

(BRAND)VEILIGHEID BIJ JUSTITIËLE INRICHTINGEN

Een onderzoek door vier Rijksinspecties naar
brandveiligheid en legionellabestrijding

Arbeidsinspectie



Ministerie van Justitie
Inspectie voor de Sanctietoepassing



1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding tot het onderzoek	5
1.2	Legionella	5
1.3	Leeswijzer	6
2	Doel en opzet uitvoering onderzoek	7
2.1	Doel van het onderzoek	7
2.2	Onderzoeksmethodiek	8
2.2.1	Samenwerking Rijksinspecties	8
2.2.2	Verantwoording	9
2.2.3	Totstandkoming en inhoud toetsingskader onderzoeksmethodiek	9
2.2.4	Werkwijze onderzoek	10
2.3	Rapportage en terugkoppeling	13
2.4	Totstandkoming oordeel inrichtingen	13
3	Resultaten onderzoek justitiële inrichtingen	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Resultaten onderzoek penitentiaire inrichtingen	15
3.2.1	Bouwkundige veiligheid	15
3.2.2	Brandveilig gebruik	19
3.2.3	BHV en Arbo	20
3.2.4	Brandveiligheidsbeleid	22
3.2.5	Legionella	25
3.2.6	Particuliere- versus rijksinrichtingen	26
3.2.7	Tijdelijke- versus permanente bouw	27
3.2.8	Resumé bevindingen penitentiaire inrichtingen	27
3.3	Resultaten onderzoek COA-inrichtingen (AZC's)	31
3.3.1	Bouwkundige veiligheid	31
3.3.2	Brandveilig gebruik	32
3.3.3	BHV en Arbo	32
3.3.4	Brandveiligheidsbeleid	33
3.3.5	Resumé bevindingen asielzoekerscentra	34
3.4	Resultaten onderzoek IND-aanmeldcentra (AMC's)	35
3.4.1	Bouwkundige veiligheid	35
3.4.2	Brandveilig gebruik	35
3.4.3	BHV en Arbo	36
3.4.4	Brandveiligheidsbeleid	36
3.4.5	Resumé bevindingen aanmeldcentra	36
4	Enquête gemeenten	39
4.1	Informatie over de inrichtingen	39
4.2	Controle van de inrichtingen	39
4.3	Bevindingen laatste inspectie	40
4.4	Communicatie met derden	40
4.5	Oordeel over de inrichting	41
4.6	Resumé gemeentelijk toezicht	42
5	Bevindingen en beantwoording onderzoeksvragen	43
5.1	Inleiding analyse brandveiligheidsbeleid	43
5.2	Voortgang aanbevelingen in relatie tot het onderzoek uit 2006	44
5.2.1	Stand van zaken conclusies onderzoek 2006	44
5.2.2	Stand van zaken aanbevelingen onderzoek 2006	45



5.3	Algemene bevindingen	50
5.3.1	Algemene bevindingen penitentiaire inrichtingen	50
5.3.2	Algemene bevindingen COA en IND	52
5.3.3	Rangorde Justitiële inrichtingen op integrale brandveiligheid	53
5.4	Beantwoording van de onderzoeksvragen	54
6	Conclusies en aanbevelingen	59
6.1	Conclusies	59
6.2	Aanbevelingen aan betrokken diensten, inrichtingen en gemeenten	60
	Bijlage 1: Overzicht onderzochte inrichtingen	65
	Bijlage 2: Resultaten inspecties	67
	Bijlage 3: Aanbevelingen uit het onderzoek 2006	79
	Bijlage 4: Gebruikte afkortingen	81
	Bijlage 5: Beoordeling Rgd	83





1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

In de nacht van 26 op 27 oktober 2005 is een deel van het tijdelijke cellencomplex van het detentie- en uitzetcentrum Schiphol-Oost afgebrand. Bij deze brand zijn elf mensen om het leven gekomen en vijftien mensen gewond geraakt. Naar aanleiding van de brand is door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) een onderzoek naar onder meer de oorzaken ingesteld. Parallel aan dit onderzoek is door drie Rijksinspecties (de Arbeidsinspectie (AI) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VROM-Inspectie (VI)) een onderzoek uitgevoerd naar de brandveiligheid bij een vijftal tijdelijke penitentiaire inrichtingen. Het onderzoek van de Rijksinspecties¹ betrof een deelproject van het OVV-onderzoek.

Het onderzoek van de Rijksinspecties liet zien dat er sprake was van een groot aantal tekortkomingen op het gebied van bouwkundige, installatietechnische en personele veiligheidsaspecten, de naleving van de gebruikseisen en de preparatie van de brandweer. Uit het onderzoek kwam ook naar voren dat de sturing en de regie op de brandveiligheid van justitiële inrichtingen onvoldoende ontwikkeld was om de veiligheid van de inrichtingen voor de toekomst te borgen. Het rapport bevat dan ook zowel aanbevelingen die direct op de inrichtingen zelf van toepassing zijn als ook (organisatorische en beleidsmatige) aanbevelingen aan de verschillende betrokken partijen.

In de kabinetsreactie op het OVV-rapport aan de Tweede Kamer (18 oktober 2006) is door de betrokken ministers een aantal concrete maatregelen aangekondigd om de aangetroffen situatie op korte termijn te verbeteren. In de kabinetsreactie is tevens de aanbeveling uit het onderzoek van de Rijksinspecties overgenomen om, volgend op het onderzoek bij penitentiaire inrichtingen, in 2007 een vervolgonderzoek bij justitiële inrichtingen uit te voeren. Het voor u liggende rapport bevat de resultaten van dat onderzoek dat onder verantwoordelijkheid van de VROM-Inspectie is uitgevoerd door de gezamenlijke Rijksinspecties, die ook het eerdere onderzoek hebben uitgevoerd, en de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) van het Ministerie van Justitie.

1.2 Legionella

Uit een onderzoek van de VROM-Inspectie in 2005² is gebleken dat bij 40% van de penitentiaire inrichtingen de wettelijk verplichte legionellapreventie onvoldoende is of zelfs geheel ontbreekt. Tevens bleek dat 40% van de inrichtingen te maken had gehad met legionellabesmetting in het verleden.

¹ Rapport "VIBZ 2006306208 Brandveiligheid van Cellencomplexen (Unitbouw)", te downloaden via de website van het ministerie van VROM (www.vrom.nl).

² Rapport "Legionellapreventie in gevangenis" te downloaden van de website van het ministerie van VROM (www.vrom.nl).



Naar aanleiding van deze resultaten heeft de minister van VROM de Tweede Kamer toegezegd om in 2007 een hercontrole op de legionellapreventie uit te voeren. Mede uit het oogpunt van het beperken van de toezichtlast is besloten om de hercontrole bij de penitentiaire inrichtingen mee te nemen in het onderzoek naar de brandveiligheid van justitiële inrichtingen.

1.3 Leeswijzer

Deze rapportage beschrijft het uitgevoerde onderzoek naar de (brand)veiligheid van en de legionellapreventie bij justitiële inrichtingen en de resultaten daarvan³

Hoofdstuk 2 beschrijft de afbakening van het onderzoek en de samenwerking tussen de Rijksinspecties en geeft een toelichting op de onderzoeksvragen. Tevens bevat het een beschrijving van het toetsingskader en een korte beschrijving van de in het onderzoek meegenomen inrichtingen. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van het dossieronderzoek en de inspecties ter plaatse. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar type inrichting en bijvoorbeeld eigendoms categorie. Hoofdstuk 4 bevat een beschrijving van de resultaten van een onder gemeenten gehouden enquête naar handhaving en veiligheid van de inrichtingen.



Foto 1: Interieur PI De Koepel te Haarlem

Hoofdstuk 5 bevat een analyse van het brandveiligheidsbeleid van de betrokken partijen en een resumé van bevindingen en geeft antwoord op de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 5 wordt ook ingegaan op de bevindingen in dit onderzoek in relatie tot de aanbevelingen die door de Rijksinspecties zijn gedaan naar aanleiding van het onderzoek in 2006.

Hoofdstuk 6 bevat de conclusies van dit onderzoek en geeft aanbevelingen voor verbetering aan de betrokken partijen.

In de rapportage zijn, ter illustratie van de bevindingen, opmerkingen van inspecteurs van de Rijksinspecties (verder inspecteurs) in kaders opgenomen. Deze teksten hebben steeds betrekking op de in de desbetreffende paragrafen besproken inrichtingen.

Daarnaast is een aantal foto's, die tijdens de inspecties gemaakt zijn, opgenomen. Doel hiervan is het geven van voorbeelden en tevens inzicht te geven in de tijdens het onderzoek aangetroffen praktijksituaties.

Waar in dit rapport gesproken wordt over 'PI's' worden daarmee de penitentiaire inrichtingen bedoeld die onder verantwoordelijkheid van DJI staan. Onder de penitentiaire inrichtingen worden in het kader van dit onderzoek ook verstaan: justitiële jeugdinrichtingen, huizen van bewaring en TBS-klinieken. De onder het COA vallende asielzoekerscentra worden met 'AZC' aangeduid en de aanmeldcentra van de IND met 'AMC'. Indien gesproken wordt over 'justitiële inrichtingen' of 'JI's' dan worden daarmee alle onderzochte inrichtingen bedoeld.

³ In het rapport wordt - daar waar nodig - de term '(brand)veiligheid' gehanteerd om aan te geven dat het zowel om brandveiligheid als legionellapreventie gaat.



2 Doel en opzet uitvoering onderzoek

2.1 Doel van het onderzoek

Het centrale doel van dit onderzoek is *het verkrijgen van inzicht in het huidige (brand)veiligheidsniveau van de justitiële inrichtingen en de borging⁴ daarvan op de langere termijn*. Het onderzoek is daarom met name gericht op de wijze waarop de verschillende betrokken instanties invulling geven aan hun verantwoordelijkheid hiervoor. Deelvragen waarop deze rapportage antwoord moet geven, zijn:

- Wat is de vergunningssituatie (bouwvergunning, gebruiksvergunning)?
- Zijn de vergunningen terecht verleend?
- Wat is de aard van de bouwkundige opzet, aangebrachte voorzieningen en installaties ten behoeve van de brandveiligheid van de inrichtingen?
- Welke (brand)veiligheidsmaatregelen zijn getroffen (technisch, organisatorisch (waaronder bedrijfshulpverlening (BHV)), regiem voor bewoners e.d.)?
- Hoe zijn deze (brand)veiligheidsmaatregelen geborgd?
- Zijn de (brand)veiligheidsmaatregelen voldoende bekend op de werkvloer?
- Wat is het naleefgedrag?
- Hoe wordt het toezicht door de gemeenten ingevuld?
- Welke maatregelen zijn na de Schipholbrand c.q. na het verschijnen van het rapport van de OVV daarover getroffen, in uitvoering dan wel in voorbereiding?
- Welke lacunes zijn er in de huidige (brand)veiligheidssituatie?
- Welke maatregelen moeten worden getroffen om tot een optimale (brand)veiligheid te komen?
- Wat is de dekking van verbeterplannen ten opzichte van geconstateerde gebreken?
- Zijn er afdoende maatregelen getroffen om legionellabesmetting te voorkomen?
- Hoe zijn deze maatregelen geborgd?

Bovengenoemde vragen zijn uitgewerkt in toetspunten per thema (zie paragraaf 2.2.3). In hoofdstuk 5 worden de volgende (aan een onderzoeksthema gekoppelde) onderzoeksvragen uiteindelijk beantwoord:

1. Hoe is het gesteld met de bouwkundige brandveiligheid van de te onderzoeken inrichtingen?
2. Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de gebruikseisen uit de gemeentelijke bouwverordening?
3. Hoe is de bedrijfshulpverlening georganiseerd?
4. Op welke wijze wordt door gemeenten invulling gegeven aan het eerstelijns toezicht op de veiligheid van de inrichtingen?

⁴ Onder 'borging' wordt in het kader van dit onderzoek verstaan, de wijze waarop er zorg voor wordt gedragen dat de brandveiligheid (ook) in de toekomst gegarandeerd is.



5. Op welke wijze geven de verantwoordelijke overheidsdiensten sturing aan de borging van de brandveiligheid en op welke wijze wordt dit gefaciliteerd?
6. Wat is de voortgang met betrekking tot de verbetering van de brandveiligheid, mede in relatie tot de aanbevelingen uit het vorige onderzoek en de kabinetsreactie?
7. Zijn er afdoende maatregelen getroffen om legionellabesmetting te voorkomen en zijn deze maatregelen geborgd?

2.2 Onderzoeksmethodiek

Het onderzoek geeft op basis van een quick-scan inzicht in bovenstaande onderzoeksvragen, maar geeft geen uitputtend totaaloverzicht van alle aspecten van de (brand)veiligheid. Op basis van de vigerende wet- en regelgeving is door de verschillende diensten aangegeven wat de aspecten zijn die een directe relatie hebben met de (brand)veiligheid. Vanuit de randvoorwaarde van een quick-scan onderzoek, op basis van interviews, dossierstudie en een visuele inspectie, is vervolgens een toetsingskader ontwikkeld.

