordt ingevuld. Daarnaast is onderzoek over het nemen van de eigen verantwoordelijkheid in relatie tot brandveiligheid en het fysieke veiligheidsdomein schaars. Om tot een goede operationalisatie van eigen verantwoordelijkheid te komen, is ervoor gekozen om de dimensies van het begrip actieve verantwoordelijkheid uit het al wat oudere werk van Bovens (1990, 1998) te koppelen aan de invulling van eigen verantwoordelijkheid in het Nijmeegse fysieke veiligheidsbeleid.

De interne validiteit wordt daarnaast bevorderd door het gebruik van triangulatie. Dit is het verzamelen en verwerken van data op verschillende manieren (van Thiel, 2015). Ten eerste is sprake van triangulatie van methoden. Hierbij gaat het om het vergelijken van data die via verschillende methoden van dataverzameling is verkregen. In dit onderzoek is de data verzameld met behulp van twee dataverzamelmethode, namelijk semigestructureerde interviews en documentanalyse. Door het gebruik van deze methoden wordt de interne validiteit van het onderzoek vergroot (Baarda et al., 2018). Ten tweede is triangulatie van bronnen

toegepast. Bij triangulatie van bronnen wordt data die is verzameld met dezelfde methode van dataverzameling uit verschillende soorten bronnen met elkaar vergeleken (Bleijenbergh, 2015). In dit onderzoek is dit toegepast door niet alleen personen van de onderzochte organisaties te interviewen, maar ook toezichthouders (ODRN en VRGZ) en een brandveiligheidsadviseur. Door personen te interviewen die vanuit verschillende perspectieven naar het thema brandveiligheid binnen een organisatie kijken, wordt de interne validiteit van het onderzoek vergroot.

Externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten. Hierbij gaat het om de vraag of de resultaten zijn toe te passen op een grotere populatie (Bleijenbergh, 2015). De externe validiteit van dit onderzoek is laag vanwege het beperkt aantal onderzoekseenheden. De tien onderzochte organisaties zijn namelijk maar een fractie van het totaal aantal organisaties in Nijmegen, laat staan alle organisaties in Nederland. Hoewel de onderzoeksresultaten niet te generaliseren zijn naar een grotere populatie kunnen de patronen, die in het onderzoek aan het licht komen, dat wel zijn (Yin, 2014). Op twee manieren is getracht de lage externe validiteit van het onderzoek te vergroten. Allereerst is gezorgd voor een diverse casusselectie. De geselecteerde organisaties verschillen op een aantal kenmerken (soort en grootte) van elkaar. Daarnaast is ervoor gekozen om toezichthouders en een brandveiligheidsadviseur te interviewen. Het grote voordeel hiervan is dat bij kan worden gecheckt of de invloed van bepaalde factoren ook is terug te zien bij organisaties die in dit onderzoek niet zijn onderzocht.

Betrouwbaarheid houdt tot slot in dat dat de bevindingen uit het onderzoek niet mogen worden vertekend door toevallige afwijkingen (Bleijenbergh, 2015). De betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt allereerst vergroot door te kiezen voor semigestructureerde interviews waarbij de vragen van tevoren vaststaan. De respondenten krijgen binnen hun groep (organisaties en toezichthouders) hierdoor dezelfde vragen voorgelegd. Daarnaast zijn alle stappen van het onderzoeksproces uitgebreid beschreven in het methodologisch kader en zijn de interviewguides opgenomen in de bijlage (zie Bijlage 1, 2 en 3). Hierdoor is het onderzoek ook door andere onderzoekers repliceerbaar.

5. Resultaten

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van dit onderzoek. Paragraaf 5.1 gaat in op de mate waarin organisaties de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk brengen. Daarmee wordt een beschrijving van de afhankelijke variabele ‘nemen eigen verantwoordelijkheid door organisaties’ gegeven. In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de acht factoren die zijn afgeleid uit de wetenschappelijke literatuur.

5.1 Nemen eigen verantwoordelijkheid door organisaties

De afhankelijke variabele ‘nemen eigen verantwoordelijkheid door organisaties’ bestaat uit twee dimensies, namelijk het actief invullen van verplichtingen en het verantwoordelijk invullen van verplichtingen. Aan de hand van deze dimensies en bijhorende indicatoren is zichtbaar gemaakt in hoeverre de onderzochte organisaties de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk brengen. Vastgesteld is dat dit per organisatie verschilt. Op basis van de geanalyseerde data worden drie categorieën onderscheiden voor de mate waarin organisaties de eigen verantwoordelijkheid in de praktijk brengen. Deze worden hieronder toegelicht. De categorieën dienen als hulpmiddel om te bepalen welke factoren op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid van invloed zijn.

Categorie 1: hoge mate van eigen verantwoordelijkheid

De eerste categorie omvat organisaties met een hoge mate van eigen verantwoordelijkheid. Hierbij gaat het om de organisaties C, G, I en J. Ten aanzien van het naleven van de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit nemen deze organisaties een actieve houding aan. Deze actieve houding komt op verschillende manieren tot uiting. Allereerst nemen de genoemde organisaties uit eigen beweging maatregelen om het brandveiligheidsniveau van hun gebouwen op een adequaat niveau te houden. Aan de ene kant gaat het hierbij om het monitoren van de brandveiligheid door het periodiek (laten) uitvoeren van brandveiligheidsinspecties. Aan de andere kant gaat het om het regelmatig plegen van onderhoud aan gebouwen en de brandveiligheidsinstallaties die zich daarin bevinden. Deze taken laten zowel grote als kleine organisaties vaak uitvoeren door externe partijen. Dit betreft onderhoudsbedrijven of adviesbureaus die zijn gespecialiseerd in brandveiligheid.

Naast het nemen van maatregelen om het brandveiligheidsniveau van gebouwen op peil te houden, zoeken organisaties C, G, I en J proactief naar manieren om dit niveau verder te verhogen. Hierbij kan het enerzijds gaan om het nemen van extra bouwkundige,

installatietechnische of organisatorische maatregelen. Een voorbeeld hiervan is organisatie C (een zorginstelling) waar men met de introductie van een nieuw pagersysteem poogt om de BHV-organisatie verder te versterken. Respondent 4 zegt hierover:

Naast het traditionele pagersysteem heb je tegenwoordig ook smartphone gestuurde apps. Multibel hebben we uiteindelijk gekozen. Dat is dus gewoon een app op de smartphone die aangeeft wat er aan de hand is. In de ziekenhuiswereld was dat al vrij normaal, maar daar zat nog geen certificering op voor zorginstellingen. Dat is nu redelijk vers van de pers en wij zijn volgens mij een van de eersten in Nederland die het nu hebben draaien.

Anderzijds kan het gaan om het nemen van maatregelen om gebruikers bewust te maken van de aanwezige brandveiligheidsrisico's of om brandveilig gedrag te bevorderen. Een voorbeeld hiervan was een campagne van organisatie G (woningcorporatie) die tot doel had om huurders bewust te maken van de gevaren van het stallen van spullen in gangen en vluchtwegen.

Categorie 2: redelijke mate van eigen verantwoordelijkheid

De tweede categorie omvat organisaties met een redelijke mate van eigen verantwoordelijkheid. De organisaties die in deze categorie vallen zijn B, D, E en F. Bij deze organisaties is, in vergelijking met de organisaties uit de eerste categorie, een minder actieve en zelfstandige houding waar te nemen. Hoewel ook deze organisaties maatregelen nemen om de brandveiligheid te borgen, is hierbij wel sprake van betrokkenheid van de overheid. Zo hebben de organisaties in deze categorie regelmatig contact met de ODRN of VRGZ in de vorm van structureel overleg of periodieke controles. Belangrijke redenen voor dit frequente contact zijn de in de organisatie aanwezige risico's, complexiteit van gebouwen en regelmatige (ver)bouwprocessen. Bij organisatie D (onderwijsinstelling) speelt daarnaast ook de historische relatie met ODRN en VRGZ een rol: *“Dat maandelijks overleg hadden we altijd al. Dat hebben we denk ik al een jaar of veertig”*.

Het regelmatige contact van organisaties B, D, E en F met de overheid zorgt wel voor enige afhankelijkheid. Zo hebben de genoemde organisaties, in tegenstelling tot de organisaties uit categorie 1, de ODRN en VRGZ nodig om het brandveiligheidsniveau van hun gebouwen op peil te houden. Bij organisatie B (zorginstelling) bijvoorbeeld is de VRGZ nauw betrokken bij het monitoren van de brandveiligheid door het structureel uitvoeren van controles op brandveilig gebruik. Daarnaast worden bij organisatie D zowel de ODRN als VRGZ betrokken

bij de vraag hoe de brandveiligheid van gebouwen het beste geborgd kan worden: “*Wij hebben maandelijks contact met de ODRN en de Veiligheidsregio. Daarin bespreken we onze plannen en praten we over zaken waarvan we niet zeker weten of we linksaf of rechtsaf moeten*”. Hoewel organisaties B, D, E en F aangeven tevreden te zijn met de samenwerking met de ODRN en de VRGZ, is deze samenwerking niet in lijn met het principe van eigen verantwoordelijkheid uit het Nijmeegse fysieke veiligheidsbeleid.

Categorie 3: lage mate van eigen verantwoordelijkheid

De derde categorie omvat organisaties met een lage mate van eigen verantwoordelijkheid. Hierbij gaat het specifiek om organisaties A en H. Bij deze organisaties is ten aanzien van de naleving van de brandveiligheidseisen een passieve houding zichtbaar. Zo nemen organisaties A en H in beperkte mate uit eigen beweging maatregelen om de brandveiligheid van hun gebouwen te borgen. Veelal wordt pas overgegaan tot handelen nadat bij een controle, door de ODRN of VRGZ, een gebrek is geconstateerd. Onderstaande citaten geven een goed beeld van deze passieve houding:

Nu met Organisatie A. Daar zijn we nu al drie jaar bezig. Het is de hele tijd reactief, dus niet proactief. We zien bij wijze van spreken in verschillende gebouwen repeterende dingen die niet goed zijn. Dan zou je kunnen zeggen van: ik werk vooruit dan zit het bij het volgende gebouw op dat vlak goed. Nee, het is toch altijd dat ze wachten totdat wij iets hebben vastgesteld of termijnen hebben gesteld. Pas dan gaan ze aan het werk. (Toezichthouder VRGZ 1).

Dan organisatie H, daar is 4 à 5 jaar geleden ook alles losgelaten. Zaten toen op een adequaat niveau. Vorig jaar op hun aanvraag meegekeken: 16 objecten kwamen zwaar in de handhaving. Dit jaar bestuurlijk veel moeten forceren om dit op te lossen. Je zou zeggen dat een overheidspartij dit prima kan oplossen (...) We gaan nu weer structureel met organisatie H, de ODRN en de VRGZ op pad. Dus eigenlijk weer terug naar de situatie van 4 jaar geleden. Maar om alles weer op de rails te krijgen werkt dit goed. (Citaat toezichthouder ODRN uit onderzoek Stadscontrol, 2021).

De organisaties A en H zijn, net als de organisaties in de tweede categorie, afhankelijk van de overheid bij het monitoren en het op orde houden van de brandveiligheid van hun gebouwen. Echter is deze afhankelijkheid bij organisaties A en H nog een stap groter. Regelmatige

controles en handhavingstrajecten zijn nodig om deze organisaties te bewegen om de brandveiligheidseisen na te leven. De twee bovenstaande citaten laten dit goed zien. Bij geconstateerde overtredingen lukt het organisaties A en H niet altijd om deze binnen door de ODRN gestelde hersteltermijnen op te lossen. Deze organisaties hebben dan ook, als enige organisaties in dit onderzoek, ervaring met (dreigende) sancties.

5.2 Invloed factoren op nemen eigen verantwoordelijkheid

5.2.1 Aandacht

De eerste verwachting luidt als volgt: hoe meer aandacht voor het thema brandveiligheid, hoe meer een organisatie gemotiveerd is om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen. Bij het toetsen van deze verwachting wordt allereerst gekeken naar de mate van aandacht binnen de verschillende organisaties voor het thema brandveiligheid. Vervolgens wordt vastgesteld of de factor aandacht in de praktijk van invloed is op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties op het gebied van brandveiligheid.

Mate van aandacht binnen organisaties

Uit de interviews is gebleken dat binnen alle organisaties tot op zekere hoogte aandacht is voor het thema brandveiligheid. Wel is er een duidelijk verschil zichtbaar in de mate van aandacht tussen grote en kleine organisaties. Bij grote organisaties uit alle drie de categorieën is er veel aandacht voor het thema brandveiligheid. Dit in tegenstelling tot de kleine organisaties waar de respondenten aangeven dat men zich binnen de organisatie niet actief met het thema bezighoudt. Voor dit verschil zijn een aantal redenen. Een eerste reden is de aard van de werkzaamheden die binnen een organisatie wordt verricht. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het verlenen van zorg aan niet-zelfredzame mensen (organisatie A, B en C) of het geven van onderwijs aan grote groepen mensen (organisatie D en E).

Een tweede reden is dat binnen grote organisaties, in tegenstelling tot kleine organisaties, sprake is van regelmatige (ver)bouwprocessen. Verschillende respondenten (1, 2, 3 en 5) geven aan dat binnen de organisatie sprake is van een continu (ver)bouwproces. Omdat brandveiligheid een vast onderdeel is van het bouwproces en de bijhorende vergunningverleningsprocedures blijft de aandacht voor dit thema op peil.

Een derde reden waarom binnen grote organisaties meer aandacht is voor het thema brandveiligheid is dat grote organisaties vaak een persoon of afdeling hebben die zich specifiek met brandveiligheid bezighoudt. Dit in tegenstelling tot kleine organisaties waar iemand, veelal de eigenaar, deze taak naast zijn normale werkzaamheden uitvoert. Brandveiligheidsadviseur 1 vat dit goed samen: *“Kleine organisaties hebben dat niet ergens duidelijk belegd. Het is een taak die iemand erbij heeft. Ja dan krijgt het minder aandacht in vergelijking met een organisatie waar iemand er de volle verantwoordelijkheid voor heeft”*. Bij deze reden moet echter wel een kanttekening worden geplaatst. Dat in een grote organisatie één persoon of afdeling belast is met brandveiligheid betekent niet dat binnen de organisatie automatisch veel aandacht is voor het thema brandveiligheid. Verschillende respondenten (1, 4, 9) en toezichthouders (VRGZ 1 en VRGZ 2) geven aan dat naast aandacht op de werkvloer het van belang is dat er ook op bestuurlijk niveau aandacht is voor het thema brandveiligheid. Als deze aandacht er op bestuurlijk niveau niet is, worden er bijvoorbeeld weinig middelen beschikbaar gesteld en gebeurt er alsnog weinig op het gebied van brandveiligheid.

