

5 oktober 2021

RISICOGERICHT TOEZICHT



CONVENANT TEGEN BRAND

Grote branden zijn er al jaren niet geweest in de Amsterdamse zorg. Maar dat sluit het risico erop niet uit. Overheids- en zorgorganisaties werken nu intensief samen om dit risico op brand in kaart te brengen en waar nodig te beperken. ‘Brandveiligheidsmanagementsystemen’ staan in hun convenant centraal. Wat zijn dit? En wat betekenen ze voor toezicht? “We moeten open vragen stellen.”

Hij hoorde over een [dodelijke brand in een illegaal pension](#), sloeg met zijn vuist op tafel en stelde dat Amsterdam razendsnel brandveilig moest worden. “Zo bracht toenmalig burgemeester Eberhard van der Laan het balletje aan het rollen”, vertelt Maarten Van Heugten, Afdelingshoofd VTH Stadsdeel Nieuw West. “Door zijn aanjagersrol werden verschillende branchegerichte projecten opgestart, zoals voor parkeergarages en kinderdagverblijven. In 2016 kwam bovendien het convenant ‘Brandveiligheid in de zorg’ tot stand: een overeenkomst tussen de gemeente, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Brandweer Amsterdam-Amstelland en zorgkoepel SIGRA. Niet veel later zetten ook tien zorginstellingen en vier ziekenhuizen hun handtekening.”

“Iedereen vond dat er onvoldoende samenwerking was voor brandveiligheid.”

ACTIE ONDERNEMEN

De overeenkomst leidde onder andere tot een overlegstructuur. Een belangrijk beginpunt, volgens Van Heugten. “Iedereen was het erover eens dat de lokale zorg, brandweer, gemeente en omgevingsdienst tot dan toe niet intensief genoeg hadden samengewerkt. Meer samenwerking zou

de brandveiligheid vergroten.” De partijen gingen met elkaar om de tafel en ontwikkelden een gezamenlijke aanpak, maar tot concrete resultaten kwam het nog niet. Zelf sloot Van Heugten zo’n anderhalf jaar geleden aan bij die overleggen, kort voordat de zorgsector haar wens uitsprak om nu toch echt meters te maken, de gezamenlijke aanpak door te ontwikkelen en deze in de praktijk te brengen. “Na die oproep besloten we gezamenlijk onze ambitie opnieuw te onderschrijven. Letterlijk: we ondertekenden in april 2021 een tweede convenant, waar zich ook extra partijen bij aansloten [zie kader, red.]. Met dit hernieuwde commitment wilden we energie, focus en actiegerichtheid terugbrengen in onze samenwerking.”

CONVENANT 'BRANDVEILIGHEID IN DE ZORG'

Het convenant '[Brandveiligheid in de zorg](#)' is een overeenkomst tussen de gemeente Amsterdam, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Brandweer Amsterdam-Amstelland en zorgkoepel SIGRA. Daarnaast ondertekenden de volgende zorginstellingen de overeenkomst:

- Amsta
- Amsterdam UMC (locaties AMC en VU)
- BovenIJ Ziekenhuis
- Cordaan
- HVO/Querido
- Amstelring
- OLVG Oost & West
- Antoni van Leeuwenhoek-ziekenhuis
- Level (fusieorganisatie van Bascule, Spirit en Lijn 5)
- GGD

RISICO'S BEPERKEN

“Alle aangesloten zorgorganisaties voeren nu een ‘brandveiligheidsmanagementsysteem’ in of hebben dat al – voor een deel – gedaan”, zegt Van Heugten. “Dit betekent dat elk van hen een bepaald niveau van brandveiligheid als ambitie stelt, onderzoekt wat de brandveiligheidsrisico’s in alle lagen van de organisatie zijn, specifieke maatregelen bedenkt om deze risico’s te beheersen en die maatregelen daadwerkelijk invoert. Het systeem beperkt hierbij niet alleen de kans dat er brand ontstaat, maar ook de gevolgen als er onverhoopt toch brand uitbreekt.” De zorgorganisaties evalueren voortdurend de impact van hun brandveiligheidssysteem, vertelt Van Heugten. “En ze voeren verbeteringen door waar mogelijk en nodig. In die zin zijn alle systemen hetzelfde. Maar verder kunnen risico’s en maatregelen per organisatie verschillen. Een maatregel kan bijvoorbeeld een goede kamerinrichting zijn. Of preventieve voorlichting voor iedereen in het gebouw. Maar deze inrichting en voorlichting kunnen heel anders zijn in een ziekenhuis dan in een verzorgingshuis voor demente ouderen.”