In deze paragraaf wordt nader toegelicht waaruit dit toetsingskader bestaat, op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd en welke inrichtingen onderzocht zijn.

2.2.1 Samenwerking Rijksinspecties

Het onderzoek is voor wat betreft de penitentiaire inrichtingen een gezamenlijk onderzoek van vier Rijksinspecties. De communicatie met de instellingen is daarbij verlopen via de ISt, die in het kader van dit onderzoek de frontoffice vormde.

Voor de AZC's en AMC's is het onderzoek uitgevoerd door de Arbeidsinspectie, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de VROM-Inspectie, omdat de Inspectie voor de Sanctietoepassing geen formele betrokkenheid heeft bij deze inrichtingen. Voor dit deel van het onderzoek heeft de VI de communicatie verzorgd.

De Rijksinspecties zijn bij het onderzoek inhoudelijk ondersteund door het adviesbureau PRC.

In tabel 1 is op hoofdlijnen de taakverdeling tussen de vier Rijksinspecties weergegeven.

Onderdeel	Thema	Onderzoekende Rijksinspecties			
		AI	IOOV	ISt	VI
(dossier)onderzoek bij gemeente	onderzoek bouwvergunningdossiers				X
	onderzoek gebruiksvergunningdossiers		X		X
	onderzoek handhavingdossier		X		X
	gesprek met bwt en brandweer		X		X
	eventueel verbeterplan inrichting				X
onderzoek implementatie nieuw beleid	interview directeur	X		X	
onderzoek op locatie	bekendheid medewerkers met (nieuw) brandveiligheidsbeleid	X	X	X	
	aanwezigheid/kwaliteit RI&E	X			
	aanwezigheid/kwaliteit BHV-organisatie	X			
	aanwezigheid/kwaliteit ontruimingsplan	X			
	ontruimingsoefeningen	X			
	bevorderen brandveiligheidsbewustzijn			X	
	aansturing door hoofdkantoor			X	
	samenwerking met derden			X	
	installatietechnische brandveiligheidsaspecten		X		
	bouwtechnische brandveiligheidsaspecten				X
	gebruiksvoorschriften gebruiksvergunning		X		X
	contact/afstemming met brandweer		X		
	eventueel verbeterplan inrichting	X	X		X
	legionellapreventie				X

Tabel 1: In het onderzoek meegenomen thema's



Zowel het dossieronderzoek bij de gemeente als de onderzoeken op locatie zijn - om de toezichtslast voor de betrokken inrichtingen en gemeenten zoveel mogelijk te beperken - gezamenlijk uitgevoerd.

2.2.2 Verantwoording

Deze rapportage is - zoals hiervoor al aangegeven - het resultaat van de samenwerking tussen de Rijksinspecties. De bevindingen en conclusies zijn per thema verwoord door:

- algemeen: VROM-Inspectie, Minister van VROM;
- bouw: VROM-Inspectie, Minister van VROM;
- BHV en Arbo: Arbeidsinspectie, Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- gebruik: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-Relaties, en VROM-Inspectie, Minister van VROM;
- beleid v.w.b. de PI's: Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt), Staatssecretaris van Justitie;
- legionella: VROM-Inspectie, Minister van VROM.

De beleidsaspecten zijn bij de COA- en IND-inrichtingen onderzocht door de Arbeidsinspectie, maar vallen in formele zin niet onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

2.2.3 Totstandkoming en inhoud toetsingskader onderzoeksmethodiek

Om een uitspraak te kunnen doen over de (brand)veiligheid van de inrichtingen is een uniforme en zo objectief mogelijke uitspraak over de verschillende (brand)veiligheidsaspecten noodzakelijk. Om dit te bereiken is een toetsingskader ontwikkeld met vaste vragen, waarmee de inspecteurs zowel het dossieronderzoek bij de gemeente als de inspectie ter plaatse hebben uitgevoerd (zie de volgende paragraaf voor een toelichting op de werkwijze tijdens het onderzoek). Ook bij het onderzoek op locatie is dossieronderzoek uitgevoerd. Dit geldt in het bijzonder voor het onderzoek over legionellapreventie door de VROM-Inspectie en het onderzoek door de Arbeidsinspectie. Bij de presentatie van de onderzoeksresultaten over de legionellapreventie is echter geen onderscheid gemaakt tussen dossieronderzoek en de interviews. Deze zijn in samenhang gerapporteerd onder 'locatieonderzoek'.

Door beantwoording van de vragen en een 'expertoordeel' inzake de veiligheid zijn de inrichtingen gestructureerd in kaart gebracht. Het toetsingskader is geen uitputtende opsomming van alle aspecten die betrekking hebben op de (brand)veiligheid. Door de combinatie van de vragen in het toetsingskader en de expertise van de inspecteurs van de verschillende inspecties ontstaat toch dat wat het doel van dit onderzoek is: een gefundeerde uitspraak over de (brand)veiligheid van de justitiële inrichtingen.

Het toetsingskader is ontwikkeld rondom het toetsingskader van het onderzoek naar de brandveiligheid van penitentiaire inrichtingen uit 2006. Het toetsingskader is gebaseerd op het uitgangspunt dat het bij (brand)veiligheid gaat om een integrale en samenhangende benadering van de relevante aspecten daarbij: een combinatie van bouwkundige, installatietechnische, gebruiks-, management- en personele onderdelen (het zogenaamde brandveiligheidsconcept).



De basis voor het toetsingskader wordt gevormd door de volgende wetten en regels:

- Woningwet;
- Bouwbesluit 2003; niveau bestaande bouw;
- Gemeentelijke bouwverordening indien afwijkend van Modelbouwverordening;
- Brandweerwet 1985;
- Arbowet m.b.t. risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) en bedrijfshulpverlening;
- Waterleidingwet en –besluit.

In de onderzochte justitiële inrichtingen wordt in een aantal gevallen gestreefd naar een hoger veiligheidsniveau en is bij het verbeteren van de bouwkundige en installatietechnische brandveiligheid het nieuwbouwniveau van het Bouwbesluit 2003 als uitgangspunt gekozen. Binnen dit onderzoek is steeds uitgegaan van het niveau bestaande bouw in het Bouwbesluit 2003. In een enkel geval is - bijvoorbeeld op grond van toezeggingen van de Rgd of DJI - mede gekeken naar een hoger referentieniveau. De uitspraken in dit rapport zijn echter altijd gebaseerd op het niveau voor de bestaande bouw. Het niveau bestaande bouw is het wettelijk minimum waar alle bouwwerken in Nederland aan moeten voldoen. Voorts is onderzocht of er niet zonder of in afwijking van de bouwvergunning is gebouwd. Dit is namelijk niet toegestaan.

De onderwerpen in het toetsingskader zijn om uitvoeringstechnische redenen ingedeeld in thema's.

Thema	Onderwerp
BHV en Arbo	<ul style="list-style-type: none">• RI&E• BHV plan• BHV-ers• Ontruimingsplan• Oefenen
Bouwkundig	<ul style="list-style-type: none">• Brandveiligheidscoördinator• Compartimentering• Sterkte bij brand• Vluchtroutes• Installaties• Blusmiddelen
Gebruik	<ul style="list-style-type: none">• Brandveiligheidsscan• Brandgevaarlijke situaties• Veilig vluchten• Installaties• Blusmiddelen
Brandveiligheidsbeleid	<ul style="list-style-type: none">• Bevorderen brandveiligheidsbewustzijn• Aansturing hoofdkantoor• Samenwerking
Legionella	<ul style="list-style-type: none">• Risicoanalyse• Beheersplan

Tabel 2: Indeling toetsingskader

2.2.4 Werkwijze onderzoek

Vorbereiding onderzoek

Voor het onderzoek is een steekproef van vijftientig justitiële inrichtingen getrokken. Bij het samenstellen van de steekproef is gestreefd naar een evenwichtige landelijke verdeling over de regio's. Verder is rekening gehouden met COA, IND en DJI-inrichtingen, bouwjaar en type bouwwerk



(tijdelijk of permanent), regiem (TBS, Huis van Bewaring, jeugdinrichting), particuliere en rijksinrichtingen e.d. Een overzicht van de onderzochte inrichtingen is opgenomen in bijlage 1.

Ondanks het feit dat er geen sprake is van een a-selecte steekproef, kan het onderzoek als representatief voor de voorraad worden beschouwd. De inrichtingen zijn zo gekozen dat ze representatief zijn voor het gehele bestand (selecte steekproef).

Bij de penitentiaire inrichtingen is de steekproefomvang ca. 20%, wat voldoende geacht wordt voor een betrouwbare uitspraak over de staat van de inrichtingen. Bij de AZC's is 10% van het totaal onderzocht, wat in ieder geval op voorraadniveau (totaal van alle AZC's) een betrouwbare uitspraak geeft. Er waren in Nederland ten tijde van de uitvoering van het onderzoek twee AMC's, die beiden zijn onderzocht.

Voorafgaand aan het onderzoek is door de VI een aankondigingbrief naar de betrokken gemeenten gestuurd. In deze brief is de gemeente gevraagd ten behoeve van het dossieronderzoek een aantal stukken ter inzage te geven die voor het onderzoek noodzakelijk zijn.

Het betreft onder andere:

- bouw(vergunning)dossier (incl. constructietekeningen);
- gebruiksvergunningdossier;
- gemeentelijk brandveiligheidsbeleid;
- brandweerbeleid t.a.v. de inrichting.

In de aankondigingbrief is de gemeente nadrukkelijk uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek op locatie. Bij de aankondigingbrief is tevens een enquêteformulier gevoegd met vragen over de brandveiligheid van de inrichting en het gemeentelijk toezichts- en handhavingbeleid.

In hoofdstuk 4 (Enquête gemeenten) zijn de resultaten van deze enquête nader toegelicht.

Het onderzoek is vooraf eveneens aangekondigd bij DJI, COA en IND (die op hun beurt de te onderzoeken inrichtingen hebben geïnformeerd) en bij de Rgd.

In het recente verleden zijn door de Rgd en DJI brandveiligheids-scans en BHV-scans uitgevoerd bij de te onderzoeken inrichtingen. Deze zijn vooraf opgevraagd bij de Rgd en DJI en aan het onderzoeksteam ter beschikking gesteld.

Parallel aan de bezoeken aan gemeenten en inrichtingen is een analyse uitgevoerd van de centraal bij DJI, COA en IND in gang gezette of reeds afgeronde acties ter verbetering van de (borging van de) brandveiligheid bij justitiële inrichtingen. Deze analyse is een vervolg op en een actualisatie van de analyse die ten behoeve van het onderzoek in 2006 is uitgevoerd.

Onderzoek justitiële inrichtingen

Het onderzoek is per inrichting uitgevoerd door een team van medewerkers van de Rijksinspecties, ondersteund door een extern adviseur (PRC). In twee dagen zijn de dossiers bij de gemeente onderzocht op volledigheid, actualiteit en kwaliteit en is de inrichting bezocht voor een beoordeling van de situatie ter plaatse.

Dossieronderzoek

Het dossieronderzoek bij de gemeenten is de dag voorafgaand aan het onderzoek op locatie - als voorbereiding hierop - uitgevoerd door IOOV, VI en PRC. Bij dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met de met de handhaving en vergunningverlening belaste medewerkers van bouw- en woningtoezicht en de brandweer en zijn de dossiers van de gebruiks- en de bouwvergunning en handhaving



bestudeerd. Ten behoeve van het onderzoek op locatie zijn tevens stukken verzameld, zoals tekeningen en andere relevante vergunningstukken.

Onderzoek op locatie

Het onderzoek op locatie is door de betrokken Rijksinspecties gelijktijdig uitgevoerd. Bij al deze onderzoeken waren medewerkers van de betrokken gemeenten en/of de brandweer aanwezig. Tijdens de inspectie zijn de volgende zaken onderzocht en vastgelegd in het toetsingskader:

- In een gesprek/interview met de directeur van de inrichting is onderzocht in hoeverre het landelijk brandveiligheidsbeleid bekend is bij de inrichtingen en op welke wijze dit geïmplementeerd is in de inrichting (in hoeverre is de landelijke aansturing door DJI, COA of IND geborgd). Tevens is in dit gesprek nagegaan wat de stand van zaken is van in de BHV- en brandveiligheidsscans aangegeven verbeteringen. Uit preventief oogpunt is de wijze waarop wordt omgegaan met bijvoorbeeld pogingen tot brandstichting in het onderzoek meegenomen.
- De bouwkundige brandveiligheid is onderzocht op basis van de in het toetsingskader opgenomen vraagpunten. 'Vluchten' en 'beperking uitbreiding van rook en brand' waren hierbij de belangrijkste onderzoeksitems.
- Met betrekking tot de constructieve veiligheid is gekeken naar de gevolgen van (al dan niet legale) verbouwingen waarbij constructieve ingrepen hebben plaatsgevonden. Ook is gekeken naar de brandwerendheid van de hoofdconstructie met betrekking tot bezwijken (bij inrichtingen met meer dan drie bouwlagen).
- Onderzocht is of in de inrichting wordt voldaan aan de gebruikseisen uit de gebruiksvergunning. Ook hierbij is met name gelet op voldoende veilig kunnen vluchten bij brand.
- Onderzocht is of de bedrijfshulpverlening op orde is. Hieronder worden alle organisatorische brandveiligheidsaspecten gerekend die te maken hebben met eerste hulp bij ongevallen, ont-ruiming, alarmering en bestrijding van beginnende brand en de aanwezigheid van een deugdelijke en actuele risico-inventarisatie en – evaluatie (RI&E).