Invloed factor aandacht op nemen eigen verantwoordelijkheid

De toezichthouders van de ODRN en VRGZ konden in de interviews niet bevestigen dat veel aandacht voor het thema brandveiligheid een positief effect heeft op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties. Toezichthouders ODRN 1 en 2 wijzen erop dat binnen grote organisaties, vooral zorginstellingen, over het algemeen redelijk veel aandacht is voor het thema brandveiligheid. Dit wil volgens hen echter niet zeggen dat een organisatie dan ook altijd haar eigen verantwoordelijkheid neemt, dan wel dat alle gebouwen van de organisatie op een adequaat brandveiligheidsniveau zitten. Dat veel aandacht voor brandveiligheid niet automatisch leidt tot invulling van de eigen verantwoordelijkheid ervaart ook Toezichthouder VRGZ 2: *“Ik loop zelf bij organisatie x als toezichthouder. Daar lopen verschillende specialisten op het gebied van brandveiligheid rond. Maar zelfs dan loop je er tegenaan dat er forse overtredingen zijn”*. Desondanks denkt toezichthouder VRGZ 2 dat de factor aandacht mogelijk wel een positieve invloed heeft: *“Ik denk dat als daadwerkelijk de focus erop ligt, maar dat kan ik verder niet onderbouwen, dat het altijd een pré is. Een stukje bewustzijn”*.

Hoewel de toezichthouders niet ervaren dat veel aandacht een positief effect heeft op het nemen van eigen verantwoordelijkheid, ervaren ze wel dat het wegzakken van de aandacht een negatief effect heeft op het invullen van eigen verantwoordelijkheid door organisaties. Om dit te verduidelijken wordt de brandveiligheidssituatie binnen organisatie A (lage mate van eigen verantwoordelijkheid) als voorbeeld genoemd. Organisatie A is zowel binnen de ODRN

als de VRGZ een bekende casus waarin het wegzakken van de aandacht voor brandveiligheid heeft geleid tot een daling van het brandveiligheidsniveau. Een toezichthouder van de VRGZ zegt in het onderzoek van Stadscontrol (2021) hierover het volgende:

In het verleden was er vanuit de brandweer een intensieve betrokkenheid. Om de eigen verantwoordelijkheid een kans te geven, is er een terugtrekkende beweging gemaakt. We zijn een aantal jaren niet geweest. Vorig jaar begonnen we weer en zijn we geschrokken van het niveau.

Dat het wegzakken van de aandacht voor brandveiligheid een negatief effect heeft op het nemen van eigen verantwoordelijkheid komt ook bij twee andere organisaties (C en H) naar voren. Respondent 4 van organisatie C (hoge mate van eigen verantwoordelijkheid) beschrijft dat door de bouw van een nieuw gebouw binnen de organisatie veel aandacht was voor het thema brandveiligheid. Na de oplevering van dit gebouw zakte de aandacht echter weg waardoor de eigen verantwoordelijkheid niet werd ingevuld en het gebouw na 14 jaar niet meer voldeed aan alle eisen uit het Bouwbesluit.

Bij organisatie H (lage mate van eigen verantwoordelijkheid) wordt daarnaast het wegzakken van de aandacht genoemd als de belangrijkste reden voor de verslechterde brandveiligheidssituatie van de afgelopen jaren (Respondent 10; Stadscontrol, 2021).

Uit de bovenstaande analyse komt naar voren dat veel aandacht voor het thema brandveiligheid geen positieve invloed heeft op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid. Wel is aangetoond dat het wegzakken van de aandacht een negatief effect heeft op de invulling van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties. Zo is het wegzakken van de aandacht voor het thema brandveiligheid een belangrijke reden voor de lage mate van eigen verantwoordelijkheid bij de organisaties uit de derde categorie (lage mate eigen verantwoordelijkheid). Het resultaat is deels in lijn met het onderzoek van Stadscontrol (2021) waarin zowel de positieve als de negatieve invloed van de factor aandacht op het nemen van eigen verantwoordelijkheid wordt beschreven. Omdat in dit onderzoek enkel de negatieve invloed is aangetoond moet de eerste verwachting gedeeltelijk worden verworpen.

5.2.2 Risicoperceptie

De tweede verwachting in dit onderzoek luidt: hoe hoger de risicoperceptie van organisaties, hoe meer zij gemotiveerd zijn om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen.

Risicoperceptie van organisaties

De factor risicoperceptie bestaat uit twee dimensies, namelijk 'kans' en 'effect'. De dimensie kans is gemeten aan de hand van de door de organisaties ingeschatte kans dat in een gebouw brand uitbreekt. Deze kans wordt door de meeste organisaties (B, C, E, H, I en J) laag ingeschat. Daarbij wordt door de respondenten gewezen op verschillende interne en externe ontwikkelingen die de kans op brand de laatste jaren heeft doen afnemen. Voorbeelden zijn het afschalen van brandgevaarlijke activiteiten in de organisatie en het landelijk rookverbod. Organisaties A, D, F en G schatten de kans op brand daartegenover hoger in. Dit vanwege het grote aantal gebouwen dat deze organisaties in bezit hebben alsmede het grote aantal gebruikers die van deze gebouwen gebruik maken. Vooral bij organisaties F en G, beide woningcorporaties, wordt de kans op brand vanwege het grote aantal gebruikers (huurders) hoog ingeschat. Respondent 7 van organisatie F wijst hierbij op een aantal woningbranden die recent hebben plaatsgevonden:

Ja die kans is aanwezig (...) vanaf september vorig jaar tot januari hebben wij veertien woningbranden gehad in Nijmegen (...) maar het waren veelal kleine branden: in de prullenbak, sigaretten in bed of op de bank, wasmachines en drogers (...) wij rekenen er dus altijd op dat er in een van onze woningen brand kan ontstaan.

De tweede dimensie van de factor risicoperceptie is effect. Deze dimensie is in dit onderzoek gemeten aan de hand van de door de organisaties ingeschatte effecten van het uitbreken van een brand. De effecten van een brand worden in tegenstelling tot de kans op brand door alle organisaties hoog ingeschat. Dit is volgens brandveiligheidsadviseur 1 niet verwonderlijk: "Effect spreekt aan". Het effect dat door organisaties het meest wordt gevreesd, is het vallen van slachtoffers (doden en gewonden). Dit effect moet volgens respondenten dan ook te alle tijden worden voorkomen. Andere effecten die door respondenten worden genoemd zijn het ontstaan van materiële en immateriële schade. Bij immateriële schade moet gedacht worden aan imagoschade of gevoelens van onrust onder gebruikers.

Hoewel alle organisaties de effecten van een brand hoog inschatten zijn er wel verschillen waar te nemen. Bij de grotere organisaties, die meerdere gebouwen hebben met verschillende gebruiksfuncties, is de vraag belangrijk waar de brand precies uitbreekt. Deze organisaties maken, in tegenstelling tot organisaties die maar één gebouw in bezit hebben, per gebouw een inschatting van de effecten. Bij het ene gebouw kunnen de effecten van een brand

hoger worden ingeschat dan het andere gebouw. Dit vanwege de aanwezigheid van niet-zelfredzame personen of omdat een gebouw cruciaal is voor de bedrijfsvoering. Dat de effecten van een brand per gebouw anders worden ingeschat illustreert respondent 5 aan de hand van een voorbeeld:

We hebben ooit brand gehad in kantoorgebouw x. Vanwege de rook- en roetaanslag moest het gebouw twee weken dicht om gereinigd te worden. Op zich viel het allemaal mee. Kijk op het moment dat er in lab x brand uitbreekt en ze zijn net bezig met een onderzoek (...) Dat onderzoek is dan gewoon naar de haaien (...) lab x is in feite een betonnen doos. De bouwkosten waren een miljoen. De apparatuur die erin staat kost het tienvoudige. Als daar iets mee gebeurt ben je nog veel verder van huis.

Invloed risicoperceptie op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid

De toezichthouders van de ODRN en VRGZ gaven in de interviews aan dat de factor risicoperceptie van invloed is op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid. Een hoge risicoperceptie draagt volgens hen in belangrijke mate bij aan het nemen van maatregelen op het gebied van brandveiligheid. Een lage risicoperceptie kan daartegenover juist leiden tot passiviteit. Zo zegt toezichthouder VRGZ 1: “Als je een risico relatief laag inschat of het helemaal geen risico vindt, dan doe je er ook relatief weinig mee”. Verschillende toezichthouders wijzen erop dat veel organisaties brandveiligheidsrisico's onderschatten of zich er niet mee bezig houden. Volgens hen is het daarom belangrijk om het risicobewustzijn van deze organisaties te vergroten. De VRGZ doet dit al door het geven van voorlichting met hun programma Brandveilig leven. Toezichthouder VRGZ 1 geeft aan dat voorlichting aan burgers en organisaties leidt tot een hogere risicoperceptie:

Wat we merken als we ergens voorlichting geven om mensen ontvankelijk te maken voor onze boodschap. Als je wat foto's van branden kunt laten zien die in hun directe omgeving de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden (...) Dit is hetgeen wat je van binnen ziet en dat was een halfjaar geleden bij u om de hoek. Dat zijn vaak de dingen, dan merk je wel dat mensen getriggerd worden.

In de interviews met de organisaties komt het verband tussen risicoperceptie en het nemen van eigen verantwoordelijkheid niet sterk naar voren. Zo is bij verschillende organisaties uit categorie 3 (lage mate eigen verantwoordelijkheid) en categorie 2 (redelijke mate eigen

verantwoordelijkheid) sprake van een hogere risicoperceptie dan bij een aantal organisaties uit categorie 1 (hoge mate eigen verantwoordelijkheid). Als echter wordt gekeken naar de grotere organisaties met meerdere gebouwen en verschillende gebruiksfuncties, dan wordt het beeld van de toezichthouders juist wel bevestigd. Eerder werd al aangegeven dat deze organisaties per gebouw een risico-inschatting maken afhankelijk van het gebruik. Hierbij is vooral de dimensie effect van doorslaggevende betekenis. Bij gebouwen waar de effecten van een brand hoog worden ingeschat, bijvoorbeeld vanwege de aanwezigheid van niet-zelfredzame personen, is de motivatie hoog om te voldoen aan de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit. In sommige gevallen worden zelfs bovenwettelijke maatregelen genomen om de verwachte effecten zoveel mogelijk te beperken. Bij gebouwen waar de effecten laag worden ingeschat lijkt deze motivatie lager. Dit verschil is goed terug te zien in de volgende uitspraak van respondent 1:

We kijken van: is het gebouw voor ons van vitaal belang (...) Sommige processen vinden alleen hier plaats en nergens anders in Nederland. Ook voor Europa hebben we bepaalde laboratoria die uniek zijn. Daar leggen we dan een hoger brandveiligheidsniveau op, in tegenstelling tot bijvoorbeeld een patiënten laboratorium dat overal kan. Dat is waar we naar kijken op het niveau van gebouwen.

Uit de bovenstaande analyse blijkt dat de factor risicoperceptie deels van invloed is op het nemen van eigen verantwoordelijkheid. Aangetoond is dat het hierbij niet om een heel sterk verband gaat. Dit betekent dat de tweede verwachting gedeeltelijk moet worden verworpen.

5.2.3 Verantwoordelijkheidsperceptie

De derde verwachting is: hoe hoger de verantwoordelijkheidsperceptie, hoe meer een organisatie gemotiveerd is om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen.

Verantwoordelijkheidsperceptie van organisaties

In de interviews kwam naar voren dat alle organisaties zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid om gebouwen op een adequaat brandveiligheidsniveau te houden. Op de vraag tot hoever deze verantwoordelijkheid precies reikt, werden door de respondenten verschillende antwoorden gegeven. Wat opvalt is dat de organisaties C, G, I en J uit de eerste categorie (hoge mate eigen verantwoordelijkheid) een hoge verantwoordelijkheidsperceptie

hebben. Zij zien de brandveiligheid van gebouwen puur als een verantwoordelijkheid van de organisatie zelf. Bij de organisaties uit categorieën 2 (redelijke mate eigen verantwoordelijkheid) en 3 (lage mate eigen verantwoordelijkheid) is daartegenover een lagere verantwoordelijkheidsperceptie waar te nemen. Zij zien de brandveiligheid van gebouwen namelijk als een gedeelde verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid wordt volgens hen gedeeld met de overheid (lees: gemeente Nijmegen, ODRN en VRGZ).

Dat een groep organisaties (A, B, D, E, F en H) de brandveiligheid van gebouwen als een gedeelde verantwoordelijkheid ziet, kan worden verklaard door het frequente contact dat deze organisaties hebben met de ODRN en VRGZ. Dit vanwege de aanwezige risico's, de complexiteit van de gebouwen of continue (ver)bouwprocessen. Als gevolg van het regelmatige contact, in de vorm van controles of overleg, lijkt bij deze organisaties het idee te zijn ontstaan dat de overheid mede verantwoordelijk is voor het handelen op het gebied van brandveiligheid. Organisaties B en D spreken dan ook van een samenwerkingsverband.

Organisaties C, G, I en J, die de brandveiligheid van gebouwen zien als een eigen verantwoordelijkheid, hebben daartegenover minder contact met de ODRN en VRGZ. Zij lijken daardoor een stuk zelfstandiger met het thema brandveiligheid om te gaan. Zo zijn deze organisaties zelf proactief bezig met het monitoren van de brandveiligheid van hun gebouwen. Dit door het structureel laten uitvoeren van onderhoud en het laten doen van brandveiligheidschecks door externe partijen. Een aantal van deze organisaties (C en J) geeft nadrukkelijk aan dat de verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid van gebouwen niet bij de overheid moet liggen.

