

Risicogestuurde brandveiligheid is bestuurlijke uitdaging

“Hoe veilig is veilig genoeg?”



Brandveiligheid is weerbarstige materie. Een bedrijf of instelling kan aan de wettelijke brandveiligheidsvoorschriften voldoen en toch onvoldoende veiligheid bieden voor de specifieke gebruikersgroep. Marco Zannoni van het COT (Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement) legt uit hoe dat kan. Hij breekt een lans voor risicogestuurde brandveiligheid. Daarbij komt veel meer kijken dan simpelweg voldoen aan de regels. Kernboodschap: risicogestuurde brandveiligheid is vooral een bestuurlijke uitdaging.

Het overkwam GGZ-instelling Rivierduinen in Oegstgeest in maart 2011. De instelling voldeed aan de wettelijke brandveiligheidsvereisten volgens het Bouwbesluit en toch kwamen bij een brand in de instelling drie bewoners om het leven. Een trieste gebeurtenis die volgens Zannoni voortkomt uit het feit dat bestuurders en managers vaak te veel vertrouwen op een ‘papieren werkelijkheid’.

Zannoni: “Zij menen dat het voldoen aan de brandveiligheidsregelgeving voldoende veiligheidswaarborgen biedt, maar de wet stelt slechts minimumeisen. Voor instellingen met kwetsbare en verminderd zelfredzame bewoners gaan die minimumeisen niet ver genoeg.”

Van regels naar risico's

De tijd is volgens Zannoni rijp om het denken over brandveiligheid ingrijpend om te gooien. Hij signaleert bij de overheid en het bedrijfsleven een trend waarbij regelgestuurde veiligheid geleidelijk plaats maakt voor risicogestuurde veiligheid. Dat is veiligheid die niet is gebaseerd op het voldoen aan de regels, omdat dat moet, maar op gedegen risicoanalyse en afgewogen bestuurlijke beslissingen. Daar komt wel wat bij kijken, want wat moeten bestuurders en managers precies weten over brandveiligheid, vóórdat er überhaupt iets te beslissen valt? Uiteraard moeten ze de risico's in hun gebouwen kennen en ze moeten de gevolgen van hun beslissingen kunnen overzien. ‘Wat voor effect heeft het als ik wel of niet kies voor compartimentering of voor een automatisch blussysteem?’ Dat is een behoorlijke opgave voor topmanagers die niet dagelijks met

veiligheid bezig zijn. Voor hen is het halen van prestatienormen en het bewaken van budgetten doorgaans meer agendabepalend in de besluitvormingsprocessen waarover zij de regie hebben. Het tij is volgens Zannoni gunstig om risicogestuurde brandveiligheid te laten aarden in de samenleving. Want het thema brandveiligheid staat al een aantal jaren stevig op de agenda van het openbaar bestuur, de politiek en het bedrijfsleven. Deels gevoed door ingrijpende incidenten die de nieuwsheadlines haalden. Zoals de al genoemde brand in GGZ-instelling Rivierduinen, de brand in De Geinsche Hof in Nieuwegein en de brand bij ChemiePack in Moerdijk. “Het waren incidenten die de druk op bestuurders en toezichthouders hebben verhoogd. Zij kwamen voor vragen te staan als: Hoe heeft het zo ver kunnen komen? Kenden we de risico's voldoende? Wat hebben we gedaan om die risico's te beheersen?”

Vanuit eigen ambitie denken

De boodschap van Zannoni aan de zorgsector en het bedrijfsleven is helder: denk niet vanuit regels die door de overheid worden opgelegd, maar vanuit eigen ambitie. Hoe veilig willen we zelf werken? Hoe veilig is veilig genoeg? Ken de specifieke risico's en creëer een brandbeveiligingsconcept dat is afgestemd op de specifieke gebruikssituatie en de daarmee samenhangende veiligheidsbehoefte. Weet waarvoor je kiest en op grond van welke argumenten. Maatwerk op basis van het gebouw en de mogelijkheden en beperkingen van zijn gebruikers. Zo kan veel ellende worden voorkomen.