Deze aspecten zijn met name van belang om tot **Foto 2: COA woongebouw** een totaal, sluitend brandveiligheidsconcept voor de gehele inrichting te komen.

- Onderzocht is de wijze waarop het brandveiligheidsbeleid op peil is gebracht en wordt gehouden.
- Onderzocht is hoe de aansturing van de inrichtingen door de hoofdkantoren van DJI, COA en IND gebeurt.
- Onderzocht is hoe de samenwerking verloopt tussen de inrichtingen en derden (Rgd, gemeenten, brandweer, etc).
- Zoals in de inleiding aangegeven, is legionella toegevoegd aan dit onderzoek. In het toetsingskader is een aantal vragen opgenomen waarmee kon worden vastgesteld of bij de te onderzoeken inrichtingen de regelgeving op hoofdlijnen wordt nageleefd.

Het onderzoek op locatie had voor wat betreft de bouwkundige en gebruikaspecten een quick-scan karakter. Dit houdt onder andere in dat delen van de inrichtingen steekproefsgewijs zijn onderzocht. In principe betrof dit altijd het grootste cellengebouw of woongebouw, tenzij vooraf anders was afgesproken; bijvoorbeeld bij de aanwezigheid van (tijdelijke) unitbouw bij de inrichting.



Indien - met name op het gebied van de (brand)veiligheid - belangrijke afwijkingen van de regelgeving zijn geconstateerd op aspecten die niet in het toetsingskader zijn beschreven, zijn deze op basis van het professionele oordeel van de inspecteur aanvullend gerapporteerd.

Aan het eind van de dag zijn bij iedere inspectie op locatie - vooruitlopend op het opstellen van de deelrapportages - de belangrijkste bevindingen aan de directie van de inrichting teruggekoppeld.

2.3 Rapportage en terugkoppeling

Op basis van de gegevens uit de inspecties zijn per inrichting deelrapportages opgesteld. Deze rapportages bestaan uit een weergave van alle tijdens de controle opgenomen aspecten, het oordeel van de inspecteurs op de betreffende punten en zo nodig een onderbouwing van het oordeel door middel van foto's.

Deze rapportages zijn in het kader van een hoor- en wederhoorprocedure in december 2007 (PI's) en januari 2008 (AZC's en AMC's) in concept aan de inrichtingen, de gemeenten en de betrokken Rijksdiensten (Rgd, DJI, COA en IND) voorgelegd. De gemaakte opmerkingen zijn beoordeeld door de inspecteurs en de projectgroep en zo nodig in de rapportages doorgevoerd.

Half maart 2008 zijn de vijftientig definitieve deelrapportages aan DJI, Rgd, COA, IND, de inrichtingen en de betrokken gemeenten toegestuurd.

In het kader van een hoor- en wederhoorprocedure is het concepteindrapport '(Brand)veiligheid bij justitiële inrichtingen' eind maart 2008 voorgelegd aan DJI, Rgd, COA, IND en de beleidsdirecties van de vier betrokken ministeries.

2.4 Totstandkoming oordeel inrichtingen

De door de inspecteurs gegeven beoordeling bestaat zoals eerder aangeven uit een tweetal zaken. Ten eerste wordt gevraagd of de inrichting op een bepaald gebied aan de geldende wetten en voorschriften of de geformuleerde norm voldoet. Het antwoord op deze vraag is door de inspecteurs eenduidig met 'ja' of 'nee' beantwoord. Waar nodig is een aanvullende toelichting gegeven op de bevindingen.

Als tweede indicator is de beoordeling 'voldoende veilig/onvoldoende veilig' gegeven. De begrippen 'voldoende veilig' en 'onvoldoende veilig' zijn bij het onderzoek gehanteerd om invulling te geven aan een aanvullend professioneel oordeel van de inspecteurs op de formele toets aan de vigerende regelgeving, of gehanteerde beleidsuitgangspunten en normen op het gebied van (brand)veiligheid. Indien wordt voldaan aan de regelgeving of beleidsuitgangspunten op een onderzoeksonderwerp (antwoord 'ja' op de eerste vraag van een onderwerp) wordt een oordeel 'voldoende veilig' gegeven, tenzij er andere factoren zijn die de veiligheid op dat specifieke punt sterk negatief beïnvloeden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een van de bouwvergunning afwijkende uitvoering. De afwijking zal dan in het vak 'opmerkingen' van het toetsingskader en de deelrapportage zijn omschreven. In zo'n geval is een oordeel 'onvoldoende veilig' gegeven.

Omgekeerd volgt bij een afwijking van de regelgeving of beleidsuitgangspunten altijd een oordeel 'onvoldoende veilig', tenzij door bijvoorbeeld compenserende maatregelen of door een 'gelijkwaardige oplossing' naar het oordeel van de inspecteur op dat onderdeel toch voldoende wordt bijgedragen aan de veiligheid van de inrichting. In dat geval is – wederom beargumenteerd – een oordeel 'voldoende veilig' gegeven.



Nadrukkelijk wordt gesteld dat het oordeel ‘onvoldoende veilig’ op een bepaald thema of een bepaalde onderzoeksvraag niet wil zeggen dat de inrichting als zodanig onveilig is. De kwalificatie ‘onvoldoende veilig’ wil zeggen dat het betreffende onderdeel negatief bijdraagt aan de (brand)veiligheid van de justitiële inrichting als geheel.

Bij het bepalen van het voldoen aan de voorschriften en/of het al dan niet voldoende veilig zijn is bij de verschillende onderdelen geen rekening gehouden met de ernst van de geconstateerde onvolkomenheid. Dit vanwege het feit dat objectieve criteria hiervoor ontbreken. Als uitgangspunt geldt dat uiteindelijk elke onvolkomenheid moet worden weggenomen. Ook is geen rekening gehouden met het al dan niet gepland zijn van herstel van een aangetroffen punt. Tussen inrichtingen die op een bepaald punt als ‘onvoldoende veilig’ worden beoordeeld, kan dan ook een redelijk groot verschil zitten in ‘ernst’ van de problemen. Een oordeel ‘onvoldoende veilig’ op een bepaalde vraag kan betekenen dat de compartimentering niet op orde is, maar kan bijvoorbeeld ook betekenen dat twee brandhaspels zijn afgekeurd of een foutief gemonteerde brandklep in een ventilatiekanaal is aangetroffen.

De rapportage geeft de situatie weer, zoals die ten tijde van het onderzoek (oktober tot en met december 2007) werd aangetroffen. Doordat er sprake was van een aantal lopende verbeteringsprocessen, geeft deze rapportage geen eindsituatie weer, maar is sprake van een momentopname. De meeste verbeteringsprocessen zijn kort na de Schipholbrand gestart en lopen vaak door tot in 2008 of 2009.

Als gevolg van deze verbeteringsprocessen en naar aanleiding van de door de Rijksinspecties uitgevoerde onderzoeken, waarvan de resultaten direct na afloop aan de inrichtingen zijn teruggekoppeld en via de (concept)deelrapportages in december 2007 en januari 2008 breder zijn verspreid, is ook na de uitvoering van dit onderzoek voortgang geboekt bij de verbetering van de (brand)veiligheid van de betrokken inrichtingen.



3 Resultaten onderzoek justitiële inrichtingen

3.1 Inleiding

In de periode oktober – december 2007 zijn vijftientig justitiële inrichtingen door teams van de samenwerkende Rijksinspecties bezocht. Zowel vanuit de dossiers als op locatie is onderzocht of de inrichtingen aan de wettelijke bouwtechnische en gebruikseisen, de eisen wat betreft BHV en Arbo en landelijk geldend brandveiligheidsbeleid voldoen. Tevens is bij de penitentiaire inrichtingen onderzoek gedaan naar de legionellapreventie. Dit hoofdstuk vat de resultaten van het onderzoek samen.

In de rapportage wordt onderscheid gemaakt naar de eindverantwoordelijke diensten: penitentiaire inrichtingen (18), COA-inrichtingen (5) en IND-inrichtingen (2).

Daarnaast is ook een onderscheid gemaakt tussen permanente bouw en (tijdelijke) unitbouw. Tevens worden de resultaten van de penitentiaire inrichtingen uitgesplitst naar rijksinrichtingen (14) en particuliere inrichtingen (4).

Per type inrichting worden de meest in het oog springende resultaten toegelicht en wordt een overall oordeel gegeven. De gedetailleerde resultaten zijn na te lezen in bijlage 2.

In paragraaf 3.2 wordt per onderdeel nog kort gememoreerd welke aspecten onderzocht zijn. Voor de inrichtingen beschreven in de paragrafen 3.3 en 3.4 gelden dezelfde onderzoekspunten.

3.2 Resultaten onderzoek penitentiaire inrichtingen

3.2.1 Bouwkundige veiligheid

Zowel in de gemeentelijke dossiers als op locatie is onderzocht of de gebouwen van de inrichtingen voldoen aan de voorschriften voor wat betreft:

- brand- en rookcompartimentering en weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag,
- constructieve (brand)veiligheid;
- vluchtroutes;
- brandbeveiligingsinstallaties;
- blusmiddelen.

Compartimentering

Ter voorkoming van verspreiding van brand en rook moet een inrichting zijn onderverdeeld in brand- en rookcompartimenten. Bij brand kunnen gedetineerden en personeel dan vluchten naar een aangrenzend brandcompartiment.



Belangrijke aandachtspunten bij brandcompartimentering zijn de grootte, de brandwerendheid van deuren en ramen, de afdichting boven scheidingswanden, de afdichting van leidingdoorvoeren en de aanwezigheid van brandkleppen in ventilatiekanalen, etc.

Bij drie inrichtingen voldoet de compartimentering van het onderzochte deel van de inrichting aan de minimale, wettelijke voorschriften op dit punt. Alleen bij de Detentieboot in Dordrecht voldoet de compartimentering aan de bouwvergunning en aan het Bouwbesluit 2003. Bij de andere twee inrichtingen is de compartimentering niet of onvoldoende op de bouwvergunningtekeningen aangegeven, maar voldoet deze in de praktijk wel aan de voorschriften.

*“De feitelijke indeling van brandcompartimenten, van de verdiepingen 3 en 4 tezamen met verdieping 2 komt niet overeen met de situatie zoals deze volgens de bouwvergunning zou hebben geluid. Ten gevolge van een doorbraak in de vloer tussen de tweede en derde verdieping is afbreuk gedaan aan de beoogde compartimentering. Voor deze doorbraak is geen bouwvergunning aangevraagd. De doorbraak is echter wel aangegeven in de tekening van de in behandeling zijnde aanvraag om gebruiksvergunning.”
(Bron: Inspecteurs).*

Verdere opvallende resultaten uit de inspecties zijn:

- De compartimentering van de unitbouw bij PI Esserheem – Unit Oude Gracht in Veenhuizen vertoont dermate veel gebreken dat feitelijk geen sprake is van enige compartimentering. Dit deel van de inrichting is naar aanleiding van deze constatering direct gesloten.
- In de Van Mesdagkliniek bleken de herstelwerkzaamheden aan de compartimentering (brandwerendheid doorvoeren en plafonds voorportalen cellen) naar aanleiding van de Rgd-scan niet goed te zijn uitgevoerd. De inrichting had dit - bij een extra onderzoek naar aanleiding van de constatering bij de PI Veenhuizen - enkele dagen voor het onderzoek door de Rijksinspecties zelf al opgemerkt en was al gestart met verbeteringswerkzaamheden.
- Bij PI De Marwei is sprake van te grote brandcompartimenten, bestaat twijfel over de brandwerendheid van beglazing en kozijnen en zijn doorvoeren niet afgedicht.
- In JJI de Hunnerberg was in eerste instantie niet helder of in alle ventilatiekanalen brandkleppen waren aangebracht, op basis waarvan de inrichting niet voldeed aan de voorschriften. Nader onderzoek heeft uitgewezen dat de brandkleppen recent zijn aangebracht.
- Bij PI Ter Peel zijn enkele niet gecompartmenteerde, holle ruimten aangetroffen. Dit is een aandachtspunt, maar leidt naar de mening van de inspecteurs niet tot onveilige situaties.

De compartimentering blijkt met name door verbouwingen en andere wijzigingen soms te zijn veranderd. Bij veranderingen en verbouwingen wordt kennelijk te weinig aandacht besteed aan het in stand houden van de compartimentering. Een voorbeeld hiervan is de PI Over-Amstel waar als gevolg van een zonder bouwvergunning aangebrachte doorbraak in een verdiepingsvloer de maximaal toegestane compartimentgrootte is overschreden.