Invloed verantwoordelijkheidsperceptie op nemen eigen verantwoordelijkheid

Op basis van de uitspraken van de respondenten is vastgesteld dat de factor verantwoordelijkheidsperceptie van invloed is op het nemen van eigen verantwoordelijkheid door organisaties. De organisaties met een hoge verantwoordelijkheidsperceptie, die allemaal in categorie 1 (hoge mate eigen verantwoordelijkheid) vallen, zijn meer gemotiveerd om de eigen verantwoordelijkheid in de praktijk te brengen dan de organisaties met een lagere verantwoordelijkheidsperceptie. Bij de organisaties die brandveiligheid als een gedeelde verantwoordelijkheid zien, is daartegenover juist een meer afwachtende en afhankelijke houding zichtbaar. Zo wordt in veel gevallen pas gehandeld nadat de ODRN of VRGZ een gebrek heeft geconstateerd of nadat er met deze overheidsinstanties overleg is geweest.

Toeziethouders van de ODRN en VRGZ bevestigen dat een lage verantwoordelijkheidsperceptie leidt tot een passieve houding. Zij zien deze passieve houding

bij organisaties op twee verschillende manieren tot uiting komen. Aan de ene kant zijn er organisaties die zich passief opstellen en pas iets gaan doen nadat er met de ODRN contact (controle, advies of overleg) is geweest. Aan de andere kant zijn er organisaties die juist na contact met de ODRN en VRGZ een passieve houding aannemen. Volgens verschillende toezichthouders kunnen controles of adviezen de indruk wekken dat de overheid de verantwoordelijkheid overneemt en dat organisaties zelf niets meer hoeven te doen: *“Als wij een keer komen kijken en iets constateren, wil dat niet zeggen dat gelijk alles klaar is. Dat beeld hebben sommige organisaties echt. Dat is vaak een lastige hoor”* (Toezichthouder ODRN 1). Alle toezichthouders geven dan ook aan na een controle te benadrukken dat de verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid van gebouwen bij de organisatie blijft liggen.

Uit de bovenstaande analyse blijkt dat de factor verantwoordelijkheidsperceptie van invloed is op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid. Organisaties met een hoge verantwoordelijkheidsperceptie zijn meer gemotiveerd om de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van brandveiligheid in de praktijk te brengen dan organisaties met een lagere verantwoordelijkheidsperceptie. Deze conclusie is in lijn met het model van Paton (2003) en andere wetenschappelijke literatuur (Grothmann & Reusswig, 2006; Lalwani & Duval, 2000; Lindell & Perry, 2000, 2004; Lindell & Whitney, 2000; Terpstra & Gutteling, 2008). De derde verwachting moet daarom worden aangenomen.

5.2.4 Kennis van wet- en regelgeving

De vierde verwachting in dit onderzoek luidt: als organisaties kennis hebben van wet- en regelgeving, dan zijn zij meer gemotiveerd om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen.

Mate van kennis van wet- en regelgeving binnen organisaties

De factor kennis van wet- en regelgeving bestaat uit twee dimensies, namelijk: bekendheid met de regels en duidelijkheid van de regels. De dimensie bekendheid met de regels is in dit onderzoek gemeten aan de hand van de kennis van de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit. Uit de interviews blijkt dat de twee kleine organisaties (I en J), beide uit categorie 1 (hoge mate eigen verantwoordelijkheid), minder bekend zijn met het Bouwbesluit dan de grote organisaties. De respondenten van deze organisaties geven aan dat kennis van het Bouwbesluit in de organisatie niet aanwezig is. Dit betekent echter niet dat zij de eigen verantwoordelijkheid, in de vorm van regelnaleving, niet in de praktijk kunnen brengen. Organisaties I en J compenseren het gebrek aan kennis door het inhuren van externe partijen

(adviesbureaus en onderhoudspartijen) die wel over kennis van het Bouwbesluit beschikken. Door te leunen op de expertise van externe partijen zijn deze kleine organisaties toch in staat om de brandveiligheidseisen na te leven.

In tegenstelling tot de kleine organisaties beschikken de grote organisaties, die in alle drie de categorieën vallen, wel over kennis van het Bouwbesluit. Alle respondenten van de grote organisaties geven aan dat deze kennis in de organisatie aanwezig is. De kennis ligt veelal bij de personen of afdelingen die belast zijn met de huisvesting. In het kennisniveau van de verschillende grote organisaties zit echter wel verschil. Zo geven organisaties A, B, D en G aan veel kennis te hebben van het Bouwbesluit. Daartegenover staan organisaties (C, F en H) die aangeven slechts te beschikken over ‘basiskennis’. Om de eigen verantwoordelijkheid in de praktijk te brengen zijn laatstgenoemde organisaties, net als de kleine organisaties, genoodzaakt om hun basiskennis aan te vullen met kennis van externe partijen.

De tweede dimensie van de factor kennis van wet- en regelgeving is duidelijkheid van de regels. Respondenten van de grote organisaties, waar (basis)kennis van de regels aanwezig is, geven aan dat de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit vaak niet duidelijk zijn. Respondent 7 geeft aan: *“Als je aan mij vraagt: is het Bouwbesluit duidelijk? Nee het is helemaal niet duidelijk en wie zegt dat het wel duidelijk is, zit er meestal naast”*. Deze onduidelijkheid wordt veroorzaakt door de complexiteit en vaagheid van de voorschriften. Verschillende respondenten geven aan dat voorschriften op verschillende manieren geïnterpreteerd kunnen worden. Hierdoor kan het voor een organisatie lastig zijn om te bepalen aan welk brandveiligheidsniveau een gebouw precies moet voldoen en daarmee de regelnaleving bemoeilijken. Vanwege de onduidelijkheid van de voorschriften schakelen verschillende organisaties externe partijen in om te checken of zij de regels goed hebben geïnterpreteerd. Een aantal organisaties (B en D) gebruiken hiervoor ook hun contacten bij de ODRN en VRGZ. Voor organisatie G was de onduidelijkheid van de voorschriften een reden om de brandveiligheid van gebouwen in zijn geheel uit te besteden aan een externe partij.

Toezichthouders van de ODRN en VRGZ en brandveiligheidsadviseur 1 bevestigen dat de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit veelal niet duidelijk zijn. Net als de respondenten wijzen zij allereerst op de complexiteit van de voorschriften: *“De omschrijvingen zijn in juridische taal. Het is niet voor een leek geschreven zeg maar”* (Toezichthouder ODRN 1). Daarnaast beamen toezichthouders en brandveiligheidsadviseur 1 dat er bij de interpretatie van de brandveiligheidseisen moeilijkheden kunnen ontstaan vanwege de vaagheid van de voorschriften: *“Wij zijn specialisten en bij de brandweer zitten specialisten. Onderling hebben we bijna dagelijks discussies. Wij vinden het al moeilijk, laat staan iemand die er maar heel*

zijdelings mee te maken krijgt” (Toezichthouder ODRN 2). De vaagheid van de voorschriften heeft verschillende oorzaken. Zo noemt toezichthouder ODRN 1 allereerst het taalgebruik:

Een woord of leesteken kan het verschil al maken bij wijze van spreken (...) Je ziet dat het daar al vaak misgaat (...) Ik zeg altijd maar gekscherend: een komma maakt het verschil tussen leven en dood. Of je zegt: stop, niet schieten. Of je zegt: stop niet, schieten. Dat vind je in het Bouwbesluit ook zo terug (...) daar moet je heel scherp op zijn.

Brandveiligheidsadviseur 1 wijst daarnaast op de onduidelijke reikwijdte van verschillende voorschriften uit het Bouwbesluit. Als voorbeeld noemt hij het restrisico uit Hoofdstuk 7 Bouwbesluit. Dat is, volgens brandveiligheidsadviseur 1, een vaag begrip dat voor gebouweigenaren moeilijk in te vullen is.

Invloed kennis van wet- en regelgeving op nemen eigen verantwoordelijkheid

Uit de interviews blijkt dat er geen verband bestaat tussen de factor kennis van wet- en regelgeving en het nemen van eigen verantwoordelijkheid. Aan de ene kant hebben organisaties kennis van de brandveiligheidseisen nodig om deze na te kunnen leven. Zo kan de afwezigheid van kennis of onduidelijkheid van de eisen leiden tot (onbewuste) niet naleving. Toezichthouder 2 geeft aan:

Je vraag begon net met: willen mensen de regels naleven? Ik denk dat een hele grote groep gebouweigenaren en gebruikers niet eens weten dat ze de regels niet naleven omdat die kennis ontbreekt. Brandveiligheid is toch een stukje specifieke wet- en regelgeving (...) wat je niet weet pak je ook niet op.

Aan de andere kant vormt weinig kennis voor organisaties niet automatisch een belemmering om de eigen verantwoordelijkheid in de praktijk te brengen. Zoals hierboven is beschreven, compenseren verschillende organisaties het gebrek aan kennis of onduidelijkheid van de brandveiligheidseisen door het inhuren van externe partijen. Als gevolg hiervan kunnen organisaties de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid toch goed in de praktijk brengen. De vierde verwachting moet daarom worden verworpen.

5.2.5 Effectiviteitsverwachting

De vijfde verwachting in dit onderzoek luidt: hoe hoger de effectiviteitsverwachting, hoe meer een organisatie gemotiveerd is om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen.

Effectiviteitsverwachting organisaties

De effectiviteit van de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit wordt door de organisaties verschillend ingeschat. De respondenten van organisaties E, G, H, I en J schatten de effectiviteit van de brandveiligheidseisen allereerst hoog in. Zij zijn van mening dat deze eisen in belangrijke mate bijdragen aan de brandveiligheid van gebouwen. Zo zegt respondent 6 over het Bouwbesluit: *“Daar staan voldoende maatregelen in om het veilig te houden”*.

Respondenten van organisaties A, B, C, D en F schatten de effectiviteit van de brandveiligheidseisen lager in. Hoewel ook zij van mening zijn dat de brandveiligheidseisen bijdragen aan de brandveiligheid van gebouwen, zien zij deze eisen vooral als een ondergrens: *“Het Bouwbesluit bevat echt de minimale eisen. Er vallen nog net geen doden, maar veel scheelt het niet”* (Respondent 5). Respondent 7 van organisatie F is eveneens kritisch over de brandveiligheidseisen: *“Er staan veel eisen in die het niet persé veiliger maken”*. Vanwege de lage effectiviteitsverwachting kiezen verschillende organisaties (A, B en D) ervoor om bovenwettelijke maatregelen te nemen.

Toezichthouders van de ODRN en VRGZ benadrukken, net als verschillende respondenten, dat het bij de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit gaat om een ondergrens. Toezichthouder VRGZ 2 geeft aan dat het voldoen aan deze eisen niet automatisch betekent dat een gebouw brandveilig is. Hierbij verwijst hij naar een brand in GGZ-instelling Rivierduinen in Oegstgeest: *“Aan wet- en regelgeving werd voldaan, toch zijn daar slachtoffers gevallen”* (Toezichthouder VRGZ 2). Verschillende experts kwamen in een expertsessie uitgevoerd door Stadscontrol (2021) tot eenzelfde conclusie. Volgens hen hangt creëren van een brandveilige situatie, naast het voldoen aan wet- en regelgeving, samen met het gebruik van een gebouw. Volgens de toezichthouders van de ODRN is het niet verwonderlijk dat sommige respondenten twijfelen aan de effectiviteit van de brandveiligheidseisen. Zo zijn de eisen niet altijd even logisch en is het daarnaast maar de vraag in hoeverre ze bijdragen aan de brandveiligheid van een gebouw. Als voorbeeld noemt toezichthouder ODRN 1 het verschil in zwaarte tussen de nieuwbouweisen en de eisen voor bestaande bouw. Zo mogen loopafstanden bij vluchtwegen bij bestaande bouw dubbel zo lang zijn dan bij nieuwbouw. Daarnaast moet bijvoorbeeld een

brandcompartiment in een bestaand gebouw een brandwerendheid hebben van 20 minuten en in een nieuw gebouw moet dat 60 minuten zijn. Dit moet volgens toezichthouder 1 niet kunnen.

Invloed effectiviteitsverwachting op nemen eigen verantwoordelijkheid

Uit de interviews met de respondenten van de verschillende organisaties blijkt dat de factor effectiviteitsverwachting geen invloed heeft op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid. Ten eerste zijn in alle categorieën organisaties met zowel een hoge als een lage effectiviteitsverwachting te vinden. Ten tweede blijken organisaties met een lage effectiviteitsverwachting, in vergelijking met organisaties met een hoge effectiviteitsverwachting, niet minder gemotiveerd om de brandveiligheidseisen na te leven. Integendeel, voor verschillende organisaties is de lage effectiviteitsverwachting juist reden om bovenwettelijke maatregelen te nemen. Een hoge effectiviteitsverwachting betekent dus niet dat een organisatie gemotiveerder is om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen. Verwachting vijf moet daarom worden verworpen.

5.2.6 Zelfeffectiviteit

De zesde verwachting in dit onderzoek is: hoe hoger de mate van zelfeffectiviteit, hoe meer een organisatie gemotiveerd is om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen.

Mate van zelfeffectiviteit van organisaties

De factor zelfeffectiviteit bestaat in dit onderzoek uit twee dimensies, namelijk: beoordeling eigen kennis en vaardigheden en beoordeling eigen middelen. De eerste dimensie is gemeten aan de hand van de beoordeling van organisaties van de eigen kennis en vaardigheden om de brandveiligheidseisen na te leven. De twee kleine organisaties (I en J) beoordelen het niveau van de eigen kennis en vaardigheden als laag. De respondenten geven aan dat hun organisatie de kennis en vaardigheden om de brandveiligheidseisen na te leven niet in huis heeft. Dit is volgens de verschillende toezichthouders en de brandveiligheidsadviseur niet verwonderlijk aangezien brandveiligheid een zeer specialistisch vakgebied betreft. Net als bij de factor kennis van wet- en regelgeving compenseren kleine organisaties het gebrek aan kennis en vaardigheden door de brandveiligheid van gebouwen uit te besteden aan externe partijen. Deze partijen zorgen ervoor dat de gebouwen van deze organisaties voldoen aan de relevante brandveiligheidseisen.

Bij de grote organisaties (A, B, C, D, E, F, G en H) wordt het niveau van de eigen kennis en vaardigheden, in tegenstelling tot kleine organisaties, hoger beoordeeld. De respondenten van deze organisaties geven aan dat in hun organisatie (enige) kennis en vaardigheden in huis is om de brandveiligheidseisen na te leven. Deze kennis en vaardigheden zijn te vinden bij de technische medewerkers die een opleiding hebben genoten op het gebied van bouwkunde, installatietechniek of brandveiligheid. Hoewel de grote organisaties het niveau van de eigen kennis en vaardigheden hoger beoordelen dan de kleine organisaties maken ook zij gebruik van externe partijen. Uit de interviews blijkt dat grote organisaties de eigen kennis en vaardigheden vooral inzetten ten behoeve van de communicatie met en de aansturing van externe partijen.