TOEZICHT VERANDEREN

Omdat geen brandveiligheidsmanagementsysteem hetzelfde is, is ook het toezicht op zo’n systeem per organisatie anders. Er is nog altijd een lijst met wettelijke vereisten. Maar het systeemtoezicht van de gemeente (op zorginstellingen) en de omgevingsdienst (op ziekenhuizen) is nu meer dan alleen het afvinken van die lijst.

“Toezicht is nu meer dan het afvinken van een lijst wettelijke vereisten.”

Van Heugten: “We kijken hoe het brandveiligheidsmanagementsysteem is ingevuld en werkt. Hierbij stellen we organisaties in eerste instantie alleen open, onderzoekende vragen. Zoals: wat is jullie

bestuursvisie op brandveiligheid? Hoe optimaliseren jullie die brandveiligheid? Hoe checken jullie of maatregelen inderdaad risico's indammen? En hoe leggen jullie dit vast? We oordelen dus niet, maar voeren audits uit en formuleren aanbevelingen op basis van de bevindingen.”

WERKWIJZE AFTASTEN

Voor industriële gebouwen en hoogrisico-objecten met een verhoogde dreiging op een aanslag, zoals overheidsgebouwen, zijn brandveiligheidsmanagementsystemen al een beproefd concept. “Maar voor de zorg zijn ze nieuw”, zegt Van Heugten. “Of ze hier goed werken, moet nog blijken. We zijn nog met elkaar aan het uitvinden hoe de zorg die systemen het beste kan vormgeven en hoe de overheid ze het beste kan toetsen. Welke vragen kunnen wij als toezichhouders bijvoorbeeld stellen? In hoeverre mogen we vóór een audit al een advies te geven; wanneer botst zo’n adviesrol te veel met onze toezichhoudende taak? En wat als een organisatie de aanbevelingen in ons auditrapport negeert? We weten nog niet zeker of het dan volstaat om helemaal terug te vallen op traditionele, regelgerichte controles. Of hoe vaak we deze checks überhaupt nog moeten doen.”

“Zie audits niet als tijd- of kostenbesparing, maar als een investering in kwaliteit.”

GEDULD HEBBEN

De gemiddelde Amsterdamse inspecteur heeft nog nooit een audit gedaan. “Het is echt even wennen”, zegt Van Heugten. “Daar is tijd voor nodig. Als convenantpartners hebben we drie jaar gereserveerd voor deze implementatie. Als je al na een jaar concrete resultaten wilt, creëer je je eigen mislukking.” Dat is ook zijn advies aan partijen die in hun eigen regio net zo’n aanpak willen starten: heb geduld. “En zie audits niet als een tijd- of kostenbesparing. Misschien dat je minder vaak op bezoek hoeft, zeker als een organisatie haar brandveiligheid al jaren op orde heeft. Maar systeemgericht toezicht is heel tijdsintensief. Doe het niet om kosten te besparen. Doe het om de zorg zo brandveilig mogelijk te maken.”

MEER ORGANISATIES, MEER SECTOREN

Amsterdamse overheids- en zorgorganisaties werken intensief samen om het risico op brand in kaart te brengen en te beperken. Nadat ze het convenant ‘Brandveiligheid in de zorg’ tekenden, werd eerst een overlegstructuur opgetuigd. Zorgorganisaties voerden een brandveiligheidsmanagementsysteem in, evalueren de impact hiervan en voeren waar mogelijk en nodig verbeteringen door. Het systeemtoezicht wordt afgestemd op de individuele organisatie.

De partners zijn al heel tevreden over hun huidige aantal. Tegelijkertijd verwachten ze dat steeds meer zorgorganisaties zich zullen aansluiten. Zeker zodra, op basis van de ervaring van huidige convenantpartners, duidelijker is wat ongeveer de kosten zijn van de invoering van een brandveiligheidsmanagementsysteem. En zodra blijkt dat instellingen en ziekenhuizen dankzij de systeemaanpak daadwerkelijk brandveiliger zijn voor bewoners, patiënten, bezoekers en werknemers.

Deze impact zal al over enkele jaren al terug te zien moeten zijn in de eigen evaluaties van zorginstellingen en in een afname van het aantal (kleine of grote) brandincidenten. Het is ook de bedoeling dat veel toezichhouders tegen die tijd in staat zullen zijn goede auditgesprekken te voeren. En dat zij weten wanneer ze een adviserende of juist toetsende rol in moeten nemen. Zodra de brandveiligheid in de zorg er goed voor staat, willen de gemeente en Omgevingsdienst hun blik verbreden. Ze zullen dan kijken of er net zulke convenanten – inclusief systeemgericht toezicht – mogelijk zijn in andere sectoren.