Opgemerkt wordt nog dat in de inrichtingen veel draadglas in grote oppervlakten in brand- en rookscheidings is aangetroffen. Draadglas in grote oppervlakten is onvoldoende brandwerend, zodat in die gevallen niet aan de voorschriften voor brandoverslag en branddoorslag wordt voldaan.



Foto 3: Te grote oppervlakte draadglas in een brandscheiding

Bij inrichtingen waar te grote brandcompartimenten zijn geconstateerd is nergens uit de bouwvergunningdossiers gebleken dat de grotere brandcompartimenten door de gemeente op basis van gelijkwaardigheid of anderszins zijn geaccepteerd.



Sterkte bij brand

In het onderzoek is gecontroleerd in hoeverre de eventueel in de inrichting aanwezige staalconstructies, die deel uitmaken van de hoofddraagconstructie of een brandscheiding, beschermd zijn tegen brand. Dergelijke staalconstructies moeten brandwerend omkleed zijn of behandeld zijn met een brandwerende coating, om bij brand voldoende lang 'overeind' te blijven. Dit speelt overigens alleen bij inrichtingen met drie of meer bouwlagen; dit betreft zeven van de achttien inrichtingen in dit onderzoek.

Van die zeven inrichtingen voldoen er vier aan de voorschriften doordat de hoofddraagconstructie grotendeels uit beton bestaat of doordat de stalen delen brandwerend bekleed zijn. Voor de drie resterende inrichtingen is in de deelrapportages aangegeven dat nader onderzoek (door de eigenaar / gebruiker) noodzakelijk is om een definitieve uitspraak te kunnen doen.

Vluchtroutes

Bij het beoordelen van de vluchtroutes is onderscheid gemaakt tussen bouwkundige aspecten en gebruikaspecten. Aangezien deze aspecten een bepaalde mate van overlap vertonen worden de resultaten in één keer toegelicht bij het aspect *Brandveilig gebruik*.

Installaties en blusmiddelen

Onderzocht is of een (gecertificeerde) brandmeldinstallatie aanwezig is, of deze (zonder vertraging) doormeldt naar de brandweer, of alle onderdelen van de installatie (brand- en rookmelders) in goede staat zijn en of brandblusmiddelen zodanig zijn aangebracht dat in iedere voor mensen toegankelijke ruimte geblust kan worden.

Alle achttien PI's hebben een brandmeldinstallatie (BMI) met rechtstreekse doormelding. Bij acht BMI's is sprake van een vertraging (ingebouwd of via een eigen centrale) na een brandmelding. De installaties zijn voorzien van een certificaat of de certificering is (aantoonbaar) op korte termijn op orde. Alleen bij unit Oude Gracht van de PI Esserheem is sprake van een brandmeldinstallatie die niet aan de voorschriften voldoet. De installatie is niet gecertificeerd en een aantal ruimten is niet gedetecteerd.

Wat betreft de aanwezigheid van voldoende handblusmiddelen en/of brandslanghaspels zijn alleen PI Tilburg, de Dr. S. van Mesdagkliniek en JJI Het Keerpunt op de betreffende punten als 'onvoldoende veilig' beoordeeld:

- In PI Tilburg zijn enkele afgekeurde en verouderde brandslanghaspels aanwezig.
- Bij de Van Mesdagkliniek ontbreken brandslanghaspels op de tweede etage (de haspels zijn in het verbeterplan opgenomen).
- Bij Het Keerpunt was de lengte van brandslanghaspels niet aangegeven op de haspels of op de vergunning. Bij controle van één van de brandslanghaspels bleek de lengte onvoldoende om alle ruimten af te dekken.

*"Dit betekent dat we de brandslangen op locatie moesten uitmeten. Daarbij werd geconstateerd dat in afdeling 6, de brandslang ca. 4-5 meter te kort is. Geadviseerd wordt om alle brandslangen uit te rollen om na te gaan of alle ruimten daadwerkelijk kunnen worden bereikt. De dekking is onvoldoende".
(Bron: Inspecteurs)*



Brandveiligheidsscan Rgd

Onderzocht is in hoeverre de bevindingen uit de brandveiligheidskans van de Rgd zijn verwerkt.

In de kabinetsreactie naar aanleiding van het OVV-rapport inzake de brand op Schiphol is opgenomen dat de Rgd voor 1 januari 2008 in alle justitiële inrichtingen een brandveiligheidsscan zou (laten) uitvoeren. Bij alle onderzochte rijksinrichtingen was deze scan op het moment van het onderzoek uitgevoerd. Twee van de vier particuliere inrichtingen hebben de Rgd een brandveiligheidsscan laten uitvoeren (De Kijvelanden en het Keerpunt hebben door een extern adviesbureau een onderzoek laten uitvoeren). Bij PI Tilburg was het in dit onderzoek meegenomen gebouw geen onderdeel van de brandveiligheidsscan.

*“De afdichting van de leidingschachten is cruciaal omdat een gebrek zou kunnen leiden tot een snelle verspreiding van brand en rook door grote delen van het gebouw. Dat de situatie onvoldoende is, is reeds gesignaleerd in de Rgd brandveiligheidsscan. Met name t.a.v. de brandwerende puien naar het vluchttrappenhuis is het vreemd dat deze situatie blijft voortduren. De suggestie wordt gewekt dat het streven naar de bovenwettelijke situatie (nieuwbouwniveau), leidt tot uitstel van het bereiken van de (wettelijk) minimaal vereiste veiligheidssituatie.”
(Bron: Inspecteurs).*

De geconstateerde onvolkomenheden met betrekking tot de bouwkundig brandveiligheid in dit onderzoek komen bijna allemaal terug in de brandveiligheidskans van de Rgd. Met de scans lijkt dan ook een goede indruk verkregen te zijn van de problemen met betrekking tot de brandveiligheid in de inrichtingen.

Bij meerdere inrichtingen zijn anderhalf tot twee jaar na uitvoering van de scans nog niet alle urgente punten (laat staan alle strijdigheden) verholpen (o.a. PI Overijssel, De Geerhorst, Over-Amstel, Noordsingel en De Kijvelanden) en zijn ook geen tijdelijke bouwkundige maatregelen getroffen. Er zijn personele maatregelen getroffen ter compensatie van de niet verholpen urgente bouwkundige strijdigheden (punten). Kortdurend kan dit een acceptabele oplossing bieden. Personele maatregelen worden echter niet gezien als een ‘gelijkwaardige oplossing’ als bedoeld in het Bouwbesluit 2003, omdat deze minder duurzaam zijn dan bouwtechnische of installatietechnische maatregelen (zoals ook bij de uitvoering van dit onderzoek is gebleken).

In onderstaande tabel is aangegeven bij hoeveel van de achttien penitentiaire inrichtingen de urgente punten uit de Rgd-brandveiligheidskans zijn uitgevoerd. Het niveau van de (bouwkundige) brandveiligheid is op basis van de bij de brandveiligheidskans gehanteerde methodiek van het TNO bij vijf inrichtingen als ‘niet acceptabel’ beoordeeld. (zie bijlage 5 voor een toelichting op de totstandkoming van dat oordeel). Externe bureaus kwamen bij twee andere inrichtingen tot hetzelfde oordeel.

Vraag	Aantal inrichtingen	Opmerking
Scan uitgevoerd?	17	PI Tilburg – niet voor het onderzochte gebouw
Urgente zaken uitgevoerd?		Bij PI Vught, Detentieboot, Teylingereind en Ter Peel zijn alle punten uit de Rgd-scan aangepakt.
- alles uitgevoerd	4	
- urgente zaken uitgevoerd	2	
- deels uitgevoerd	7	
- niets uitgevoerd	3	
Inrichtingen waar de (bouwkundige) brandveiligheid (door de Rgd of extern bureau) is beoordeeld als ‘niet acceptabel’	7	Over-Amstel, Noordsingel, Esserheem, Doggershoek, De Geerhorst, De Kijvelanden (oordeel extern bureau) en Het Keerpunt (oordeel extern bureau) zijn aangemerkt als ‘niet acceptabel’ qua (bouwkundige) brandveiligheid.

Tabel 3: Overzicht uitgevoerde brandveiligheidskans



Het onderzoek door de Rijksinspecties was voor de VROM-Inspectie aanleiding om de gemeenten Noordenveld (PI Veenhuizen - Esserheem, unit Oude Gracht), Albrandswaard (De Kijvelanden) en Magraten (Het Keerpunt) - in hun hoedanigheid als eerstelijns toezichthouder - tussentijds schriftelijk op de hoogte stellen van de aangetroffen situatie en tevens te adviseren om handhavend op te treden. Het betrof de in tabel 4 aangegeven tekortkomingen:

Inrichting	Reden handhaving	Termijn
PI Veenhuizen (Esserheem)	Onjuiste compartimentering, onvoldoende brandwerendheid van kabelgoten en wanden in stookruimte, ontbreken van manchetten en brandkleppen en onvoldoende brandveiligheid toegepaste materialen.	Acuut handhaven noodzakelijk. Betreffende unit is door DJI, in overleg met de gemeente, per direct gesloten.
De Kijvelanden	Ontbreken goede subbrandcompartimentering. Brand en rook kunnen zich hierdoor snel verspreiden.	Uiterlijk eind 2008, tot die tijd aanvullende organisatorische maatregelen.
Het Keerpunt	Ontbreken goede subbrandcompartimentering, problemen met constructieve veiligheid, onvoldoende bereik van brandslanghaspels en ontbreken van brandkleppen in luchtkanalen.	Uiterlijk juli 2008, tot die tijd aanvullende organisatorische maatregelen.

Tabel 4: Handhaving VI naar aanleiding van bevindingen

3.2.2 Brandveilig gebruik

Onderzocht is of de vluchtroutes voldoende veilig en bruikbaar zijn, of er sprake is van andere mogelijk brandgevaarlijke situaties en of de brandbeveiligingsinstallaties en brandblusmiddelen in goede staat zijn en regelmatig worden onderhouden. Het onderdeel 'brandveilig gebruik' kent een redelijke overlap met de bouwkundige brandveiligheid. Het onderdeel 'vluchten' wordt dan ook in één keer in deze paragraaf behandeld.



Foto 4: Werkplaats in een stookruimte

Brandgevaarlijke situaties

Dit onderdeel richtte zich met name op het gebruik van bijvoorbeeld technische ruimten, gangen en trappenhuizen (vluchtroutes) als opslag en de opslag van brandgevaarlijke stoffen of materialen. Met de opslag van brandgevaarlijke stoffen (wat in twee PI's is geconstateerd) wordt goed omgegaan. Met betrekking tot de opslag van materialen in vluchtroutes of technische ruimten is het slechter gesteld. In tien van de achttien inrichtingen worden vluchtroutes gebruikt als opslagruimte en bij vier inrichtingen zijn brandgevaarlijke materialen in technische ruimten aangetroffen.

“De technische ruimte naast de centrale post (hart van informatievoorziening en aansturing) wordt tevens benut voor de opslag van bureaustoelen, dozen, Sinterklaasverpakking, e.d. met een verhoogde vuurbelasting. Computer en -elektronicakasten staan open. Dit levert een zeer kwetsbare situatie op”. (Bron: Inspecteurs).

Voldoende vluchtmogelijkheden

Onderzocht is of nooduitgangen zonder sleutel te openen zijn, of de vluchtmogelijkheden voldoende veilig zijn en of alle gangen en deuren vrij van (vaste) obstakels zijn. Wat betreft de obstakels wordt verwezen naar 'brandgevaarlijke situaties' hierboven. Bij enkele inrichtingen is door de inspecteurs gewezen op het gebruik van plantenbakken en wiggen om zelfsluitende branddeuren open te houden. In de verbeterplannen van de betreffende inrichtingen is het aanbrengen van kleefmagneten opgenomen.



Bij de zestien van de achttien inrichtingen bleek het niet mogelijk om de nooduitgangen zonder sleutel te openen, wat gezien het regiem logisch is.

Het openen van nooddeuren is als volgt geregeld bij de achttien onderzochte PI's:

- te openen zonder sleutel: twee inrichtingen;
- (grotendeels) centraal/op afstand te openen: acht inrichtingen;
- te open door personeel: acht inrichtingen.

“Overeenkomstig de doelgroep is er geen vrij gebruik van de nooduitgangen. Het personeel is goed geïnstrueerd en in het bezit van de sleutel.” (Bron: Inspecteurs).

Bij bijna alle inrichtingen bleek de sleutel ook daadwerkelijk voorhanden bij het aanwezige personeel. Bij PI Over-Amstel, waar een deel van de deuren automatisch te ontgrendelen is bij een calamiteit, bleek op signalen via de intercom om de deur te openen niet adequaat (= niet) te worden gereageerd. Ook bij PI Rijnmond, locatie Noordsingel, bleken niet alle noodzakelijke sleutels direct 'op de man' voorhanden. Tevens bleken hier verschillende sleutels noodzakelijk, wat ook door de brandweer al als een niet wenselijke situatie is aangegeven.