De tweede dimensie is gemeten aan de hand van de beoordeling van organisaties van de eigen (financiële) middelen. De respondenten van alle organisaties beoordelen de beschikbare eigen middelen voor brandveiligheid als voldoende. Deze middelen worden door de organisaties jaarlijks begroot. Wel geven verschillende respondenten (1, 2 en 3) aan dat het beschikbare budget voor brandveiligheid steeds krappert wordt. Dit vanwege stijgende onderhoudskosten, veranderende brandveiligheidseisen en het ontstaan van gebreken naarmate gebouwen ouder worden.

In tegenstelling tot de uitspraken van de respondenten blijkt uit de gesprekken met de toezichthouders dat organisaties vaak niet beschikken over voldoende middelen om gebouwen op een adequaat brandveiligheidsniveau te houden. De toezichthouders geven aan dat organisaties jaarlijks een beperkt budget beschikbaar hebben voor brandveiligheid. Dit budget wordt ingezet ten behoeve van standaard onderhoud. Het beperkte budget dat organisaties hebben is vaak echter niet toereikend om plotselinge gebreken op te vangen. Deze gebreken brengen namelijk hoge kosten met zich mee. De toezichthouders geven aan dat organisaties vaak niet op deze hoge kosten zijn voorbereid en dat het lang kan duren voordat begrotingstechnisch voldoende middelen zijn vrijgemaakt om gebreken op te lossen. In een aantal gevallen is dit echter niet wenselijk. Toezichthouder ODRN 1 verwijst hierbij naar zorgcomplexen:

Je hebt het over mensen die niet zelfredzaam zijn. Je hebt dus niet de tijd om te zeggen van: weet je wat, we gaan het onderzoeken en dan maken we een plan en komen we met een voorstel. Nee je moet dan per direct handelen. Want zoals de situatie op dat moment is kan het levensbedreigend zijn voor patiënten, klanten of bewoners.

De toezichthouders en de brandveiligheidsadviseur zijn het dan ook unaniem eens dat organisaties structureel meer budget moeten vrijmaken voor brandveiligheid.

Invloed zelfeffectiviteit

In de interviews is geen verband gevonden tussen de factor zelfeffectiviteit en het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties. Allereerst heeft de beoordeling van het niveau van de eigen kennis en vaardigheden geen invloed op het naleven van de brandveiligheidseisen. De organisaties die het niveau van de eigen kennis en vaardigheden beoordelen als hoog brengen de eigen verantwoordelijkheid niet sneller in de praktijk dan de organisaties die dit niveau beoordelen als laag. Dit is goed terug te zien bij de kleine organisaties uit categorie 1 (hoge mate eigen verantwoordelijkheid). Deze organisaties laten zich, ondanks de lage beoordeling van de eigen kennis en vaardigheden, niet afschrikken om de eigen verantwoordelijkheid actief in de praktijk te brengen.

Naast de beoordeling van de eigen kennis en vaardigheden heeft ook de beoordeling van de eigen middelen geen invloed op het naleven van de brandveiligheidseisen. Alle organisaties in dit onderzoek beoordelen het niveau van de eigen middelen als voldoende. Daarmee zijn tussen de drie categorieën organisaties geen verschillen zichtbaar. Daarnaast blijkt ook uit gesprekken met toezichthouders dat een positieve beoordeling van de eigen middelen niet automatisch leidt tot een hoge mate van eigen verantwoordelijkheid. Zo blijken de beschikbare budgetten van organisaties voor brandveiligheid vaak onvoldoende bij plotselinge gebreken of tekortkomingen. Op grond van bovenstaande analyse moet de zesde verwachting worden verworpen.

5.2.7 Verhouding kosten en baten

De zevende verwachting in dit onderzoek luidt: hoe meer een organisatie de kosten en baten van regelnaleving met elkaar in verhouding vindt staan, hoe meer zij gemotiveerd is om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen.

Beoordeling verhouding kosten en baten

De factor verhouding kosten en baten bestaat uit drie dimensies, namelijk: beoordeling kosten naleving, beoordeling baten naleving en beoordeling verhouding kosten en baten. De eerste dimensie is gemeten aan de hand van de door de organisaties ingeschatte kosten van naleving van de brandveiligheidseisen. Nagenoeg alle organisaties geven aan dat het naleven van de brandveiligheidseisen hoge kosten met zich meebrengt. Deze kosten worden onder andere

gemaakt voor het uitvoeren van inspecties, onderhoud aan brandveiligheidsvoorzieningen en het laten keuren van deze voorzieningen. Enkel respondent 12 van organisatie I (hotel) vindt de kosten voor brandveiligheid meevallen. Deze respondent geeft aan dat een liftonderhoudscontract de organisatie meer geld kost dan een brandveiligheidsabonnement.

De dimensie beoordeling baten naleving is gemeten aan de hand van de door de organisaties ingeschatte baten van regelnaleving. In de interviews vonden alle organisaties het moeilijk de baten in te schatten in termen van hoog of laag. Wel werden verschillende soorten baten benoemd. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen materiële en immateriële baten. Ten aanzien van de materiële baten werden door organisaties vooral het voorkomen van schade en de veiligheidsopbrengst van regelnaleving benoemd. Vormen van immateriële baten die werden genoemd waren gevoelens van veiligheid onder gebruikers en het behoud van een goed imago als gevolg van veilige gebouwen.

De derde dimensie is tot slot gemeten aan de hand van de mate waarin organisaties de kosten en baten van regelnaleving met elkaar in verhouding vinden staan. Wat opvalt is dat alle organisaties uit categorie 1 (hoge mate van eigen verantwoordelijkheid) en enkele organisaties uit categorie 2 (redelijke mate van eigen verantwoordelijkheid) de kosten en baten van regelnaleving met elkaar in verhouding vinden staan of vinden dat de baten de kosten ruimschoots overstijgen. De respondenten van deze organisaties geven allereerst aan dat slachtoffers te allen tijde voorkomen dienen te worden. De kosten die je daarvoor moet maken zijn volgens hen dan ook altijd gegrond. Zo zegt respondent 6: *“Ja en of dat nou een ton, twee ton of een miljoen per jaar is. Op het moment dat er één iemand verongelukt. Ja dan wegen de kosten daar toch altijd tegen op”*. Daarnaast wijzen een aantal respondenten erop dat de kosten voor het nemen van brandveiligheidsmaatregelen altijd lager zijn dan de kosten die ontstaan als gevolg van brandschade. Zo geven respondenten 2 en 5 aan dat de kosten van het niet doorgaan van onderzoek of het niet kunnen verlenen van zorg vele malen hoger zijn dan het investeren in de brandveiligheid van een gebouw.

De organisaties uit de categorie 3 (lage mate eigen verantwoordelijkheid) en organisatie F uit categorie 2 (redelijke mate eigen verantwoordelijkheid) zijn kritisch op de verhouding tussen de kosten en baten van regelnaleving. Respondent 1 van organisatie A (zorginstelling) geeft aan dat bij een aantal gebouwen van de organisatie de kosten en baten van regelnaleving niet met elkaar in verhouding staan. Hierbij gaat het om gebouwen die op korte termijn gesloopt gaan worden, maar waarvan de overheid wel verwacht dat ze voldoen aan wet- en regelgeving. Respondent 1 vindt dit een verkwisting van geld.

De respondenten van organisatie F (woningcorporatie) vinden dat bij het naleven van de brandveiligheidseisen meer aandacht moet zijn voor proportionaliteit. Om gebouwen te laten voldoen aan de geldende eisen moeten, volgens de respondenten, in sommige gevallen zeer ingrijpende aanpassingen worden gedaan met zeer hoge kosten tot gevolg. Dit terwijl het veiligheidsrendement veelal nihil is. Vanwege deze reden doet organisatie F mee aan een pilot van gemeente Nijmegen om de brandveiligheid van gebouwen meer risicogericht te benaderen. Het voldoen aan de brandveiligheidseisen (lees prestatie-eisen) is hierbij geen doel op zich. Het gaat er bij deze benadering juist om dat wordt voldaan aan de bovenliggende doelen van deze eisen (lees functionele eisen). Organisatie F probeert aan deze bovenliggende doelen te voldoen door maatregelen te nemen op grond van gelijkwaardigheid: *“we zijn steeds op zoek naar proportionele maatregelen. Dus met minder kosten een hogere of gelijkwaardige veiligheid creëren”*. Met behulp van deze benadering blijft er volgens de respondenten meer geld over voor andere doelstellingen van de organisatie, zoals het bouwen van nieuwe woningen en duurzaamheid.

Invloed verhouding kosten en baten

Op basis van de interviews met de organisaties is vastgesteld dat de beoordeling van de verhouding tussen kosten en baten van regelnaleving van invloed is op het nemen van eigen verantwoordelijkheid. Zoals hierboven beschreven vinden organisaties uit categorie 1 (hoge mate eigen verantwoordelijkheid) de kosten en baten van regelnaleving unaniem met elkaar in verhouding staan. Dit staat tegenover organisaties uit categorie 3 (lage mate eigen verantwoordelijkheid) die deze verhouding kritisch beoordelen. Toezichthouders van de ODRN en VRGZ bevestigen dat de kosten-baten afweging van organisaties van invloed is op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid. Op grond van bovenstaande analyse moet de zevende verwachting daarom worden aangenomen.

5.2.8 Invloed toezicht en handhaving

De achtste verwachting in dit onderzoek is: hoe hoger de ingeschatte pakkans, hoe meer een organisatie gemotiveerd is om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen.

Ingeschatte pakkans door organisaties

De factor invloed toezicht en handhaving bestaat uit vijf dimensies, namelijk: meldingskans, controlekans, detectiekans, sanctiekans en sanctie-ernst. De dimensie meldingskans is gemeten

aan de hand van de door de organisaties ingeschatte kans dat een overtreding van de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit door iemand van buiten de organisatie, anders dan de overheid, wordt gemeld bij de ODRN of VRGZ. Uit de interviews komt naar voren dat de respondenten van alle organisaties deze kans laag inschatten. Een aantal respondenten (1, 7, 9 en 11) geeft aan dat een buitenstaander wel eens een melding heeft gedaan van een brandonveilige situatie binnen de organisatie. Deze melding werd echter altijd bij de organisatie zelf gedaan en niet bij de ODRN of VRGZ.

De dimensie controlekans is gemeten aan de hand van de door de organisaties ingeschatte kans dat men door de ODRN of VRGZ gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding. De respondenten van de organisaties schatten de kans op een controle verschillend in. Wat opvalt is dat respondenten van grote organisaties die in een zwaardere risicocategorie vallen deze kans hoger inschatten dan de respondenten van organisaties die in een lagere risicocategorie vallen. Dit is niet verwonderlijk aangezien een van de uitgangspunten van het Nijmeegse fysieke veiligheidsbeleid is dat prioriteiten worden gesteld op basis van risicoanalyse. Concreet betekent dit dat gebouwen van organisaties die in een hogere risicocategorie vallen te maken krijgen met een hogere toezichtsfrequentie. Bij gebouwen van organisaties die in lagere risicocategorieën vallen ligt de toezichtsfrequentie vele malen lager. Zo hebben bij organisaties I en J in de afgelopen jaren nauwelijks brandveiligheidscontroles plaatsgevonden. Om deze reden verwacht respondent 12 van organisatie J (hotel) niet dat op korte termijn een controle zal plaatsvinden

De dimensie detectiekans is in dit onderzoek gemeten aan de hand van de door organisaties ingeschatte kans dat een overtreding bij een overheidscontrole aan het licht komt. Bij deze dimensie zijn tussen organisaties geen verschillen waar te nemen. Alle respondenten schatten deze kans namelijk hoog in. Organisaties die ervaring hebben met brandveiligheidscontroles wijzen daarbij op de deskundigheid van toezichthouders van de ODRN en VRGZ. Zo zegt respondent 3: *“De toezichthouders die ik tot nu toe over de vloer heb gehad of het nou milieu, energie of brandveiligheid is, dat zijn zeer kundige mensen”*. Opvallend is dat de respondenten van organisaties I en J, die weinig ervaring hebben met brandveiligheidscontroles, de deskundigheid van de toezichthouders eveneens als reden noemen voor de hoge detectiekans. Zij verwachten dat toezichthouders van de ODRN en VRGZ genoeg expertise hebben om overtredingen te signaleren.

De dimensie sanctiekans is gemeten aan de hand van de door organisaties ingeschatte kans op een sanctie, indien na een controle een overtreding wordt geconstateerd. Deze kans wordt door alle organisaties als reëel ervaren. De respondenten van organisaties, die ervaring

hebben met controles, geven aan dat na constatering van een gebrek door een toezichthouder er een formele brief van de ODRN volgt. In de brief worden hersteltermijnen (vaak twee maanden) benoemd waarbinnen de overtreding ongedaan moet worden gemaakt. Verschillende respondenten geven aan geen ervaring te hebben met sancties omdat overtredingen of gebreken altijd binnen de hersteltermijn worden opgelost. Wel zijn respondenten ervan overtuigd dat er een sanctie volgt na het verstrijken van de termijn om een overtreding ongedaan te maken.

De dimensie sanctie-ernst is gemeten aan de hand van de beoordeling van organisaties van de hoogte van sancties als gevolg van het overtreden van de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit. Uit de interviews blijkt dat de meeste organisaties geen ervaring hebben met sancties en ook niet bezig zijn met de hoogte ervan. Dit wil echter niet zeggen dat (mogelijke) sancties organisaties niet afschrikken. Alle organisaties geven unaniem aan ervan te willen wegblijven door het oplossen van geconstateerde overtredingen binnen de gestelde hersteltermijnen. Een eerste reden zijn de financiële nadelen als gevolg van een sanctie. Overtreding van de brandveiligheidseisen kan namelijk leiden tot geldboetes en in het uiterste geval sluiting van een gebouw. Een andere belangrijke reden voor organisaties is het voorkomen van ‘gedoe’. Respondenten van grote organisaties geven bijvoorbeeld aan dat bij een handhavingstraject managers en bestuurders, via brieven van de ODRN, op de hoogte worden gesteld. Respondent 1 geeft aan dat dit in het proces van het ongedaan maken van een overtreding niet altijd bevorderlijk is:

Uiteindelijk gaat een handhavingstraject altijd via het bestuur. Vaak kun je die er beter buitenhouden en het gewoon onderling regelen. Bestuurders kijken ook maar vanuit een beperkt zicht naar zoiets en hebben er vaak geen kaas van gegeten.