Zannoni noemt een ontruimingsoefening in een seniorenflat in Westervoort ter illustratie van hoe het mis kan gaan met brandveiligheidskeuzes. Bij de start van het scenario bleek onder meer dat bewoners met reumatische aandoeningen de aanwezige handbrandmelder met een veel te kleine knop niet konden activeren. Vervolgens stuitten mensen met rollators en rolstoelen bij het ontvluchten van de hogere etages op een barrière. De lift mocht volgens de brandveiligheidsvoorschriften niet worden gebruikt en de minder valide bewoners liepen met hun mobiliteitshulpmiddelen vast bij een stalen wenteltrap die een onneembare hindernis vormde. Niemand wist hoe het vege lijf te redden. Ondersteuning door een bedrijfshulpverleningsorganisatie was er niet, omdat geen sprake was van een zorggebouw, maar van een regulier wooncomplex. Zannoni: “Maar wel een wooncomplex met een kwetsbare en verminderd zelfredzame bewonersgroep, waarvoor extra voorzieningen noodzakelijk zijn om het gebouw tijdig en veilig te kunnen ontvluchten. Daar moet je over nadenken bij het ontwerp en bij het inrichten van het brandbeveiligingsconcept. Het wooncomplex had een gebruiksvergunning, dus het voldeed aan de minimum brandveiligheidseisen. Maar kennelijk was na afgifte van de gebruiksvergunning het karakter van de bewonersgroep veranderd. In ieder geval waren er geen ontvluchttingsvoorzieningen voor bewoners met mobiliteitsbeperkingen. Het voorbeeld geeft ook aan, dat het bij risicogestuurde brandveiligheid niet alleen gaat om technische voorzieningen, maar dat eveneens moet worden geïnvesteerd in voorlichting en instructie en in oefenen met bewoners. Een doordacht risicogestuurd brandbeveiligingsconcept werkt alleen als bewoners, medewerkers en ook mantelzorgers weten hoe zij moeten handelen in noodsituaties. Een knelpunt bij oefenen is echter dat bewoners en patiënten van zorginstellingen zelf vaak wel mee willen oefenen, maar dat management en personeel het niet toestaan, omdat ze denken dat de bewoners het niet aankunnen.”

Keuzes en afwegingen

Keuzes en afwegingen maken is samengevat de grootste uitdaging waarvoor verantwoordelijke directies en bestuurders staan. Keuzes en afwegingen vanuit een heldere eigen visie op veiligheid, waarmee zij aangeven dat ze hun verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk nemen. Zannoni vervolgt: “Op basis van een grondige kennis van het eigen gebouw, de bedrijfs- of zorgprocessen en de kwetsbaarheid daarvan,

moeten afgewogen keuzes worden gemaakt ten aanzien van de te bereiken veiligheidsdoelen: het voorkomen en beperken van branden, snelle, soepele en veilige ontruiming, voorkomen van slachtoffers. Met deze risicobenadering kunnen tevens onnodige investeringen worden voorkomen, want op plaatsen waar het risico lager is kan voor minder zware brandveiligheidsvoorzieningen worden gekozen.”

Met risicoanalyse, besluitvorming en uitvoering van een concept houdt het voor de verantwoordelijke beslissers niet op. Want wat doen we met de handhaving? Brandoorzaken zijn meestal niet terug te voeren op technische oorzaken, maar op menselijk falen. Bij risicogestuurde brandveiligheid moet ook worden gestuurd op gedrag. Daarvoor moeten bestuurders sterk in hun schoenen staan. Want hoe kun je het veiligheidsniveau in een zorggebouw effectief handhaven? Moeten sancties worden opgelegd aan bewoners of gebruikers die regels overtreden en bijvoorbeeld toch roken waar het niet mag? En welke eisen worden gesteld aan dienstverleners en leveranciers van buiten? De brand in de Geinsche Hof in juni 2011 bijvoorbeeld, ontstond door werkzaamheden van aannemers op het dak.

Reality check

Er zijn veel factoren om rekening mee te houden en af te wegen bij het nemen van besluiten over de brandveiligheid. Een belangrijke voorwaarde voor risicogestuurde brandveiligheid is volgens Zannoni dat beslissingen worden voorzien van een ‘reality check’.

Dat wil zeggen: kritisch kijken of afgesproken maatregelen uitvoerbaar zijn en of het veiligheidsniveau voldoende kan worden gehandhaafd. Bij die reality check moet ook worden vastgesteld of er in de hele keten van preventie-preparatie-repressie-nazorg geen zwakke schakels zitten en of geen zaken over het hoofd zijn gezien die de effectiviteit van het brandbeveiligingsconcept kunnen aantasten. Zijn bouwkundige en technische brandveiligheidsvoorzieningen goed doordacht en zijn de bedrijfsnoodplannen up to date? Zijn kennis en vaardigheden van de bedrijfshulpverlening op peil en geborgd? Alle schakels moeten in samenhang en evenwichtig worden beschouwd. Risicogestuurde brandveiligheid is een forse opgave voor managers, directies en bestuurders. Maar het kan wel voorkomen dat hun bedrijf of instelling op een dag ook voorpaginanieuws wordt. (RJ)