Installaties en blusmiddelen

Het onderzoek naar brandbeveiligingsinstallaties en blusmiddelen had zowel betrekking op de aanwezigheid van installaties als op het periodiek testen en onderhouden van de installaties. Gecontroleerd is op aanwezigheid van vluchtrouteaanduidingen, noodverlichting, een brandmeldinstallatie, een ontruimingsinstallatie, rook- en warmteafvoer, sprinklers, brandslanghaspels en handbrandblusers. De resultaten voor de belangrijkste brandbeveiligingsinstallaties in de achttien inrichtingen zijn opgenomen in onderstaande tabel. Indien '-' is aangegeven wil dit zeggen dat het desbetreffende onderdeel niet van toepassing is of in het kader van dit onderzoek niet is onderzocht. De overige installaties die beoordeeld zijn in het kader van dit onderzoek (RWA's, sprinklers), komen weinig voor en zijn derhalve niet in de tabel opgenomen.

Installatie	Aanwezig	In goede staat	Periodiek getest	Gecertificeerd
Vluchtrouteaanduidingen (duidelijk zichtbaar)	18	16	15	-
Noodverlichting	15 (3x onbekend)	-	15	-
Brandmeldinstallaties	18	18	18	12
Ontruimingsinstallaties	14	14	13	-

Tabel 5: Aanwezigheid installaties

3.2.3 BHV en Arbo

De penitentiaire inrichtingen zijn onderzocht op het hebben van een juist BHV-plan, een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E), de preparatie van BHV-ers, waaronder het houden van juiste en voldoende oefeningen en het hebben van een juist en actueel ontruimingsplan. Onderzocht is of de individuele onderdelen voldoen aan de wettelijke voorschriften en of het geheel in samenhang leidt tot een adequaat reagerende interne hulpverleningsorganisatie.

“In voorkomende gevallen wordt externe bewaking ingehuurd. Dit kan een afbreukrisico zijn in een BHV-organisatie. Men neigt te snel naar het idee dat daarmee de zaak in goede handen is. Deze mensen zijn, o.a. door wisselende bezetting, minder op de hoogte van het object en de procedures en hebben ter plaatse niet geoefend. Dit is een punt dat aandacht verdient.” (Bron: Inspecteurs).

Uit de resultaten van het onderzoek komt naar voren dat op één inrichting na alle inrichtingen beschikken over een BHV-plan. Deze BHV-plannen voldoen op hoofdlijnen aan de voorschriften die hiervoor gelden. Opvallend is wel dat zeven van de zeventien BHV-plannen niet direct aansluiten op de gebruiksvergunning. Dit wordt in bijna alle gevallen veroorzaakt door het ontbreken van een



gebruiksvergunning of het niet meer actueel zijn van de ontruimingsplannen behorende bij de gebruiksvergunning.

Een tweede opvallend punt, dat ook door de inspecteurs een aantal malen als opmerking/aandachtspunt is meegegeven, is de gebrekkige bekendheid van de BHV-organisatie en het ontruimingsplan bij andere aanwezige organisaties en ingehuurde krachten. Dit is bij een deel van de inrichtingen onvoldoende geborgd in de organisatie. Uit het onderzoek blijkt verder dat de informatieoverdracht aan derden in de praktijk bij twee inrichtingen onvoldoende goed in de BHV-plannen geregeld is. Verder wordt in vier inrichtingen niet of onvoldoende geoefend.

Als gekeken wordt naar de resultaten per inrichting dan hebben twee inrichtingen hun BHV-organisatie op papier (dossieronderzoek) volledig in orde (100% van de vragen positief beantwoord): De Hunnerberg en Het Keerpunt. Bij de aanvullende interviews/het locatieonderzoek zijn bij elf van de achttien inrichtingen echter geen onvolkomenheden aangetroffen in de BHV-organisatie (100% van de vragen positief beantwoord). Bij de overige inrichtingen zijn in de praktijk wel onvolkomenheden aangetroffen, zoals onvoldoende BHV-ers, onvoldoende geoefendheid en het niet registreren van oefeningen en resultaten hiervan. Vaak is bijvoorbeeld niet duidelijk wanneer de laatste oefening gehouden is. Als gekeken wordt naar de uitwerking van de RI&E, de BHV-plannen en de implementatie hiervan (dossieronderzoek en locatieonderzoek tezamen) dan worden twee van de achttien inrichtingen als volledig in orde beoordeeld. De overige inrichtingen scoren gemiddeld zo'n 90%, dat wil zeggen dat er wel onvolkomenheden zijn geconstateerd, doch dat op het overgrote deel van de onderzoekspunten positief is geoordeeld.

Er is grote twijfel of de deskundigheid van een BHV-organisatie met 800 deelnemers wel op peil te houden is. Hoewel er frequent geoefend wordt, hadden drie van de vijf BHV-ers met wie de inspecties spraken in geen jaren deelgenomen aan oefeningen. (Bron: onderzoek PI Amsterdam).

Uit het onderzoek blijkt dat inmiddels de meeste executieve medewerkers in de inrichtingen een BHV-opleiding hebben afgerond (de nieuwe instroom moet veelal nog een opleiding krijgen), wat echter niet automatisch leidt tot een hoger brandveiligheidsbewustzijn. Dit uit zich in het feit dat nog zaken worden aangetroffen als slecht bereikbare brandblussers, wiggen onder deuren, plantenbakken voor branddeuren, etc. Dit is overigens gezien vanuit de BHV-opleiding niet vreemd omdat de BHV-organisatie in principe gericht is op repressie (optreden bij brand) en niet op brandpreventie (voorkomen van brand). Van de medewerkers van een justitiële inrichting mag echter verwacht worden dat een dergelijk veiligheidsrisico direct wordt opgeruimd/verholpen of dat medewerkers door leidinggevend worden gecorrigeerd.



Foto 5: Brandblusser onzichtbaar door BHV-hesje



De inspecties waren voor de Arbeidsinspectie aanleiding om een handhavingstraject te starten bij vier PI's. De redenen voor het handhavend optreden waren:

- Onderdelen van de RI&E bleken nog niet goedgekeurd/niet definitief.
- Onderdelen uit de RI&E bleken niet of onvoldoende geïmplementeerd in de BHV-organisatie.
- Bezoekers en externen worden onvoldoende op hoogte gesteld van de gedragsregels in geval van brand.
- BHV-organisatie bleek onvoldoende op orde met betrekking tot aansturing, invulling nachtelijke bezetting en ontruimingsoefeningen.
- BHV-organisatie bleek onvoldoende op orde voor wat betreft (registratie van) ontruimings-oefeningen.

*“De vraag is of het feit dat alle medewerkers als BHV-er zijn opgeleid ook daadwerkelijk iets op heeft geleverd met betrekking tot het brandveiligheidsbewustzijn. Zo zette een medewerker die net aangaf dat iedereen de BHV-opleiding met goed gevolg heeft afgelegd vervolgens een deur in een brand-scheiding met een haak vast.”
(Bron: Inspecteurs).*

Bij twee inrichtingen is een waarschuwing gegeven met een termijn van respectievelijk zes en drie maanden. Bij de twee andere inrichtingen zijn eisen gesteld met een termijn van drie maanden. Verder heeft de Arbeidsinspectie in elf andere brieven opmerkingen geplaatst op punten, die niet hebben geleid tot handhaving.

3.2.4 Brandveiligheidsbeleid

Dit deel van het onderzoek richt zich op de organisatie en wel in twee opzichten. Enerzijds wordt onderzocht welke inspanningen de directie van de inrichting doet om tot een voldoende brandveiligheidsbewustzijn in de organisatie te komen. Anderzijds wordt onderzocht hoe effectief het landelijk geformuleerde brandveiligheidsbeleid geïmplementeerd wordt in de ogen van de directies van de inrichtingen en van de medewerkers, voor zover ze daar inzicht in hebben. Het onderzoek is met name gebaseerd op interviews, die met de directie van de inrichting, uitvoerend medewerkers en vertegenwoordigers van de medezeggenschap zijn gehouden.

*“Er is verschil aangetroffen in de interne regeling die inrichtingen hebben. Zo is veel verschil aangetroffen over de hoeveelheid vuurlast die op cel aanwezig mag zijn, evenals apparatuur zoals magnetrons, koffiezetapparatuur, koelkasten, roken in cellen, etc. Ook de mate en strengheid van toezicht hierop verschilt. Soms is zelfs verschil aangetroffen binnen één inrichting. Er is geen eenduidigheid.”
(Bron: Inspecteurs)*

Elk onderzoeksaspect bestaat hier uit drie 'trappen'. De eerste trap is een vraag, die er op gericht is om vast te stellen of aan het onderwerp aandacht wordt besteed (beleid).

Met de tweede vraag wordt vastgesteld of het beleid is geïmplementeerd (uitvoering) en met de derde vraag of de implementatie is geborgd (borging). Daarnaast zijn in dit deel van het onderzoek de directeuren bevraagd over hoe de samenwerking met andere organisaties (gemeente, brandweer, Rgd) in het kader van de brandveiligheid functioneert.

Bevorderen brandveiligheidsbewustzijn

Onderzocht zijn tien onderwerpen die binnen de organisatie bij kunnen dragen aan de bevordering van het brandveiligheidsbewustzijn. *Aanwezigheid* van beleid scoort gemiddeld over alle inrichtingen 84%⁵, de *uitvoering* van dat beleid scoort 63%. Op de helft van alle punten is het beleid *geborgd* (47%).

In de meeste inrichtingen is geformuleerd beleid aangetroffen in relatie tot brandveiligheid. Planmatige samenwerking met de lokale medezeggenschap scoort het laagst, wat negatief bijdraagt aan het draagvlak voor het brandveiligheidsbeleid.

⁵ De percentages geven aan op hoeveel procent van de onderzoeksvragen op dat (sub)thema positief is geantwoord.



Het vastgelegde beleid wordt niet overal uitgevoerd en is niet altijd bekend bij de betrokken medewerkers. De punten die overwegend als zwak naar voren komen, zijn:

- het informeren van gedetineerden over brandveiligheid;
- het betrekken van gedetineerden bij oefeningen met betrekking tot de brandveiligheid;
- de controle op naleving van instructies en voorschriften;
- het uitdragen van het brandveiligheidsbeleid door de directie van de inrichting.

Een goede uitvoering van het beleid is in alle inrichtingen op alle terreinen nog onvoldoende geborgd met uitzondering van de bewaking van de actualiteit van het brandveiligheidsdossier door de directie.

De mate waarin het beleid met betrekking tot het bevorderen van het brandveiligheidsbewustzijn bijdraagt aan de brandveiligheid, wordt door de inspecteurs iets positiever beoordeeld. Het beleid wordt voor 95% voldoende geacht, de mate waarin het geoperationaliseerd is, scoort 69% en de mate waarin het beleid geborgd is, scoort 59%. Hierbij moet worden aangetekend dat de onderzoeksvragen waarop door de inspecteurs negatief is geantwoord (zoals 'Is de manier waarop de directie van de inrichting en medezeggenschap samenwerken met betrekking tot de brandveiligheid in jaar- of projectplannen vastgelegd?' of 'Is vastgelegd hoe de naleving van voorschriften en procedures wordt gecontroleerd?') niet altijd een direct effect hebben op de veiligheid van de inrichting.

De feitelijke uitvoering van beleid van de inrichtingen om het brandveiligheidsbewustzijn van de medewerkers te bevorderen vormt in algemene zin naar het oordeel van de inspecties geen risico voor de brandveiligheid. Het grootste risico op beleidsniveau is dat de samenwerking met de medezeggenschap op dit onderwerp zo weinig inhoud heeft gekregen (score 44 %).

Van de wijze waarop in de inrichting samengewerkt wordt met vakspecialisten (de hoofden beveiliging, de coördinatoren BHV, etc.), de mate waarin uitgevoerde maatregelen aansluiten op gesignaleerde problemen en de wijze waarop het brandveiligheidsdossier up-to-date gehouden wordt, gaat een positief effect uit op het brandveiligheidsbewustzijn.

De achterblijvende borging van het brandveiligheidsbeleid wordt op dit moment nog niet als een direct risico gezien. Er is veel nieuw beleid in gang gezet en er is veel tijd besteed aan het betrekken en informeren van medewerkers en gedetineerden. Systematische borging ontbreekt (nog), hetgeen een risico op de middellange termijn vormt.

In het onderzoek komen grote verschillen naar voren tussen de onderzochte inrichtingen. Negen inrichtingen voeren het beleid met betrekking tot het bevorderen van het brandveiligheidsbewustzijn van de medewerkers op minimaal acht van de tien onderzochte punten structureel uit. Bij twee inrichtingen worden minimaal vijf van de tien onderzoekspunten structureel uitgevoerd. De overige zeven inrichtingen hebben op meer dan de helft van de onderzochte punten geen beleid of voeren dat beleid niet of onvoldoende uit.

Op basis van het deskundig oordeel van de inspecteurs wordt in elf van de achttien onderzochte inrichtingen de uitvoering van beleid met betrekking tot de bevordering van het brandveiligheidsbewustzijn als toereikend beoordeeld. In de overige zeven inrichtingen schiet de uitvoering van het beleid tekort, waarvan bij drie inrichtingen in ernstige mate: PI Rijnmond, locatie Noordsingel, PI De Geerhorst en de Van Mesdagkliniek.