Andere respondenten zien ‘gedoe’ ook als het verslechteren van de relatie met de ODRN en VRGZ. Zo zegt respondent 2: “*We willen het niet op laten lopen tot we elkaar niet meer leuk vinden, want daar heeft niemand wat aan*”.

Hoewel de organisaties aangeven niet bezig te zijn met de hoogte van sancties lijken kleine organisaties deze wel zwaarder te beoordelen dan grote organisaties. De reden hiervoor is dat de financiële nadelen van een sanctie voor kleine organisaties in verhouding groter zijn dan voor grote organisaties. De volgende uitspraak van respondent 10 laat dit goed zien:

Als jouw gebouw wordt gesloten op last van de brandweer dan heb je natuurlijk wel een groot probleem. Als dat jouw bestaansrecht is en je het gebouw nodig hebt om jou activiteiten te kunnen ontplooiën. Dus volgens mij zijn sancties ontzettend effectief.

Invloed toezicht en handhaving op nemen eigen verantwoordelijkheid

Uit de interviews met de respondenten blijkt niet direct dat er een verband bestaat tussen de ingeschatte pakkans en de motivatie om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in de praktijk te brengen. Bij de dimensie controlekans beoordelen verschillende organisaties, die in categorie 2 (redelijke mate eigen verantwoordelijkheid) en 3 (lage mate eigen verantwoordelijkheid) vallen, de kans op een controle hoog. Dit terwijl organisaties uit categorie 1 (hoge mate eigen verantwoordelijkheid) deze kans juist laag beoordelen. De dimensies meldingskans, detectiekans en sanctiekans worden daarnaast door alle organisaties hetzelfde beoordeeld. Enkel de dimensie sanctie-ernst lijkt van invloed te zijn op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid. De organisaties uit categorie 1 (hoge mate eigen verantwoordelijkheid) beoordelen mogelijke sancties zwaarder dan organisaties uit categorie 3 (lage mate eigen verantwoordelijkheid). Een belangrijke reden hiervoor is dat categorie 1 (hoge mate eigen verantwoordelijkheid) bestaat uit twee kleine organisaties en sancties voor deze organisaties een grotere financiële impact hebben. Tot slot benoemen verschillende respondenten (4, 10, 11 en 12) in de interviews specifiek dat (zware) sancties een goed middel zijn om naleefgedrag onder gebouweigenaren te bevorderen.

De toezichthouders van de ODRN en VRGZ geven aan dat de ingeschatte pakkans wel degelijk van invloed is op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid. Vooral de dimensies controlekans en sanctie-ernst spelen daarbij een belangrijke rol. Ten aanzien van de controlekans zijn de toezichthouders ervan overtuigd dat een actiever handhavingsbeleid, met meer brandveiligheidscontroles, leidt tot beter naleefgedrag onder gebouweigenaren. Allereerst wijzen ze hierbij op de situatie bij organisaties A en H. Toen er nog jaarlijkse brandveiligheidscontroles waren, was er bij deze organisaties niet veel aan de hand. Echter met het loslaten van de controles verslechterde ook de brandveiligheidssituatie. Daarnaast ondersteunen toezichthouders hun uitspraak op ervaringen uit het verleden toen de werkgebieden nog kleiner waren en er meer brandveiligheidscontroles werden uitgevoerd. Toezichthouder ODRN 1 en toezichthouder VRGZ 2 geven aan dat als gevolg hiervan brandveiligheidsovertredingen sneller aan het licht kwamen en dat daardoor de brandveiligheidseisen beter werden nageleefd.

Ten aanzien van de dimensie sanctie-ernst bevestigen de toezichthouders van de ODRN en VRGZ tot slot de uitspraken van de respondenten dat een sanctie een effectief middel is om het naleefgedrag van gebouweigenaren te bevorderen. Sancties raken organisaties in hun portemonnee en hebben volgens toezichthouders daarom een afschrikkende werking.

Uit bovenstaande analyse blijkt dat de factor invloed toezicht en handhaving van invloed is op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid. De achtste verwachting moet daarom worden aangenomen.

6. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de conclusie van dit onderzoek, de hieruit voortgekomen aanbevelingen en de reflectie. In paragraaf 6.1 worden de deelvragen en de onderzoeksvraag van dit onderzoek beantwoord. In paragraaf 6.2 worden verschillende aanbevelingen geformuleerd die voortvloeien uit de conclusie. Tot slot volgt in paragraaf 6.3 een reflectie op het onderzoek.

6.1 Beantwoording onderzoeksvraag

In dit onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal: *Welke factoren zijn van invloed op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties op het gebied van brandveiligheid?*

Uit de wetenschappelijke literatuur zijn acht factoren afgeleid die mogelijk invloed hebben op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties op het gebied van brandveiligheid. Hierbij gaat het om de factoren: aandacht, risicoperceptie, kennis van wet- en regelgeving, effectiviteitsverwachting, zelfeffectiviteit, verhouding kosten en baten, verantwoordelijkheidsperceptie en invloed toezicht en handhaving. De invloed van deze factoren is onderzocht aan de hand van een meervoudige casestudy. De casussen waren in dit geval tien organisaties uit de gemeente Nijmegen. Van deze organisaties zijn in totaal twaalf respondenten geïnterviewd. Daarnaast zijn interviews afgenomen met twee toezichthouders van de ODRN, twee toezichthouders van de VRGZ en een brandveiligheidsadviseur van een adviesbureau.

Uit dit onderzoek blijkt dat de factoren verantwoordelijkheidsperceptie, beoordeling verhouding kosten en baten en invloed toezicht en handhaving van invloed zijn op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties op het gebied van brandveiligheid. Een hoge verantwoordelijkheidsperceptie leidt er allereerst toe dat een organisatie meer gemotiveerd is om de eigen verantwoordelijkheid in de praktijk te brengen. Daarnaast neemt een organisatie de eigen verantwoordelijkheid sneller als zij de verhouding van de kosten en baten van regelgeving met elkaar in verhouding vindt staan. De invloed van toezicht en handhaving speelt tot slot ook een belangrijke rol bij het nemen van de eigen verantwoordelijkheid. Hoe hoger de ingeschatte pakkans, hoe beter een organisatie de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit naleeft.

De factoren aandacht en risicoperceptie blijken deels van invloed te zijn op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid. Bij de factor aandacht is alleen de negatieve invloed van de factor aangetoond, namelijk dat het wegzakken van de aandacht van organisaties voor het thema brandveiligheid leidt tot een lage mate van eigen verantwoordelijkheid. Ten aanzien van de factor risicoperceptie is slechts een zwak verband gevonden. Uit de interviews met respondenten van de organisaties blijkt dat een hoge risicoperceptie niet leidt tot een hoge motivatie om de eigen verantwoordelijkheid in de praktijk te brengen. Dit is niet in lijn met de literatuur en de bevindingen uit interviews met de toezichthouders van de ODRN en VRGZ. De toezichthouders geven aan dat dit verband er wel is. Dit beeld wordt bevestigd als enkel naar de grote organisaties met meerdere gebouwen wordt gekeken. Deze organisaties maken per gebouw een risico-inschatting. Bij gebouwen waar de effecten van een brand groot worden ingeschat, is de motivatie hoog om aan de brandveiligheidseisen te voldoen of zelfs bovenwettelijke maatregelen te nemen.

Bij de factoren kennis van wet- en regelgeving, effectiviteitsverwachting en zelfeffectiviteit is tot slot geen verband gevonden ten aanzien van het nemen van de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid.

6.2 Aanbevelingen aan de Omgevingsdienst Regio Nijmegen

In opdracht van de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) is een onderzoek uitgevoerd naar de factoren die van invloed zijn op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid. Op basis van dit onderzoek worden aan de ODRN onderstaande aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen kunnen worden gebruikt om het Nijmeegse fysieke veiligheidsbeleid, samen met gemeente Nijmegen en de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid, verder te ontwikkelen.

Een eerste algemene aanbeveling is om het begrip eigen verantwoordelijkheid in het Nijmeegse fysieke veiligheidsbeleid voor het thema brandveiligheid van een concrete invulling te voorzien. Dit is nu niet het geval. Eigen verantwoordelijkheid wordt in het beleid als containerbegrip gebruikt voor het terugleggen van taken bij burgers op verschillende beleidsthema's. Het gevolg hiervan is dat het begrip binnen het thema brandveiligheid door de betrokken actoren verschillend wordt geïnterpreteerd (Stadscontrol, 2021). Door het begrip eigen verantwoordelijkheid concreet te maken weten de verschillende actoren (te weten: ODRN, VRGZ en gebouweigenaren) beter wat er van hen wordt verwacht en waar de grenzen van hun verantwoordelijkheid liggen. Specifiek voor gebouweigenaren kan bijvoorbeeld in het

beleid worden opgenomen wat het nemen van de eigen verantwoordelijkheid in de verschillende gebouwfases (bouwfase en gebruiksfase) betekent.

Uit het onderzoek blijkt dat verantwoordelijkheidsperceptie een belangrijke factor is die het nemen van de eigen verantwoordelijkheid beïnvloedt. De tweede aanbeveling is dan ook om de verantwoordelijkheidsperceptie van gebouweigenaren te verhogen. Dit kan ten eerste worden bereikt door het anders vormgeven van het onderdeel communicatie van de preventiestrategie uit het VTH-beleid. Bij dit onderdeel wordt nu gesproken over het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid door het bevorderen van de kennis van wet- en regelgeving. Aangetoond is echter dat kennis van wet- en regelgeving niet van invloed is op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid. In plaats van communicatie over wet- en regelgeving moet daarom worden ingezet op communicatie over de verantwoordelijkheden van gebouweigenaren. Via folders, overheidswebsites, persoonlijk contact en door actieve communicatie van het beleid moeten gebouweigenaren bewust worden gemaakt van hun verantwoordelijkheden in de verschillende gebouwfases. De hogere verantwoordelijkheidsperceptie leidt er toe dat gebouweigenaren meer gemotiveerd zijn om de brandveiligheid op orde te brengen of externe partijen in te huren om dit te doen.

De tweede manier om de verantwoordelijkheidsperceptie te verhogen is het aannemen van een meer faciliterende rol door de ODRN en VRGZ. Dit staat al in het beleid, maar komt nu nog onvoldoende tot uiting. De ODRN heeft bijvoorbeeld met verschillende organisaties frequent contact, wat de indruk kan wekken dat de overheid de verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid van gebouwen overneemt. Dit kan leiden tot een passieve houding van gebouweigenaren. Aan de ODRN en VRGZ wordt daarom geadviseerd om een strakke faciliterende houding aan te nemen waarin gebouweigenaren enkel worden ondersteund om de eigen verantwoordelijkheid in de praktijk te brengen. Belangrijk hierbij is dat deze faciliterende rol in het Nijmeegse fysieke veiligheidsbeleid meer expliciet wordt gemaakt.

Daarnaast blijkt dat de factor verhouding kosten en baten van invloed is op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties. De derde aanbeveling is om ervoor te zorgen dat organisaties deze verhouding positiever beoordelen. Dit kan door meer te communiceren over de baten van regelnaleving (bijvoorbeeld voorkomen slachtoffers) die niet altijd zichtbaar zijn. Daarnaast moeten de ODRN en VRGZ meer oog hebben voor proportionaliteit. Als een organisatie aangeeft dat het voldoen aan bepaalde brandveiligheidseisen hoge kosten met zich meebrengt voor geringe veiligheidswinst, dan moet een organisatie de ruimte krijgen om (goedkopere) gelijkwaardige maatregelen te nemen om de kosten te drukken.

De laatste aanbeveling heeft betrekking op de factor invloed van toezicht en handhaving. Uit het Nijmeegse fysieke veiligheidsbeleid komt naar voren dat de frequentie van toezicht en handhaving de afgelopen jaren is afgebouwd. Zo houdt de ODRN in de gebruiksfase van gebouwen geen regulier (gepland) toezicht meer. Dit onderzoek heeft echter aangetoond dat toezicht en handhaving van invloed zijn op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid van gebouweigenaren. Vooral de ingeschatte controlekans en sanctie-ernst spelen hierbij een belangrijke rol. De vierde aanbeveling is dan ook om de terugtrekkende beweging van de lokale overheid deels ongedaan te maken en weer een actiever toezicht- en handhavingsbeleid te voeren. Hier kan concreet invulling aan worden gegeven door de ODRN in de gebruiksfase weer (preventieve) brandveiligheidscontroles uit te laten voeren. Bij het prioriteren van controles kan worden voortgeborduurd op de bestaande risicoanalyses. Wel is het van belang dat ook bij gebouwen in de lagere risicocategorieën de kans bestaat dat deze gecontroleerd kunnen worden en dat dit gecommuniceerd wordt. Zo gaan organisaties met gebouwen in de laagste risicocategorieën de controlekans hoger inschatten, waardoor ze meer gemotiveerd zijn om de eigen verantwoordelijkheid in de praktijk te brengen. Tot slot wordt in het kader van een actiever toezicht- en handhavingsbeleid aangeraden om transparant te zijn over sancties, die op het overtreden van brandveiligheidseisen staan, en dit actief richting gebouweigenaren te communiceren. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat sancties een afschrikwekkende werking hebben en naleefgedrag bevorderen.

6.3 Reflectie

6.3.1 Reflectie op de theorie

Bij de theoretische reflectie staat de vraag centraal wat de bevindingen van het onderzoek betekenen voor de gebruikte wetenschappelijke theorieën. Om inzicht te krijgen in de factoren die het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties op het gebied van brandveiligheid beïnvloeden, is allereerst het begrip eigen verantwoordelijkheid gedefinieerd. Dit bleek lastig aangezien er geen literatuur bestaat over de invulling van eigen verantwoordelijkheid binnen het fysieke veiligheidsdomein. Om tot een werkbare definitie te komen is verschillende wetenschappelijke literatuur gekoppeld aan het Nijmeegse fysieke veiligheidsbeleid. Hierbij ging het specifiek om literatuur over verschillende soorten (eigen) verantwoordelijkheid enerzijds en literatuur over de verantwoordelijkheidsdeling tussen overheid en burgers anderzijds. De uiteindelijk geformuleerde definitie van eigen

verantwoordelijkheid was zeer bruikbaar en kan worden gebruikt voor vervolgonderzoek binnen het fysieke veiligheidsdomein.