Sturing hoofdkantoor

Onderzocht is hoe het hoofdkantoor DJI de implementatie van het brandveiligheidsbeleid in de inrichtingen aanstuurt. Hieronder is aangegeven bij welk percentage van deze vragen, gezien over de 18 inrichtingen, het oordeel van de inrichting positief is:

- beleid in relatie tot de aansturing: 64%;
- feitelijke aansturing van de implementatie van brandveiligheidsbeleid: 39%;
- borging van brandveiligheidsbeleid: 11%.

“Er is veel gedaan vanuit de Rgd en de DJI om de inrichtingen te ondersteunen. Er is veel beleid en procedures gemaakt om de inrichtingen ten dienste te zijn. Er is echter een zeker risico dat dit doorslaat en dat de BHV en de brandveiligheid meer een papieren organisatie wordt dan dat het echt wordt beleefd en gericht is op uitvoering. Hier moet men op bedacht zijn” (Bron: Inspecteurs)

Deze scores geven weer in welke mate de directeuren of bestuurders van de inrichting tevreden zijn over de kwaliteit van het beleid dat het hoofdkantoor heeft ingezet om de brandveiligheid te verbeteren, in welke mate ze het volledig geïmplementeerd achten en of het beleid zo geïmplementeerd is dat het ook voor de toekomst een goede bijdrage levert aan de borging van de brandveiligheid. In zeven inrichtingen blijkt het beleid nauwelijks of niet effectief en in acht inrichtingen is het op twee of drie van de vijf onderzochte punten effectief. In drie inrichtingen stellen de inspecties vast dat de inrichting goed in staat is het beleid volledig of bijna volledig uit te voeren. Dit is een zeer kritisch oordeel over hoe het hoofdkantoor DJI het brandveiligheidsbeleid implementeert.

Over de verstrekking van middelen wordt overwegend positief geoordeeld (dertien van de achttien inrichtingen). Wel is er zorg over de vraag of ook op termijn structureel voldoende middelen beschikbaar zullen zijn om de uitvoering van het beleid te borgen.

Over het gehanteerde beleidskader, de wijze waarop aansturing plaatsvindt en over de communicatie van het hoofdkantoor DJI met de inrichting wordt kritischer geoordeeld. Ongeveer een derde van de inrichtingen oordeelt hierover positief. De overige twaalf hanteren kwalificaties zoals: ‘grillig, veel ad hoc richtlijnen en stapeling van onderzoeken en verantwoordingsverplichtingen’, ‘overkill, wordt te weinig rekening gehouden met lokale omstandigheden’ en ‘eenrichtingsverkeer’.

Bij drie inrichtingen was duidelijk het inzicht aanwezig hoe de prioriteiten van het landelijk beleid lokaal vertaald moeten worden.

Zowel inrichtingen die hun beleid binnen hun organisatie met betrekking tot de brandveiligheid naar het oordeel van de inspecteurs zelf goed op orde hebben, als inrichtingen die zelf niet zo goed scoren, oordelen kritisch en voelen zich eerder belemmerd dan gesteund en geholpen door de wijze waarop het hoofdkantoor het landelijk beleid implementeert.



Samenwerking

De inrichtingen zijn afhankelijk van een goede samenwerking met de partners in de brandveiligheidsketen om het risico op het uitbreken van brand te verminderen en om branden effectief te kunnen bestrijden. De samenwerking van de inrichting met externe organisaties is onderzocht door de inrichtingsdirectie te vragen naar hun mening over de samenwerkingsrelaties.

Bij een aantal inrichtingen vindt men dat de lokale samenwerking goed functioneert. Er zijn in enkele inrichtingen problemen met de brandweer die afwijkende eisen stelt, of weinig betrokkenheid toont bij planning en uitvoering van oefeningen.

Bij zes inrichtingen worden problemen in de samenwerking met de Rgd genoemd. Deze problemen betreffen o.a. de snelheid in het nakomen van afspraken en onvoldoende toezicht bij het uitvoeren van verbeteringswerkzaamheden. De rolverdeling tussen DJI en Rgd is ook niet altijd duidelijk.

*De samenwerking en taakverdeling met de Rgd is problematisch. De betrokkenheid van de Rgd bij ontwikkeling planvorming is goed en sterk. Ze zijn ook sterk gericht op de communicatie met de Haagse kantoren van DJI en Rgd: als de projectplannen dáár maar op tafel komen. In de aansturing van de uitvoering van aanpassingen en verbouwingen schiet de Rgd tekort, zoals afgelopen week bleek toen dit inspectieonderzoek voor de inrichting aanleiding was om samen met gemeente na te gaan of de aanpassingen en verbouwingen goed waren uitgevoerd. Het betrof hier de aanpassingen in de oudbouw. De directeur was geschokt over dit resultaat, en meent dat in de geldende verantwoordelijkheidsverdeling de Rgd verantwoordelijk was voor het controleren of de aanpassingen volgens plan werden uitgevoerd. In de uitvoering van die controle is de Rgd tekort geschoten, en ze heeft niet duidelijk gemaakt aan de inrichting dat ze niet in staat was die controle uit te voeren. Mogelijke verklaringen: onvoldoende capaciteit, of teveel aandacht voor de grote dingen, en te weinig voor de "kleine" zaken.
(Bron: directeur inrichting).*

Samengevat wordt de samenwerking van de inrichtingen met brandweer, gemeente, Rgd (waar het de rijksinrichtingen betreft) bij iets meer dan de helft van de inrichtingen door de inrichting als voldoende beoordeeld. Bij de overige inrichtingen is naar het oordeel van de inrichting sprake van onvoldoende samenwerking met mogelijk onveilige situaties als gevolg.

3.2.5 Legionella

Met betrekking tot legionella is er bij de achttien penitentiaire inrichtingen bepaald of sprake is van potentieel risicovolle situaties. Er is onderzocht of:

- een adequate risico-inventarisatie is opgesteld;
- een beheersplan is opgesteld;
- de risico-inventarisatie en het beheersplan stroken met de feitelijke situatie (de actuele leidinginstallatie);
- de uitvoering van de beheersmaatregelen door de inrichtingen wordt bijgehouden in een logboek;
- de verplichte monsternamen en analyse op de aanwezigheid van legionellabacteriën in de waterleidinginstallatie wordt uitgevoerd;
- in het verleden besmettingen van het waterleidingsysteem zijn vastgesteld en hoe hiermee is omgegaan.

Uit het onderzoek blijkt dat alle inrichtingen een risicoanalyse legionella hebben opgesteld of laten opstellen. Deze risicoanalyses blijken bij veel inrichtingen een 'statisch' document te zijn: bij zeventien inrichtingen is de waterinstallatie aangepast na het opstellen van de risicoanalyse, terwijl deze wijzigingen slechts bij vier inrichtingen in de

*"De rapporten van de monsternamen worden beheerd door de RGD en zijn niet op de PI aanwezig. Er worden tien monsters genomen welke plaatsvinden bij de panden waar een legionellabesmetting is geweest. Niet alle panden worden dus jaarlijks tweemaal bemonsterd."
(Bron: Inspecteurs)*



risicoanalyse zijn verwerkt. In alle gevallen geven de inrichtingen aan dat gewerkt wordt aan actualisatie en/of dat naar de opvatting van de inrichting de wijzigingen zeer beperkt zijn.

Van de achttien inrichtingen dienen er dertien de (soms sterk) verouderde risicoanalyses en beheersplannen te actualiseren. De aanleiding hiertoe varieert van belangrijke verbouwingen tot het afdoppen van tappunten of het wijzigen van het beheer door toepassing van koper-zilverionisatie. In de situaties waar wijziging van de leidingwaterinstallatie inhield dat er minder tappunten zijn, blijkt die wijziging (minder tappunten dus minder controlepunten in het beheer) in veel gevallen al wel in de beheersplannen te zijn doorgevoerd. Of die wijzigingen risico's opleveren, bijvoorbeeld bij dode leidingen die kunnen ontstaan door het afdoppen van verwijderde tappunten (waardoor in dat leidingdeel geen doorstroming en dus kans op legionellagroei), is veelal onbekend. Hierdoor kunnen ook geen adequate preventieve maatregelen in de installatie of het beheer worden genomen.

De logboeken worden door veertien inrichtingen voldoende bijgehouden. Een viertal inrichtingen houdt slechts een deel van de in de beheersplannen opgenomen maatregelen bij in de logboeken. In drie inrichtingen worden de in het beheersplan beschreven beheersmaatregelen niet of slechts gedeeltelijk uitgevoerd. In twee daarvan gebeurt dat (niet) omdat er een alternatieve techniek is geplaatst en het plan daarop niet is aangepast. Het was voor de inspecteurs daardoor onduidelijk of het beheer wel adequaat is voor een optimale werking van de koper-zilverionisatie.

Van de achttien inrichtingen hebben 5 inrichtingen een koper-zilverionisatieapparaat in het leidingstelsel geplaatst om legionella te bestrijden. Voor één inrichting bestaat het voornemen een koper-zilverionisatieapparaat te plaatsen, hoewel daar in het verleden geen problemen zijn geweest met legionella in het leidingwater (deze voorgenomen toepassing is daarom niet toegestaan).



Bij tien inrichtingen zijn in het logboek overschrijdingen van de normwaarde voor legionella terug te vinden. Al die inrichtingen hebben na de besmetting maatregelen getroffen om de leidingen weer schoon te krijgen en toekomstige vergelijkbare besmettingen tegen te gaan.

Foto 6: Toepassing koper-zilverionisatie

Bij inrichtingen waar gebreken door de VROM-Inspectie zijn vastgesteld, zal een hercontrole worden uitgevoerd.

3.2.6 Particuliere- versus rijksinrichtingen

Van de achttien onderzochte penitentiaire inrichtingen zijn er vier in particulier beheer:

- TBS kliniek Oldekotte te Rekken;
- Justitiële Jeugdinrichting Teylingereind te Sassenheim;
- TBS kliniek De Kijvelanden te Poortugaal;
- Justitiële Jeugdinrichting Het Keerpunt te Cadier en Keer.

Onderzocht is in hoeverre er verschil in onderzoeksresultaten is tussen deze vier particuliere inrichtingen en de veertien rijksinrichtingen. Uit de resultaten is echter geen eenduidig beeld te halen over het al dan niet beter presteren van de rijks- of particuliere inrichtingen. In het kader van dit onderzoek valt er dan ook niets te zeggen op dit punt. Er is op grond van dit onderzoek dus geen verschil geconstateerd tussen de inrichtingen.



3.2.7 Tijdelijke- versus permanente bouw

Actiepunt één van de Rgd in de kabinetsreactie op de Schipholbrand is het afronden van de meest urgente bouwtechnische maatregelen in de vierentwintig unitbouwcomplexen. Dit actiepunt is, volgens de voortgangsrapportage van 12 februari 2008 (en de twee voorgaande rapportages) - met uitzondering van de plaatsing van sprinklerinstallaties - per 1 november 2006 afgerond.

In het onderzoek zijn (voor wat betreft de justitiële inrichtingen) vier unitbouwcomplexen meegenomen:

- PI Veenhuizen – Esserheem unit Oude Gracht;
- PI Overijssel – Zwolle-Zuid;
- PI Zuid-Oost – Ter Peel;
- Detentieboot in Dordrecht.

De Detentieboot in Dordrecht en PI Ter Peel worden door de inspecteurs bouwkundig positief beoordeeld. De (recent gebouwde) Detentieboot kent grotere brandcompartimenten dan op grond van het Bouwbesluit 2003 is toegestaan, maar is voorzien van een sprinklerinstallatie (er is sprake van gelijkwaardige veiligheid). Bij PI Ter Peel, waar ook nog een sprinkler zal worden aangebracht, is geconstateerd dat er geen sprake is van urgente, brandgevaarlijke situaties.

Bij PI Overijssel – locatie Zwolle-Zuid is enige twijfel over het ontbreken van een brandklep of brandrooster tussen de natte ruimte in de cellen en de techniekruimte. Daarnaast is het (plexi)glas in celdeuren en brandscheidingen onvoldoende brandwerend. De WBDBO-eis van 20 minuten wordt hierdoor niet gehaald. In afwachting van een te plaatsen sprinkler is een deel van de inrichting door DJI buiten gebruik gesteld.

Zoals in paragraaf 3.2.2 aangegeven is het onderzochte deel van PI Veenhuizen (Unitbouw Oude Gracht) direct door DJI gesloten.

De reden hiervoor was met name het feitelijk ontbreken van enige brandcompartimentering als gevolg van slecht uitgevoerde (en door de Rgd onvoldoende gecontroleerde) werkzaamheden naar aanleiding van bij de Rgd-brandveiligheidsscan geconstateerde tekortkomingen. De staat waarin de inrichting is aangetroffen, is als acuut brandgevaarlijk beoordeeld.