De tweede stap in het onderzoek was het identificeren van de factoren die invloed hebben op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid. Kennis hierover was in de bestaande literatuur niet aanwezig. Om dit te ondervangen is gebruik gemaakt van drie gedragswetenschappelijke modellen, namelijk: het Tafel van elf model, de Protection motivation theory en het Sociaal cognitief model. Uit deze modellen zijn acht factoren afgeleid die in dit onderzoek zijn gebruikt. Hierbij moeten wel twee kanttekeningen worden geplaatst. De eerste kanttekening is dat de Protection motivation theory en het sociaal cognitief model zijn gericht op het verklaren van gedrag van individuele personen en niet zozeer het gedrag van organisaties. Het is dus de vraag of de factoren uit deze twee modellen een-op-een op organisaties toepasbaar zijn. De tweede kanttekening is dat naast de onderzochte factoren er mogelijk meer factoren zijn die van invloed zijn op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid. De drie gebruikte modellen bevatten bijvoorbeeld meer factoren die in dit onderzoek niet allemaal zijn gebruikt. Dit omdat de relevantie van deze factoren beperkt werd ingeschat. Het onderzoek geeft daarmee geen onuitputtelijk overzicht van alle factoren die op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid van invloed zijn.

De acht factoren afkomstig uit de literatuur waren voor dit onderzoek redelijk relevant. Drie factoren bleken van invloed te zijn op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid en bij twee factoren is een beperkt verband gevonden. Ten aanzien van de factoren risicoperceptie en aandacht werd allereerst slechts een beperkt verband gevonden. De uitspraken van de respondenten van de organisaties stonden hierbij haaks op de uitspraken van de toezichthouders. Het is de vraag of dit geen toevalligheid is. Vervolgonderzoek is daarom nodig om een beter beeld te krijgen van de invloed van de factoren aandacht en risicoperceptie op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid. Daarnaast is het opvallend dat er geen verband is gevonden tussen de factor zelfeffectiviteit en het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties. Uit de literatuur kwam namelijk naar voren dat zelfeffectiviteit een belangrijk verklarende factor is voor risico voorbereidend gedrag. Een mogelijke verklaring voor het feit dat er geen verband is gevonden, is dat deze factor vooral van invloed is op het gedrag van individuele personen en in mindere mate op organisaties. Dit werd hierboven al eerder aangestipt.

6.3.2 Reflectie op de methode

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de methodologische kwaliteit van het onderzoek. Allereerst kan worden geconcludeerd dat de meervoudige casestudy een geschikte onderzoeksstrategie was om de factoren, die het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door organisaties op het gebied van brandveiligheid beïnvloeden, te identificeren. Door het uitvoeren van casestudyonderzoek kon veel ‘rijke’ informatie worden verzameld over het onderzoeksfenomeen. Aan de hand van de interviews en de bestudeerde documenten werd goed zichtbaar hoe de onderzochte organisaties het principe van eigen verantwoordelijkheid in de praktijk brengen, welke factoren hierbij een rol spelen en voor welke uitdagingen de organisaties ten aanzien van het thema brandveiligheid staan. Een belangrijk inzicht die dit onderzoek heeft opgeleverd is dan ook dat de wereld van brandveiligheid complexer is dan gedacht.

Het nadeel van het uitvoeren casestudyonderzoek is dat de externe validiteit laag is vanwege het beperkt aantal onderzoekseenheden. Omdat slechts tien organisaties zijn bestudeerd zijn de resultaten uit dit onderzoek niet generaliseerbaar naar alle organisaties in de gemeente Nijmegen. Bij aanvang van het onderzoek was het de bedoeling om meer organisaties uit verschillende risicocategorieën (denk aan cafés, gebedshuizen en kinderdagverblijven) te bestuderen. Veel organisaties die zijn benaderd gaven echter aan niet open te staan voor een interview. Een mogelijke verklaring hiervoor was dat de fase van dataverzameling voor een groot deel tijdens de coronacrisis plaatsvond, waardoor veel organisaties andere prioriteiten hadden. Hoewel de onderzoeksresultaten niet te generaliseren zijn naar alle organisaties in Nijmegen, geven ze wel een goede indicatie van de factoren die bij het nemen van de eigen verantwoordelijkheid een rol spelen. Vervolgonderzoek onder een groter aantal organisaties (die een representatieve afspiegeling vormen van alle organisaties binnen gemeente Nijmegen) is nodig om de bevindingen uit dit onderzoek te bevestigen. Eventueel kan worden gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode zodat de geformuleerde verwachtingen in dit onderzoek statistisch kunnen worden getoetst.

De interne validiteit van dit onderzoek is geborgd door een zorgvuldige operationalisatie van de gebruikte begrippen en triangulatie van bronnen en methoden. Nu het onderzoek is uitgevoerd moet ten aanzien van de interne validiteit wel een kanttekening worden geplaatst. De mate waarin organisaties de eigen verantwoordelijkheid in de praktijk brengen, is in dit onderzoek gemeten door de organisaties te vragen of zij ‘actief’ en ‘verantwoordelijk’ de verplichtingen, die voortvloeien uit de rol van gebouweigenaar, in de praktijk brengen. Het gevaar bestaat echter dat organisaties sociaal wenselijke antwoorden geven op deze vragen

waardoor de situatie rooskleuriger lijkt dan dat deze in werkelijkheid is. Dit probleem is deels ondervangen door vanuit andere bronnen informatie te verzamelen over de brandveiligheid van gebouwen van de onderzochte organisaties. Belangrijke informatiebronnen hierbij waren de toezichthouders van de ODRN en VRGZ. Bij een aantal organisaties was vanuit de ODRN en VRGZ echter geen informatie beschikbaar over de (actuele) brandveiligheidssituatie. Dit speelde vooral bij de organisaties in de lagere risicocategorieën waar, als gevolg van het Nijmeegse fysieke veiligheidsbeleid, nauwelijks brandveiligheidscontroles worden uitgevoerd. Ten aanzien van de drie categorieën voor de mate waarin organisaties de eigen verantwoordelijkheid in de praktijk brengen, bestaat de kans dat een aantal organisaties in een hogere categorie (bijvoorbeeld categorie 1: hoge mate van eigen verantwoordelijkheid) zijn ingedeeld.

Literatuurlijst

- Ajzen, I. (1991). The Theory of Planned Behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 50(2), 179-211. [https://doi.org/10.1016/0749-5978\(91\)90020-T](https://doi.org/10.1016/0749-5978(91)90020-T)
- Baarda, B., Bakker, E., Boullart, A., Fischer, T., Julsing, M., Peters, T., & Velden, T. van der. (2018). *Basisboek kwalitatief onderzoek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek* (4e druk). Noordhoff Uitgevers bv.
- Bandura, A. (1977). Self-efficacy: Toward a unifying theory of behavioral change. *Psychological review*, 84(2), 191-215. <https://doi.org/10.1037/0033-295X.84.2.191>
- Bandura, A. (1997). *Self-Efficacy: The Exercise of Control*. W.H. Freeman and Company
- Becker, J. S., Paton, D., Johnston, D. M., & Ronan, K. R. (2013). Salient Beliefs About Earthquake Hazards and Household Preparedness. *Risk Analysis*, 33(9), 1710-1727. <https://doi.org/10.1111/risa.12014>
- Bleijenbergh, I. (2015). *Kwalitatief onderzoek in organisaties* (2e druk). Boom Lemma uitgevers.
- Boonstra, W. (2020, 28 februari). Gemeente moet brandgevaarlijke panden controleren. *Binnenlands Bestuur*. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/openbare-orde-en-veiligheid/gemeente-moet-brandgevaarlijke-panden-controleren>
- Bovens, M. A. P. (1990). *Verantwoordelijkheid en organisatie: Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*. W.E.J. Tjeenk Willink.
- Bovens, M. A. P. (1998). *The Quest for responsibility: Accountability and citizenship in complex Organisations*. Cambridge University Press.
- Brown, G. D., Largey, A., McMullan, C., & Daffy, P. (2022). Fire safety protection motivation and preparedness in Irish apartments: A Post-Grenfell analysis. *Safety Science*, 148. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2021.105630>
- Bubeck, P., Botzen, W. J., Laudan, J., Aerts, J. C. J. H., & Thieken, A. H. (2018). Insights into Flood-Coping Appraisals of Protection Motivation Theory: Empirical Evidence from Germany and France. *Risk Analysis*, 38(6), 1239-1257. <https://doi.org/10.1111/risa.12938>
- Cornish, D. B., & Clarke, R. V. (1986). *The reasoning criminal: Rational choice perspectives on offending*. Springer.

- Elffers, H. (2010). De rationele-keuzetheorie van de regelovertreding. In P. J. van Koppen (Red.), *Reizen met mijn rechter: psychologie van het recht* (pp. 53-66). Kluwer.
- Erp, J. van., Huisman, W., Bunt, H. van de., & Ponsaers, P. (2008). Toezicht en compliance. *Tijdschrift voor Criminologie*, 50(2), 83-95.
<https://doi.org/10.5553/TvC/2008050002001>
- Faupel, C. E., Kelley, S. P., & Petee, T. (1992). The Impact of Disaster Education on Household Preparedness for Hurricane Hugo. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 10(1), 5-24. <https://doi.org/10.1177/028072709201000101>
- Floyd, D. L., Prentice-Dunn, S., & Rogers, R. W. (2000). A Meta-Analysis of Research on Protection Motivation Theory. *Journal of applied social psychology*, 30(2), 407-429.
<https://doi.org/10.1111/j.1559-1816.2000.tb02323.x>
- Garcia, E. M. (1989). Earthquake preparedness in California: a survey of Irvine residents, *Urban Resources*, 5, 15-19.
- Gemeente Nijmegen. (2012). *Handhaving fysieke leefomgeving: Beleidskader 2012-2016* [Raadsvoorstel]. <https://www.yumpu.com/nl/document/view/19804601/raadsvoorstel-14-2012-met-bijlage-gemeente-nijmegen>
- Gemeente Nijmegen. (2015a). *Scenario's inspectie en handhaving bebouwde omgeving* [Raadsinformatiebrief].
https://nijmegen.archiefweb.eu/?timestamp=20171102071811&url=https%3A%2F%2Fwww2.nijmegen.nl%2Fgemeente%2Fburgemeester_wethouders%2FCollege%2Fopenbare_besluitenlijsten#archive
- Gemeente Nijmegen. (2015b). *Handhaving fysieke veiligheid: Plan van aanpak 2016-2018* [Raadsvoorstel].
<https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/719ebd1e-37be-4d4b-a599-997038a91514?documentId=1382cee9-e054-4301-9202-a7aee2a5794a&agendaItemId=06db84eb-a497-4a2b-9c05-93e13fd6a358>
- Gemeente Nijmegen. (2018). *De Weerbare stad: Veiligheidsplan 2018-2022* [Raadsvoorstel].
<https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/f51514d9-b1a0-4093-b594-97c0cdedfea1?documentId=ef0329ea-d40b-4b6a-90c6-15e048d62876&agendaItemId=b8dd73e8-7815-4e71-ba79-7bf543c6d9a5>
- Gemeente Nijmegen. (2019). *Plan van aanpak fysieke veiligheid 2019-2022* [Raadsvoorstel].
<https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Nijmegen/b7876567-970e-4f12-b63f-ce2abf57d30e>

- Gemeente Nijmegen. (2022a). *Samen veilig en weerbaar: Integraal veiligheidsplan 2022-2026* [Raadsvoorstel].
<https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/a343ea20-9703-446c-b1df-d93b485914a0#0d813073-427b-437c-be86-67d13e6a795c>
- Gemeente Nijmegen. (2022b). *VTH-Beleid Regio Nijmegen 2023/2026* [Raadsvoorstel].
<https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/e973c54d-b10d-475a-ac67-4d15459c4bf3?documentId=7a27ffae-5571-4ec2-88d3-7dfbb1ec7c7f&agendaItemId=d24dc7b2-252a-4cd6-9c08-ac7fd4f3574d>
- Grothmann, T., & Reusswig, F. (2006). People at Risk of Flooding: Why Some Residents Take Precautionary Action While Others Do Not. *Natural Hazards: Journal of the International Society for the Prevention and Mitigation of Natural Hazards*, 38(1-2), 101-120. <https://doi.org/10.1007/s11069-005-8604-6>
- Gunsteren, H. van. (1998). *A theory of citizenship: Organizing Plurality in Contemporary Democracies*. Westview Press.
- Hart, H. L. A. (1968). *Punishment and Responsibility: essays in the philosophy of law*. Oxford University Press.
- Helsloot, I., & Ruitenbergh, A. (2004). Citizen Response to Disasters: a Survey of Literature and Some Practical Implications. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12(3), 98-111. <https://doi.org/10.1111/j.0966-0879.2004.00440.x>
- Helsloot, I., Pieterman, R., & Hanekamp, J.C. (2010). *Risico's en redelijkheid: verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*. Boom Juridische uitgevers.
- Hijlkema, S. K. H. (2020). *Eigen redder in de nood: over zelfredzaamheid van burgers bij fysiek gevaar*. Boom Bestuurskunde.
- Hondeghem, A. (2017). Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance. In A. Hondeghem, W. van Dooren, F. de Rynck, B. Verschuere & S. op de Beeck, *Handboek bestuurskunde: organisatie en werking van het openbaar bestuur* (pp. 131-167). Vanden Broele.
- Jansen, P. C. P., Snijders, C. C. P., & Willemsen, M. C. (2020). Playing with fire. Understanding how experiencing a fire in an immersive virtual environment affects prevention behavior. *PloS One*, 15(3), 1-29.
<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0229197>