“De twee noodunit gebouwen [van Veenhuizen] zijn niet gecompartmenteerd, gegeven het feit dat:

- 1) de brandscheidingen niet tot onderzijde bovengelegen vloer of dak doorlopen, stookruimten onvoldoende brandwerend zijn uitgevoerd,*
- 2) kabelgoten ter plaatse van de doorkruising van de brandscheidingen niet brandwerend zijn afgewerkt,*
- 3) buizen van de luchtbehandeling zijn bij het doorkruisen van de brandscheidingen (op een aantal plaatsen) niet voorzien van brandkleppen en manchetten,*
- 4) de brandwerendheid van de toegepaste wandafwerking en de toegepaste kozijnen en deuren in de brandscheidingen niet is aange-toond.” (Bron: Inspecteurs).*

Geconcludeerd moet worden dat bij twee van de vier onderzocht tijdelijke inrichtingen niet wordt voldaan aan het actiepunt één uit de kabinetsreactie. Bij PI Overijssel en zeker bij PI Veenhuizen zijn niet alle urgente bouwtechnische maatregelen uitgevoerd. Bij beide inrichtingen waren de onvolkomenheden eerder al geconstateerd in de Rgd-brandveiligheidsscan.

3.2.8 Resumé bevindingen penitentiaire inrichtingen

Toelichting op de resultaten

In onderstaande tabellen zijn de resultaten van de inspecties op de onderzoeksvragen binnen de verschillende thema's op hoofdlijnen weergegeven. Per thema is aangegeven op hoeveel procent van de vragen positief is geantwoord. De meer gedetailleerde resultaten zijn per subthema en per type inrichting in bijlage 2 opgenomen.



- Tabel 6 bevat de resultaten van de dossierstudie. In deze tabel is aangegeven in hoeverre de brandveiligheid op de onderzochte punten op papier voldoet aan de wettelijke voorschriften/beleidsuitgangspunten. Indien in deze tabel geen '100%' staat, zijn bij de inrichting onvolkomenheden aangetroffen in de vergunningen, plannen en beleidsdocumenten, waardoor de inrichting niet aan alle (wettelijke) voorschriften of beleidsuitgangspunten voldoet.
- Tabel 7 bevat de resultaten van de toets aan de wettelijke voorschriften en beleidsuitgangspunten in de praktijk/op locatie. Indien in deze tabel geen '100%' staat, dan zijn in de inrichting onvolkomenheden aangetroffen in de staat van het gebouw of de implementatie van beleid en voorschriften, die leiden tot een strijdigheid met de (wettelijke) voorschriften of beleidsuitgangspunten op het gebied van (brand)veiligheid.
- Tabel 8 bevat het deskundig oordeel per thema. De percentages geven hier aan op hoeveel van de onderzochte punten sprake is van een situatie die als 'voldoende veilig'⁶ beoordeeld is door de inspecteurs. Indien hier bij een inrichting geen '100%' staat, dan waren de situatie op papier en/of in de inrichting zelf voor de inspecteurs aanleiding om de inrichting op één of meerdere punten als 'onvoldoende veilig' te beoordelen.

De vragen voor het onderdeel 'Brandveiligheidsbeleid' bestaan voor alle subthema's steeds uit drie delen: een vraag naar het aanwezige beleid, naar de implementatie van dit beleid en naar de borging ervan. In de tabellen is het deel 'implementatie' (Uitvoering) opgenomen. In bijlage 2 zijn ook de percentages voor 'Beleid' en 'Borging' te zien. Er is bij dit onderdeel geen onderscheid tussen dossieronderzoek en locatieonderzoek gemaakt aangezien de informatie voornamelijk is verkregen uit interviews. Om die reden is in tabel 6 'Brandveiligheidsbeleid' niet opgenomen.

Aangezien ook bij 'Legionella' geen onderscheid tussen dossieronderzoek en locatieonderzoek is gemaakt, is ook dit thema niet in tabel 6 opgenomen.

Opgemerkt wordt dat de percentages geen beeld geven van de ernst van de aangetroffen onvolkomenheden. Uit de toelichting in de voorgaande paragrafen, waar een deel van de aangetroffen onvolkomenheden wordt beschreven, blijkt dit wel. Zo wordt Doggershoek (nummer 10) bouwkundig op 44% van de punten als 'voldoende veilig' beoordeeld en PI Over-Amstel (nummer 1) op 53% (zie tabel 8). Als naar de aangetroffen onvolkomenheden wordt gekeken, dan is bij Over-Amstel sprake van meerdere ernstige zaken, met name op het gebied van brandcompartimentering, terwijl bij Doggershoek sprake is van een groter aantal, maar wel kleinere onvolkomenheden. Beide inrichtingen worden bouwkundig als 'onvoldoende veilig' beoordeeld, maar de tabellen doen geen uitspraak over de mate waarin.

De nummers in de tabellen corresponderen met de inrichtingen in bijlage 1. De eerste kolom (met 'x' in de kop) laat het gemiddelde resultaat over een thema zien.

Resultaten van de dossierstudies

Uit de resultaten van de achttien PI's blijkt dat geen van de inrichtingen voldoet aan **alle** wettelijke voorschriften/beleidsuitgangspunten op het gebied van brandveiligheid, voor zover in dit onderzoek onderzocht. Op enkele thema's worden de lage scores veroorzaakt door het niet actueel zijn van de benodigde gegevens (o.a. BHV-plannen, RI&E's en vergunningen). Twee inrichtingen scoren over de gehele linie redelijk tot goed en kennen geen onvolkomenheden, die dermate ernstig zijn dat maatregelen noodzakelijk zijn: De Detentieboot (9) en PI Ter Peel (14).

⁶ Zie voor wat betreft de gehanteerde begrippen 'voldoende veilig' en 'onvoldoende veilig' de toelichting op blz. 13 en 14.



Thema / Inrichting	x	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Bouwkundig	50	54	25	23	46	33	42	31	23	100	33	77	83	50	85	38	50	46	69
Gebruik	76	89	90	89	73	78	44	89	78	83	78	56	73	56	89	60	100	73	73
Arbo / BHV	86	78	85	81	75	96	96	91	85	82	91	69	100	89	93	74	93	78	100

Tabel 6: Resultaten dossierstudie (voldoet de inrichting op papier?). Getallen geven percentage positief beoordeelde vragen weer

Resultaten van het locatieonderzoek en interviews

Qua bouwkundige brandveiligheid zijn bij het locatieonderzoek veel strijdigheden aangetroffen, met als absoluut dieptepunt PI Veenhuizen - Esserheem, unit Oude Gracht (8), waar minder dan 20% van de onderzoeksvragen positief beantwoord is.

De onderzoeksresultaten van het thema ‘brandveilig gebruik’ zijn matig. Opvallend is dat geen van de PI’s voldoet aan alle onderzochte punten wat betreft de geldende wet- en regelgeving en voorschriften. Aan de voorschriften wat betreft de aanwezigheid en keuring van blusmiddelen wordt goed voldaan. De voorschriften met betrekking tot het vrijhouden van vluchtwegen en brandgevaarlijke situaties worden door het grootste deel van de inrichtingen echter niet voldoende nageleefd. Bij de Detentieboot in Dordrecht blijken enkele aspecten op papier niet geheel te kloppen; in de praktijk voldoet de inrichting echter aan alle onderzochte voorschriften op het gebied van brandveilig gebruik.

De resultaten uit het locatieonderzoek laten een redelijk rooskleurig beeld zien voor het aspect BHV. Opgemerkt wordt dat met name bij het aspect BHV duidelijk sprake is van een momentopname: op het moment van de inspectie leek de organisatie in veel gevallen redelijk tot goed. Het feit dat op papier in veel gevallen essentiële punten onvoldoende geregeld zijn, leidt echter tot een onvoldoende geborgde veiligheidssituatie. Om die reden is een aantal inrichtingen, ondanks een 100% score op het locatieonderzoek, toch als ‘onvoldoende veilig’ beoordeeld (zie tabel 8).

Uit een vergelijking van de situatie ‘op papier’ en in de praktijk blijkt dat die inrichtingen die hun dossiers, beheer- en beleidsplannen het best op orde hebben, ook in de praktijk het beste voldoen aan de voorschriften voor (brand)veiligheid.

Thema / Inrichting	x	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Bouwkundig	69	47	89	68	74	50	67	70	18	100	50	65	72	78	95	89	89	55	70
Gebruik	85	83	84	77	69	92	78	96	81	100	96	80	88	88	96	81	76	88	85
Arbo / BHV	92	100	100	100	100	100	90	90	100	100	100	78	100	100	90	50	90	70	100
Brandveiligheidsbeleid	55	20	20	53	27	33	73	40	73	80	53	40	67	87	80	47	53	67	80
Legionella	76	77	60	85	64	92	82	71	67	67	69	79	82	69	82	82	82	79	85

Tabel 7: Resultaten locatieonderzoek in procenten (voldoet de inrichting in de praktijk / juist geïmplementeerd?)

Opgemerkt moet worden dat de vraagstelling over brandveiligheidsbeleid zowel vragen over het brandveiligheidsbeleid van de inrichting betreft als vragen over het hoofdkantoor DJI. Uit nader onderzoek blijkt dat een aantal inrichtingen met een gunstige score op hun eigen brandveiligheidsbeleid, een ongunstige score geven over het brandveiligheidsbeleid van het hoofdkantoor DJI (hetgeen in het oordeel ten aanzien van de betreffende inrichting meetelt). Het totaalbeeld voor de inrichting wordt daardoor ongunstig beïnvloed.



Verder moet worden opgemerkt dat bij vrijwel alle inrichtingen sprake is van een nog onvoldoende 'borging' van het brandveiligheidsbeleid. Gegeven het feit dat de inrichtingen zich langdurig hebben moeten richten op implementatie van nieuw beleid, en de borging in de praktijk op de implementatie volgt, is dit niet vreemd en vooralsnog niet zorgwekkend. Wordt het aspect borging in de beoordeling buiten beschouwing gelaten, dan resulteert dat voor vrijwel alle inrichtingen tot een aanmerkelijk gunstiger oordeel over het aspect brandveiligheidsbeleid.

Deskundig eindoordeel inspecteurs

Tabel 8 laat zien wat het resultaat van de beoordeling is na correctie op basis van het deskundig oordeel van de inspecteurs. Indien een aangetroffen strijdigheid of afwijking niet negatief bijdraagt aan de veiligheid van de inrichting, is de inrichting op het betreffende onderdeel als 'voldoende veilig' beoordeeld. Andersom is het oordeel 'onvoldoende veilig' toegekend in die gevallen die weliswaar (op papier) kloppen, maar waar het beoogde veiligheidsniveau niet wordt geborgd, dan wel in de praktijk niet duurzaam is gerealiseerd.

Dit laatste is met name bij Arbo/BHV en Bouwkundig een aantal keren voorgekomen.

Thema / Inrichting	x	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Bouwkundig	72	53	83	58	58	61	83	75	29	100	44	65	94	89	100	74	94	60	80
Gebruik	92	88	92	92	96	96	96	100	88	100	92	84	100	88	100	81	88	85	96
Arbo/BHV	91	93	93	93	88	93	100	87	89	100	91	85	96	86	96	75	86	86	100
Brandveiligheidsbeleid	62	53	33	73	27	40	73	47	80	87	60	40	67	87	80	53	53	80	80
Legionella	99	100	100	100	93	100	100	100	100	100	100	100	100	100	91	100	91	100	100

Tabel 8: Bevindingen deskundig oordeel over implementatie / toepassing in procenten (voldoende veilig?)

Op basis van het deskundig oordeel is alleen De Detentieboot in Dordrecht (9) op alle onderzoeksthema's beoordeeld als een voldoende (brand)veilige inrichting. Alleen op het gebied van samenwerking met externe diensten (de Rgd) scoort de inrichting 'onvoldoende veilig' (zie bijlage 2). Ook PI Ter Peel (14) komt goed uit het onderzoek naar voren, met name omdat de inrichting zowel bouwkundig als qua gebruik als 'voldoende veilig' wordt beoordeeld.

Alhoewel bij de meeste inrichtingen geen direct brandgevaarlijke situaties zijn aangetroffen, blijkt wel dat de brandveiligheid bij een groot aantal inrichtingen niet volledig op orde is.

Bij een deel van de inrichtingen betreft dit kleinere, veelal eenvoudig te verhelpen tekortkomingen. Met name bouwkundig zijn de resultaten nog onvoldoende, met acht inrichtingen die op maximaal tweederde van de toetspunten voldoen aan het Bouwbesluit bestaande bouw (het wettelijk verplichte minimumniveau).

Zorgwekkend is verder dat het brandveiligheidsbeleid en het brandveiligheidsbewustzijn bij negen van de achttien inrichtingen op minder dan tweederde van de toetspunten als voldoende wordt beoordeeld. Met name voor de langere termijn is daarmee de borging van de brandveiligheid zeker onvoldoende.

Het feit dat een deel van de inrichtingen op het gebied van Arbo/BHV in de praktijk blijkt te voldoen, maar niet als 'voldoende veilig' op de betreffende thema's wordt beoordeeld (dat wil zeggen een score van minder dan 100%), kan duiden op een BHV-organisatie die onvoldoende geborgd is in de organisatie. Er lijkt sprake te zijn van een 'ad hoc' veiligheid, die bij een daadwerkelijke calamiteit onvoldoende betrouwbaar is.