- Kagan, R.A., & Scholz, J.T. (1984). The 'Criminology of the Corporation' and Regulatory Enforcement Strategies. In K. Hawkins & J.M. Thomas (Eds.), *Enforcing Regulation* (pp. 67-96). Kluwer-Nijhoff.
- Kamer van Koophandel. (z.j.). *Waaruit bestaat de jaarrekening?* Geraadpleegd op 21 mei 2025 van <https://www.kvk.nl/deponeren/waaruit-bestaat-de-jaarrekening/>
- Kennet, P. (2010). Global perspectives on governance. In S. Osborne (Eds.), *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 19-35). Routledge.
- Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. (z.j.). *Bestuursrechtelijke handhaving en sancties.* Geraadpleegd op 1 mei 2025 van <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/31-beleidsinstrumenten/juridisch/bestuursrechtelijke-handhaving-en-sancties#Wat>
- Kloos, B., Hill, J., Thomas, E., Wandersman, A., Elias, M. J., & Dalton, J. H. (2012). *Community Psychology: Linking Individuals and Communities* (Third ed.). Cengage Learning.
- Kobes, M. (2008). *Zelfredzaamheid bij brand: kritische factoren voor het veilig vluchten uit gebouwen.* Boom Juridische uitgevers.
- Koppenjan, J., & Dicke, W. (2019). De blik naar buiten: bestuurlijke verbouwingen in het buitenland. *Bestuurskunde*, 28(1), 3-15.
<http://dx.doi.org/10.5553/bk/092733872019029001001>
- Kortekaas, S.C. (z.j.). *Omgevingsvergunning.* Geraadpleegd op 20 mei 2025 van https://www.navigator.nl/document/dabc46023b894320611a28c098dd2a0369/omgevingsvergunning-in-de-praktijk-omgevingsvergunning?ctx=WKNL_CSL_634
- Kruiskamp, P. (2022). *Standaard Bedrijfsindeling indeling 2008 – versie 2018, update 2022* [Paper]. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/activiteiten/standaard-bedrijfsindeling--sbi--/de-structuur-van-de-sbi-2008-versie-2018-update-2022>
- Kunreuther, H., Ginsberg, R. Miller, L., Sagi, P., Slovic, P., Borkan, B., & Katz, N. (1978). *Disaster Insurance Protection: Public Policy Lessons.* John Wiley & Sons.
- Lalwani, N., & Duval, T. S. (2000). The Moderating Effects of Cognitive Appraisal Processes on Self-attribution of Responsibility. *Journal of Applied Social Psychology*, 30, 2233-2245. <https://doi.org/10.1111/j.1559-1816.2000.tb02434.x>

- Lindell, M. K., & Perry, R. W. (2000). Household Adjustment to Earthquake Hazard: A Review of Research. *Environment and behavior*, 32, 461-501.
<https://doi.org/10.1177%2F00139160021972621>
- Lindell, M. K., & Perry, R. W. (2004). Communicating Environmental Risk in Multiethnic Communities. Sage Publications.
- Lindell, M. K., & Perry, R. W. (2012). The Protective Action Decision Model: Theoretical Modifications and Additional Evidence. *Risk Analysis*, 32(4), 616-632.
<https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2011.01647.x>
- Lindell, M. K., & Whitney, D. J. (2000). Correlates of Household Seismic Hazard Adjustment Adoption. *Risk analysis*, 20(1), 13-26. <https://doi.org/10.1111/0272-4332.00002>
- Martin, I. M., Bender, H., & Raish, C. (2007). What Motivates Individuals to Protect Themselves from Risks: The Case of wildland Fires. *Risk Analysis*, 27(4), 887-900.
<https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2007.00930.x>
- Mastenbroek, E., & Versluis, E. (2014). Naleven en Handhaven. In A. Hoogerwerf, & M. Herweijer (Red.), *Overheidsbeleid* (9e druk, pp. 137-149). Kluwer.
- Milne, S., Sheeran, P., & Orbell, S. (2000). Prediction and Intervention in Health Related Behaviour: A Meta-Analytic Review of Protection Motivation Theory. *Journal of Applied Social Psychology*, 30(1), 106-143. <https://doi.org/10.1111/j.1559-1816.2000.tb02308.x>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2007). *Actieprogramma Brandveiligheid. Kamerstukken II 2006/07*, 26956, nr. 46, b1.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26956-46-b1>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2009). *Visie op Brandveiligheid. Kamerstukken II 2008/09*, 26956, nr. 66.
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2009Z08285&did=2009D21442
- Mulilis, J. P., & Lippa, R. (1990). Behavioral Change in Earthquake Preparedness Due to Negative Threat Appeals: A Test of Protection Motivation Theory. *Journal of Applied Social Psychology*, 20(8), 619-638. <https://doi.org/10.1111/j.1559-1816.1990.tb00429.x>
- Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding. (2010). *De Brandweer over mogen*. <https://www.yumpu.com/nl/document/view/5745048/de-brandweer-over-morgenpdf-nvbr>

- Norman, P., Boer, H., & Seydel, E. R. (2005). Protection Motivation Theory. In M. Conner, & P. Norman (Eds.), *Predicting Health Behaviour: Research and Practice with Social Cognition Models* (2nd ed., pp. 81-126). Open University Press.
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen, & Veiligheidsregio Gelderland-Zuid. (2016). *Integrale risicoanalyse*. <https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/10bc58ee-b864-48e1-ac99-308f1e5f2e49>
- Osborne, S. P. (2010). The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In S. P. Osborne (Ed.), *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 1-16). Routledge.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158. <https://doi.org/10.1177/0275074012466935>
- Ossewaarde, R. (2006). *Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing?* [Rapport]. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. <https://www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2006/05/01/eigen-verantwoordelijkheid-bevrijding-of-beheersing>
- Paton, D. (2003). Disaster preparedness: a social-cognitive perspective. *Disaster Prevention and Management*, 12(3), 210-216. <https://doi.org/10.1108/09653560310480686>
- Paton, D., McClure, J., & Bürgelt, P. T. (2006). Natural hazard resilience: The role of individual and household preparedness. In D. Paton, & D. Johnston (Eds.), *Disaster resilience: An integrated approach* (pp.105-127). Charles C Thomas.
- Peeters, R., & Drosterij, G. (2011). Verantwoordelijke vrijheid: responsabilisering van burgers op voorwaarden van de staat. *Beleid en Maatschappij*, 38(2), 179-199. <https://doi.org/10.5553/BenM/2011038002004>
- Pestoff, V. A., Brandsen, T., & Verschuere, B. (2012). *New public governance, the Third Sector, and co-Production*. (1st ed.) Routledge.
- Poussin, J. K., Botzen, W. J. W., & Aerts, J. C. J. H. (2014). Factors of influence on flood damage mitigation behaviour by households. *Environmental Science and Policy*, 40, 69-77. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2014.01.013>
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2011). *Veiligheid en vertrouwen: kernen van een democratische rechtsstaat* [Rapport]. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2011/01/24/advies-veiligheid-en-vertrouwen>

- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006). *Verschil maken: eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat* [Rapport].
<https://www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2006/02/01/verschil-maken>
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2013). *Terugreden is vooruitzien: maatschappelijke veerkracht in het publieke domein* [Rapport].
<https://www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2013/07/01/terugreden-is-vooruitzien>
- Regtvoort, F., & Siepel, H. (2007). *Risico- en crisiscommunicatie - Succesfactor in crisistijd*. (1e druk). Coutinho.
- Rijksoverheid. (2013). *Troonrede 2013* [Troonrede].
<https://www.koninklijkhuis.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>
- Rogers, R. W. (1983). Cognitive and physiological processes in fear-based attitude change: A revised theory of protection motivation. In J. Cacioppo & R. Petty (Eds.), *Social Psychophysiology. A Sourcebook* (pp. 153-176). Guilford Press.
- Rogers, R.W. (1975). A Protection Motivation Theory of Fear Appeals and Attitude Change. *The Journal of Psychology*, 91(1), 93-114.
<https://doi.org/10.1080/00223980.1975.9915803>
- Rogers, R.W., & Prentice-Dunn, S. (1997). Protection motivation theory. In D. S. Gochman (Ed.), *Handbook of Health Behavior Research I: Personal and Social Determinants*. (113-132). Springer.
- Rossum, E. (2020). *Handboek Brandveiligheid*. Brandpreventie Academy.
- Ruimschotel, D., Reenen, P. van., & Klaasen, H. M. (1996). De Tafel van Elf: een conceptueel kader en een instrument bij rechtshandavingsvraagstukken. *Beleidsanalyse*, 3, 4-13.
- Slovic, P. (1987). *Perception of risk*. *Science*, 236(4799), 280-285.
<https://doi.org/10.1126/science.3563507>
- Stadscontrol. (2021). *Onderzoek brandveiligheid en constructieve veiligheid, versie 1.0* [Intern onderzoeksrapport].
- Terpstra, T., & Gutteling, J. M. (2008). Households' perceived responsibilities in flood risk management in the Netherlands. *International Journal of Water Resources Development*, 24(4), 555-565. <https://doi.org/10.1080/07900620801923385>
- Thiel, S. van. (2015). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding* (3e, herziene druk). Coutinho.
- Tonkens, E. (2003). *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector* (1e druk). Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.

- Tonkens, E. (2008). *De bal bij de burger: burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving*. Vossiuspers UvA.
- Torfig, J., Triantafyllou, P. (2013). What's in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9-25. <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805250>
- Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (2016). *Programma Risicobeheersing Brandweer Gelderland-Zuid: Per 1 januari 2017, versie 0.9* [Beleidsnotitie].
- Veiligheidsregio Gelderland-Zuid. (z.j.). *Wat doen wij?*. Geraadpleegd op 20 mei 2025 van <https://vrgz.nl/wat-doen-wij/>
- Vollenhoven, P. van. (2007). *Maatschappelijk debat over de essentiële veiligheidsrelatie tussen overheid en samenleving* [Notitie]. Onderzoeksraad voor Veiligheid. <https://vubis.politieacademie.nl/iguana/www.main.cls?surl=search&p=76e3e16a-d5dd-477d-84d1-e0e25fbf6033#recordId=2.45239>
- Vrooman, C., Noije, L. van., Jonker, J. J., & Veldheer, V. (2012). Responsabele burgers, regisserende overheid. In V. Veldheer, J. J. Jonker, L. van Noije & C. Vrooman (Red.), *Een beroep op de burger: minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* (pp. 11-31). Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid. (2006). *De verzorgingsstaat herwogen: over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden* [Rapport]. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2006/10/05/de-verzorgingsstaat-herwogen>
- Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid. (2008). *Onzekere veiligheid: verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid* [Rapport]. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2008/10/01/onzekere-veiligheid>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2011). *Evenwichtskunst: over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid* [Rapport]. <https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2011/11/28/evenwichtskunst>
- Wijdeven, T. M. F. van de. (2012). *Doe-democratie: over actief burgerschap in stadswijken* [Proefschrift, Tilburg University]. Eburon.
- Wijdeven, T. M. F. van de., Graaf, L.J. de., & Hendriks, F. (2013). *Actief burgerschap: lijnen in de literatuur* [Rapport]. Tilburgse School voor Politiek en Bestuur. <https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/actief-burgerschap-lijnen-in-de-literatuur>

- Wingerde, C.G. van. (2012). *De afschrikking voorbij: een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regelnaleving in de Nederlandse afvalbranche* [Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam]. Wolf Legal Publishers.
- Witte, K. (1992). Putting the fear back into fear appeals: The extended parallel process model. *Communications Monographs*, 59(4), 329-349.
<https://doi.org/10.1080/03637759209376276>
- Yin, R. K. (2014). *Case study research : design and methods* (5th Ed.). SAGE.

Bijlagen

Bijlage 1: Interviewguide organisaties

Interviewguide organisaties
Algemeen
<ul style="list-style-type: none"> • Organisatie: • Respondent: • Datum: • Tijd:
Introductie
<ul style="list-style-type: none"> • Kort ingaan op de aanleiding van het onderzoek en op de achtergrond van de onderzoeker. • Het doel van het onderzoek toelichten + onderzoeksvraag. • Aangeven waarom de respondent van belang is voor het onderzoek. • Duur interview: 60 minuten. • Opbouw van het interview. • Toestemming vragen voor audio-opname interview. • Aangeven dat de informatie uit het interview anoniem en vertrouwelijk wordt verwerkt.

Thema's	Interviewvragen
Algemeen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wat is uw functie binnen de organisatie? 2. Wat is uw rol ten aanzien van brandveiligheid binnen de organisatie
Risicobewustzijn	<ol style="list-style-type: none"> 3. Hoeveel aandacht is er binnen de organisatie voor het risico op brand? Vervolgvrage: <ol style="list-style-type: none"> a. In welke vorm uit deze aandacht voor brandveiligheidsrisico's zich (informele gesprekken, formele overleggen, beleidsdocumenten, enz.)? 4. Hoeveel prioriteit hebben brandveiligheidsrisico's ten opzichte van andere risico's/zaken binnen de organisatie? Vervolgvrage: <ol style="list-style-type: none"> a. Welke risico's/zaken hebben binnen de organisatie de hoogste prioriteit?
Risicoperceptie	<ol style="list-style-type: none"> 5. Hoe hoog schat u de kans in dat er in een gebouw van de organisatie brand uitbreekt? Vervolgvrage: <ol style="list-style-type: none"> a. Waarom schat u deze kans hoog of laag in? 6. Hoe ernstig schat u de gevolgen van een brand voor de organisatie in? Vervolgvrage: <ol style="list-style-type: none"> a. Waarom zijn de gevolgen volgens u ernstig of niet-ernstig?

Kennis wet- en regelgeving	<p>7. In hoeverre is de organisatie bekend met de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit?</p> <p>8. In hoeverre zijn de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit voor de organisatie duidelijk? Zijn deze eisen voor de organisatie duidelijk genoeg om ze uit te kunnen voeren?</p>
Vermogen om te handelen	<p>9. Denkt u dat het voldoen aan de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit bijdraagt aan de brandveiligheid van gebouwen?</p> <p>10. Zijn er binnen de organisatie voldoende middelen (tijd/geld) beschikbaar om de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit na te leven?</p> <p>11. Zijn er binnen de organisatie voldoende kennis en vaardigheden aanwezig om de brandveiligheidseisen uit het bouwbesluit na te leven?</p> <p> Zo ja:</p> <p> a. Hoe uit dit zich? Heeft de persoon of personen die verantwoordelijk is/zijn voor de brandveiligheid binnen de organisatie een achtergrond in brandveiligheid?</p> <p> Zo nee:</p> <p> b. Wat doet de organisatie om dit tekort aan kennis en vaardigheden op te vangen?</p> <p>12. Brengt het naleven van de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit kosten met zich mee voor de organisatie? Hoe hoog schat u deze kosten in?</p> <p>13. Wat zijn voor de organisatie de baten van het naleven van de brandveiligheidseisen uit het bouwbesluit? Hoe hoog schat u deze baten in?</p> <p>14. Vindt u dat de kosten van naleving en de baten van naleving in balans zijn? Waarom wel/waarom niet?</p>
Verantwoordelijkheids-Opvatting	<p>15. Wie is er in uw ogen verantwoordelijk voor de brandveiligheid van gebouwen van de organisatie?</p>
Invloed toezicht en handhaving	<p>16. Hoe hoog schat u de kans in dat een overtreding van de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit wordt gemeld bij een overheidsinstantie (ODRN/VRGZ) door een niet-overheidsactor (klant, medewerker, bewoner, patiënt, enz.)?</p> <p>17. Zijn gebouwen van de organisatie recent door de ODRN/VRGZ gecontroleerd op brandveiligheid?</p> <p> Vervolgvrage:</p> <p> a. Hoe hoog schat u de kans dat gebouwen van de organisatie op korte termijn door de ODRN of VRGZ gecontroleerd worden op brandveiligheid?</p> <p>18. Hoe hoog schat u de kans dat een overtreding van de brandveiligheidseisen bij een overheidscontrole aan het licht komt?</p>

	<p>19. Hoe hoog schat u de kans dat een toezichthouder, na het vaststellen van een overtreding, een sanctie oplegt?</p> <p>20. Heeft u kennis van de sancties die staan op het overtreden van de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit?</p> <p>Zo ja:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Hoe zwaar vindt u deze sanctie? b. Heeft de hoogte van de sanctie invloed op het al dan niet naleven van de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit? <p>21. Brengt een opgelegde sanctie naast eventuele financiële nadelen in uw ogen ook andere nadelen met zich mee (bijvoorbeeld reputatie/imagoschade)?</p> <p>Zo ja:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Hebben deze bijkomende nadelen invloed op het naleven van de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit?
Eigen verantwoordelijkheid	<p>22. In hoeverre leeft de organisatie uit eigen beweging (dus zonder overheidsbemoeienis) de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit na?</p> <p>23. In hoeverre informeert de organisatie zich actief over mogelijke risico's ten aanzien van brandveiligheid en over maatregelen waarmee deze risico's kunnen worden tegengegaan?</p> <p>24. Is er bij het nemen van maatregelen, om te voldoen aan de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit aandacht voor de mogelijke gevolgen van deze maatregelen? In het bijzonder voor de gevolgen voor anderen (patiënt, bewoner, klant, omgeving, overheid, enz.)?</p> <p>25. Heeft de organisatie een brandveiligheidsbeleid of een plan van aanpak ten aanzien van brandveiligheid?</p> <p>26. Waarop is het handelen of beleid van de organisatie, op het gebied van brandveiligheid, gebaseerd?</p> <p>Vervolgvrage:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. In hoeverre is het beleid of handelen van de organisatie gebaseerd op de brandveiligheidseisen uit het bouwbesluit? <p>27. In hoeverre is de organisatie zich bewust van de (wettelijke) verplichtingen die voortvloeien uit de rol van gebouweigenaar?</p> <p>Vervolgvrage:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Neemt de organisatie deze verplichtingen serieus en doet ze moeite om deze verplichtingen te vervullen?
Brandveiligheidsniveau gebouwen	<p>28. In hoeverre voldoet het gebouw/voldoen de gebouwen van de organisatie aan de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit?</p> <p>Zo nee:</p>

	a. Wat is de reden dat het gebouw/de gebouwen niet voldoen aan de brandveiligheidseisen?
--	--

Afsluiting interview

- Heeft u nog vragen of zijn er punten die u wil bespreken?
- Vragen aan de respondent of hij/zij een transcriptie van het interview wil ontvangen
- Nogmaals benadrukken wat er met de informatie uit het interview gebeurt.
- Bedanken respondent.

Bijlage 2: Interviewgide toezichthouders ODRN en VRGZ

Interviewgide toezichthouders ODRN en VRGZ	
Algemeen	
<ul style="list-style-type: none"> • Organisatie: • Respondent: • Datum: • Tijd: 	
Introductie	
<ul style="list-style-type: none"> • Kort ingaan op de aanleiding van het onderzoek en op de achtergrond van de onderzoeker. • Het doel van het onderzoek toelichten + onderzoeksvraag. • Aangeven waarom de respondent van belang is voor het onderzoek. • Duur interview: 60 minuten. • Opbouw van het interview. • Toestemming vragen voor audio-opname interview. • Aangeven dat de informatie uit het interview anoniem en vertrouwelijk wordt verwerkt. 	

Thema's	Interviewvragen
Algemeen	1. Wat is uw functie binnen de ODRN of VRGZ?
Risicobewustzijn	2. Is er bij organisaties in Nijmegen over het algemeen veel aandacht voor brandveiligheidsrisico's? 3. Geven gebouweigenaren in Nijmegen brandveiligheidsrisico's ten opzichte van andere risico's en zaken veel prioriteit? 4. Speelt de factor aandacht een belangrijke rol bij het al dan niet nemen van de eigen verantwoordelijkheid?
Risicoperceptie	5. Schatten organisaties over het algemeen de kans hoog in dat er in hun gebouw/gebouwen brand uitbreekt? Vervolgvrage: b. Waarom schatten ze die kans hoog of laag in? 6. Schatten organisaties de gevolgen van een brand over het algemeen ernstig in? b. Waarom schatten ze die gevolgen ernstig of niet ernstig in? 7. Hebben de ingeschatte kans en ingeschatte effect invloed op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid?
Kennis wet- en regelgeving	8. In hoeverre zijn organisaties bekend met de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit? 9. In hoeverre zijn de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit voor organisaties duidelijk? Zijn deze eisen voor gebouweigenaren duidelijk genoeg om ze uit te kunnen voeren? 10. Is kennis van wet- en regelgeving van invloed op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid?

<p>Vermogen om te handelen</p>	<p>11. Zien organisaties over het algemeen het nut in van de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit? Geloven ze over het algemeen dat de brandveiligheidseisen bijdragen aan de brandveiligheid van gebouwen?</p> <p>12. Hebben organisaties over het algemeen voldoende middelen om de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit na te leven? Vervolgvrage: a. Zijn er, ten aanzien van de beschikbaarheid van middelen, verschillen tussen verschillende soorten organisaties?</p> <p>13. Speelt de beschikbaarheid van middelen een rol bij het in de praktijk brengen van de eigen verantwoordelijkheid/naleven brandveiligheidsregels?</p> <p>14. Hebben organisaties over het algemeen voldoende kennis en vaardigheden in huis om de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit na te leven?</p> <p>15. Speelt de mate van kennis en vaardigheden die in een organisatie aanwezig is een rol bij het nemen van de eigen verantwoordelijkheid/naleven van de brandveiligheidsregels?</p> <p>16. Veel organisaties zijn voor kennis en toepassing van de brandveiligheidseisen afhankelijk van externe bedrijven. Hoe kijken jullie daar tegenaan?</p> <p>17. Brengt het naleven van de brandveiligheidseisen over het algemeen hoge kosten met zich mee voor organisaties?</p> <p>18. Vinden organisaties de kosten die ze maken voor brandveiligheid in verhouding staan tot de baten die het oplevert?</p> <p>19. Heeft die afweging tussen de kosten en de baten invloed op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid/naleven van de brandveiligheidseisen?</p>
<p>Verantwoordelijkheids-Opvatting</p>	<p>20. Zien gebouweigenaren brandveiligheid van gebouwen als iets waar ze zelf verantwoordelijk voor zijn?</p> <p>21. Draagt de kennis van die verantwoordelijkheid bij aan het nemen van de eigen verantwoordelijkheid/naleven brandveiligheidsregels?</p>
<p>Invloed toezicht en handhaving</p>	<p>22. In hoeverre hebben toezicht en handhaving effect op het naleefgedrag van gebouweigenaren? Vervolgvrage: a. De nadruk op eigen verantwoordelijkheid in het beleid van Nijmegen betekent in feite ook minder toezicht en handhaving. Hoe kijken jullie daar tegenaan?</p> <p>23. Na het vaststellen van een overtreding kan er een handhavingstraject volgen en eventueel een sanctie. Zijn</p>

	sancties naar uw mening een goed middel om naleving van de brandveiligheidseisen te bewerkstelligen?
Eigen verantwoordelijkheid	<p>24. Zijn gebouweigenaren naar uw mening in staat om de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van brandveiligheid in de praktijk te brengen?</p> <p><i>Optionele vragen:</i></p> <p>25. <i>Leveren organisaties, naar uw ervaring, uit eigen beweging de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit na?</i></p> <p>26. <i>Informeren organisaties zich actief over mogelijke risico's ten aanzien van brandveiligheid en over maatregelen waarmee deze risico's kunnen worden tegengegaan?</i></p> <p>27. <i>Zijn organisaties zich over het algemeen bewust van de (wettelijke) verplichtingen die voortvloeien uit de rol van gebouweigenaar?</i></p> <p><i>Vervolgvraag:</i></p> <p>28. <i>Nemen organisaties deze verplichtingen over het algemeen serieus en doen ze moeite om deze verplichtingen te vervullen?</i></p>

Afsluiting interview	
	<ul style="list-style-type: none"> • Heeft u nog vragen of zijn er punten die u wil bespreken? • Vragen aan de respondent of hij/zij een transcriptie van het interview wil ontvangen • Nogmaals benadrukken wat er met de informatie uit het interview gebeurt. • Bedanken respondent.

Bijlage 3: Interviewguide brandveiligheidsadviseur

Interviewguide brandveiligheidsadviseur
Algemeen
<ul style="list-style-type: none"> • Organisatie: • Respondent: • Datum: • Tijd:
Introductie
<ul style="list-style-type: none"> • Kort ingaan op de aanleiding van het onderzoek en op de achtergrond van de onderzoeker. • Het doel van het onderzoek toelichten + onderzoeksvraag. • Aangeven waarom de respondent van belang is voor het onderzoek. • Duur interview: 60 minuten. • Opbouw van het interview. • Toestemming vragen voor audio-opname interview. • Aangeven dat de informatie uit het interview anoniem en vertrouwelijk wordt verwerkt.

Thema's	Interviewvragen
Algemeen	1. Wat is uw functie?
Eigen verantwoordelijkheid algemeen	2. Gemeente Nijmegen doet steeds meer een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers als het gaat om brandveiligheid. Hoe kijkt u daar tegenaan? 3. Zijn gebouweigenaren naar uw mening in staat om de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van brandveiligheid in de praktijk te brengen? a. In hoeverre zijn er verschillen tussen gebouweigenaren (denk aan verschil grote en kleine organisaties) bij het in de praktijk brengen de eigen verantwoordelijkheid?
Risicobewustzijn	4. Om de brandveiligheid van gebouwen te verbeteren wordt vaak gehamerd op het bevorderen van het risicobewustzijn van gebouweigenaren. In hoeverre denkt u dat risicobewustzijn een rol speelt bij het nemen van de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van brandveiligheid?
Risicoperceptie	5. In wetenschappelijke literatuur wordt gesteld dat de risicoperceptie van personen invloed heeft op het al dan niet nemen van maatregelen om een risico tegen te gaan. Risicoperceptie is in dit geval een subjectieve beoordeling van een waargenomen risico dat bestaat uit de dimensies kans en effect. In hoeverre speelt risicoperceptie een rol als het gaat om het nemen van de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van brandveiligheid?
Kennis wet- en regelgeving	6. In hoeverre zijn organisaties, naar uw mening, bekend met wet- en regelgeving? In dit geval de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit?

<p>Vermogen om te handelen</p>	<p>7. Denkt u dat het geloof van een gebouweigenaar in het nut van de brandveiligheidseisen uit wet- en regelgeving bijdraagt aan het nemen van de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van brandveiligheid?</p> <p>8. Zijn er binnen organisaties over het algemeen voldoende middelen (tijd/geld) beschikbaar om de brandveiligheid van gebouwen goed te regelen?</p> <p>9. Zijn er binnen organisaties voldoende kennis en vaardigheden aanwezig om de brandveiligheidseisen uit het bouwbesluit na te leven?</p> <p>10. Heeft de afweging van de kosten en de baten van het nemen van maatregelen om de brandveiligheid van een gebouw op orde te krijgen invloed op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid?</p>
<p>Invloed toezicht en handhaving</p>	<p>11. In hoeverre heeft toezicht en handhaving effect op het naleefgedrag van gebouweigenaren?</p>
<p>Verantwoordelijkheidsopvatting</p>	<p>12. Zien gebouweigenaren brandveiligheid van gebouwen als iets waar ze zelf verantwoordelijk voor zijn?</p>

Bijlage 4: Object- en risicocategorieën Integrale risicoanalyse ODRN en VRGZ

Nummer	Objectcategorie	Risicocategorie
1	Ziekenhuizen	1
2	Fabrieken >250 personen	1
3	Verpleegtehuizen >10 personen	1
4	Kliniek voor dagbehandeling	1
5	24-uurs woonzorgfunctie	1
6	Cafés, discotheken	1
7	Logiesfunctie in bijzondere gebouwen (bij seizoensgebonden arbeiders)	1
8	Camping/bungalow/jachthaven	1 (maatwerk)
9	Logies 10-50 personen	1 of 2
10	Winkelcentra	1 of 2
11	Parkeergarage/parkeerkelders/parkeerdekken	1 of 2
12	Tijdelijke bouwsels (zoals bij evenementen)	1 t/m 3
13	Fabrieken en industrie	1 t/m 3 (maatwerk)
14	Kinderdagopvang >10 personen	2
15	Buurthuis en multifunctioneel centrum	2
16	Dagverblijf gehandicapten >10 personen	2
17	Peuterspeelzaal >10 personen	2
18	Speciale onderwijsfunctie (bv universiteit)	2
20	Stationsgebouw >50 personen	2
21	Woongebouw met zorg zonder 24-uurs zorg	2
22	Theater	2
23	Kamerverhuur <5 personen (klein)	3
24	Kamerverhuur >150 personen (groot) Kamerverhuur >5 personen	3
25	Gebouwen met celfunctie	3
26	Logies <10 personen (B&B)	3
27	Kinderopvang <10 personen & gastouders	3
28	Gebedshuizen >50 personen	3
29	Basisschool >10 personen	3
30	Winkelgebouwen 50 - 250 personen	3
31	Gevangenissen	3
32	Kantine (sport c.a.)	3
33	Zwembad	3
34	Museum, bibliotheek 50-250p, Tentoonstellingsgebouw 50-250p	3
35	Buitenschoolse opvang	3
36	Middelbare school	3
37	Logiesfuncties >50 personen	3
38	Kantoren	Overige
39	Wonen in een bijzonder gebouw (antikraak)	Overige
40	Woningen	Overige

41	Bouwwerk geen gebouw zijnde >50 personen	Overige
----	--	---------