3.3 Resultaten onderzoek COA-inrichtingen (AZC's)

In het kader van dit onderzoek is een vijftal asielzoekerscentra (AZC's) onderzocht. Ten opzichte van het onderzoek bij de penitentiaire inrichtingen wijkt het onderzoek bij de AZC's iets af (dit geldt tevens voor de Aanmeldcentra van het IND, zie paragraaf 3.4):

- De vraagstelling met betrekking tot het brandveiligheidsbeleid is aangepast. Dit in verband met het feit dat COA, respectievelijk de IND verantwoordelijk is voor de centrale aansturing van het brandveiligheidsbeleid. Het thema is op een vergelijkbare wijze onderzocht, echter met een andere eindverantwoordelijke als uitgangspunt;
- Bij de asielzoekerscentra en aanmeldcentra is geen onderzoek naar legionella uitgevoerd.

Alle thema's zijn verder op een vergelijkbare wijze onderzocht als bij de penitentiaire inrichtingen. Voor een beschrijving van de onderzoeksvragen wordt dan ook verwezen naar de respectievelijke subparagrafen in paragraaf 3.2.

3.3.1 Bouwkundige veiligheid

Compartimentering

Bij de AZC's is geen sprake van strijdigheden met de bouwregelgeving op het gebied van de omvang van de brandcompartimentering. Bij één AZC is wel twijfel over voldoende weerstand tegen brandoverslag, maar wordt wel voldaan aan de maximaal toegestane afmetingen van de brandcompartimenten. Bij hetzelfde AZC (Leersum) is tevens twijfel over de brandwerendheid van de toegepaste materialen bij brandscheidingen, wat overigens bij drie van de vijf AZC's het geval is.

*"In gebouw M zijn openingen in de brandscheiding van de stookruimte geconstateerd (plafond) en is de deur onvoldoende brandwerend.
In gebouw K is geconstateerd dat in brandwerend plafond, in het midden van de ruimte (ter plaatste van verwijderde centraaldozen?) een met kunststof dekplaat afgedichte opening is. Ook is niet duidelijk wat de feitelijke brandwerendheid van het plafond is."
(Bron: Inspecteurs)*

Naast materiaalgebruik, is bij drie van de vijf inrichtingen sprake van onvoldoende brandwerendheid van doorvoeren en luchtkanalen. In totaal wordt het thema compartimentering bij slechts 2 AZC's als 'voldoende veilig' beoordeeld.

Sterkte bij brand

Met betrekking tot de brandveiligheid van de hoofddragconstructie zijn bij het onderzoek geen strijdigheden met het Bouwbesluit 2003 aangetroffen.

Vluchtroutes

Zie paragraaf 3.3.3

Installaties en blusmiddelen

Drie AZC's zouden, op grond van de gebruiksvergunning, voorzien moeten zijn van een brandmeldinstallatie (BMI), hetgeen bij twee in orde is. Bij één AZC (Oude Pekela) zijn de aanwezige rookmelders niet aangesloten op een BMI. Daarnaast zijn bij drie van de vijf AZC's niet alle voor personen bereikbare ruimten bereikbaar met de brandslanghaspels of handblussers. Overige onvolkomenheden die zijn aangetroffen, zijn een foutief geplaatste rookmelder en het onvoldoende herkenbaar en zichtbaar zijn van brandslanghaspels.

*"Brandslanghaspels zijn door hun neutrale kleur onopvallend en niet specifiek herkenbaar. Vooral bij andere culturen/spraak is dit geen herkenbare slanghaspel."
(Bron: Inspecteurs)*



Tijdelijke versus permanente bouw

De AZC's in Middelburg, Almelo en Oude Pekela zijn tijdelijke bouw (20, 22 en 23). Bij deze inrichtingen is sprake van problemen met de compartimentering, wat een terugkerend probleem is bij tijdelijke (unit)bouw. Dit heeft te maken met de brandwerendheid van de wanden en vloeren van het bouwsysteem. Ook bij de andere twee inrichtingen doen zich compartimenteringsproblemen voor, zij het van een andere aard.

Wat betreft de overige punten met betrekking tot de bouwkundige brandveiligheid is er geen duidelijk verschil in presteren aanwezig.

3.3.2 Brandveilig gebruik

Alle AZC's hebben een actuele gebruiksvergunning. Bij de inspecties zijn weinig tot geen strijdigheden met de voorschriften van de gebruiksvergunning aangetroffen. De inrichtingen worden beoordeeld als 'netjes' en 'opgeruimd'. Veelal is een huismeester aanwezig die dagelijks zorgt voor klein onderhoud en het vrijhouden van vluchtroutes en branddeuren. Problemen die aangetroffen worden, hebben betrekking op mogelijk onvoldoende brandveilige plafonds (twee maal), het ontbreken van de aansluiting van rookmelders op een BMI en het ontbreken van controle op de werking van transparanten en noodverlichting (Oude Pekela).

In verband met de hierboven genoemde zaken worden de AZC's in Aalten (brandgevaarlijke plafonds) en Leersum (plafonds, noodverlichting, vluchtrouteaanduiding en haspels) als 'onvoldoende veilig' beoordeeld. Alle genoemde punten zijn met relatief eenvoudige ingrepen te herstellen.

3.3.3 BHV en Arbo

De vijf AZC's beschikken over een BHV-plan. Het BHV-plan van AZC Oude Pekela wordt als onvoldoende beschouwd omdat essentiële gegevens, zoals een beschrijving van taken en verantwoordelijkheden, ontbreken. De overige BHV-plannen voldoen aan de voorschriften op dit gebied en zijn voldoende actueel. Een opvallend punt is ook hier dat slechts twee van vijf BHV-plannen aansluiten bij de gebruiksvergunning.

De RI&E's zijn bij vier van de vijf AZC's redelijk op orde. Wat veelal ontbreekt, is de relatie tussen de onderkende restrisico's en de BHV-organisatie. Verder ontbreekt bij drie van de vijf AZC's een coördinator brandveiligheid.

Twee AZC's (Middelburg en Almelo) worden op basis van de in dit onderzoek meegenomen punten als voldoende aangeduid. De situatie bij twee andere AZC's was voor de Arbeidsinspectie reden om handhavend op te treden. De redenen hiervoor waren dat in één inrichting onvoldoende ontruimingsoefeningen worden gehouden en onvoldoende gemonitord wordt op de effectiviteit van de BHV-organisatie. In de andere inrichting is sprake van een sterk verouderde RI&E en onvoldoende beschikbaarheid van BHV-ers.

*"Het is niet meteen onvoldoende. Een recente RI&E is wel het uitgangspunt van een goede BHV-organisatie, het verdient dus zeker aandacht deze te updaten."
(Bron: Inspecteurs).*

Hierbij moet worden bedacht dat COA woongebouwen tot voor kort voornamelijk werden aangemerkt als reguliere woongebouwen. Voor reguliere woongebouwen worden een BHV-organisatie en ontruimingsoefeningen in de regel niet noodzakelijk geacht.

Samengevat is de BHV-organisatie bij de AZC's op papier op orde, maar is te weinig aandacht besteed aan de samenhang tussen de verschillende aspecten. De invulling is wat dat betreft te 'instrumenteel' en te weinig gerelateerd aan de specifieke, lokale omstandigheden.



De uitvoering in de praktijk/de implementatie laat daardoor te wensen over, waardoor het gevaar van 'schijnveiligheid' ontstaat. Om een eventuele calamiteit goed af te kunnen handelen, is een betere implementatie op korte termijn noodzakelijk.

3.3.4 Brandveiligheidsbeleid

Ook bij de AZC's is onderzocht in hoeverre de keten 'beleid-uitvoering-borging' met betrekking tot de brandveiligheid gewaarborgd is. De onderzochte thema's zijn ook hier het brandveiligheidsbewustzijn en de aansturing door het hoofdkantoor.

Brandveiligheidsbewustzijn

Op het gebied van beleid hebben de AZC's de zaken over het algemeen goed op orde. In alle organisaties staat de brandveiligheid periodiek op de agenda van de directies en worden BHV, medewerkers en bewoners geïnformeerd over het brandveiligheidsbeleid. AZC Leersum en AZC Oude Pekela vallen wat betreft het brandveiligheidsbewustzijn negatief op. Geconstateerd is dat maatregelen onvoldoende aansluiten bij onderkende knelpunten (er is geen prioriteitstelling in het oppakken van knelpunten in de brandveiligheid). Leersum is daarnaast het enige AZC dat geen beleid kent op het gebied van brandveiligheid, daar waar het gaat om persoonlijke bezittingen van bewoners.

Wat betreft de implementatie van het brandveiligheidsbeleid wijkt Leersum wederom negatief af van de overige inrichtingen, terwijl Aalten en Oude Pekela op dit punt ook niet goed scoren. Geconstateerd is dat in Leersum de voorlichting aan bewoners tekortschiet en er niets gedaan wordt aan herhaling of follow-up. Dit resulteert bijvoorbeeld in het feit dat bewoners niet meer reageren op het ontruimingsignaal, omdat dit te vaak afgaat. Tijdens het onderzoek is door de inrichting overigens gemeld dat een deel van de problemen wordt veroorzaakt door te weinig middelen vanuit het hoofdkantoor.

*"Er is veel aandacht voor de informatievoorziening aan de bewoners. Vanwege de vele talen wordt er ook met plaatjes gewerkt. Vluchtroutes zijn belangrijk. Voor de meest voorkomende talen zijn er schriftelijke instructies. Ook zijn er bijeenkomsten voor de verschillende taalgroepen. Evaluatie en verbetering is een continu proces."
(Bron: Inspecteurs).*

De overige inrichtingen besteden veel aandacht aan voorlichting over vluchten en brandveiligheid en worden op dit punt dan ook positief beoordeeld.

Aansturing hoofdkantoor

Met betrekking tot de rol van het hoofdkantoor van COA is sprake van twee verschillende geluiden. Twee AZC's geven aan dat alles via Rijswijk loopt en dat daarvandaan te weinig middelen en goederen worden verstrekt en dat hier vaak te lang op moet worden gewacht. De andere inrichtingen geven aan dat juist op het gebied van brandveiligheid vanuit het hoofdkantoor snel en adequaat wordt gereageerd op meldingen en klachten en beoordelen de aansturing dan ook als positief.

Het beleid en de aansturing vanuit het hoofdkantoor is helder en wordt door de inrichtingen als adequaat beschouwd. Bij één van de AZC's is er echter, volgens die inrichting, sprake van een 'papierbeleid': de klacht is dat de uitvoering duidelijk te wensen overlaat (zie ook de opmerkingen in zake middelen hierboven). Dezelfde AZC meldt ook dat er centraal geen prioriteiten worden gesteld en dat de aansturing op dit punt onvoldoende is. Tevens is hier, volgens de locatieverantwoordelijken van de inrichting, sprake van onvoldoende respons vanuit het hoofdkantoor op klachten.

Samenwerking

De samenwerking met derden (gemeente, brandweer) is bij alle AZC's door de inrichting als voldoende beoordeeld.



3.3.5 Resumé bevindingen asielzoekerscentra

De vijf onderzochte asielzoekerscentra (AZC's) staan onder beheer van het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA). COA is met haar eigen beheerorganisatie verantwoordelijk voor de brandveiligheid van de inrichtingen. Door COA wordt op dit moment projectmatig gewerkt aan het op orde krijgen van de brandveiligheid in de AZC's. Op basis van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat COA zeker wat betreft de bouwkundige brandveiligheid op de goede weg is.

“De COA- en IND-centra zijn op zich goed op orde. Hier heerst ook een ander risicobeeld dan in cellencomplexen. Wat wel nog in deze categorie beter kan is het structureel oefenen en een structureel overleg tussen BHV en brandweer.” (Bron: Inspecteurs).

De resultaten per thema zijn in onderstaande tabellen te zien. Voor een toelichting op de tabellen wordt verwezen naar paragraaf 3.2.8.

Resultaten van de dossierstudies

Op papier voldoen de AZC's redelijk aan de voorschriften voor brandveilig gebruik. Tabel 9 laat zien dat de bouw- en gebruiksvergunning voor de inrichting in Oude Pekela (20) niet op orde zijn (lage score 'Bouwkundig' en 'Gebruik'). Hetzelfde geldt voor de bouwvergunning van de inrichting in Leersum (21). Op het gebied van Arbo/BHV hebben de onvolkomenheden (net als bij de PI's) betrekking op het niet actueel/goedgekeurd zijn van de RI&E's en het ontbreken van afstemming tussen RI&E, BHV-plan en gebruiksvergunning.

Thema / Inrichting	x	19	20	21	22	23
Bouwkundig	64	86	40	43	67	87
Gebruik	73	89	29	89	86	71
Arbo / BHV	80	78	78	80	88	77

Tabel 9: Resultaten dossierstudie in procenten (voldoet de inrichting op papier?)

Resultaten van het locatieonderzoek en interviews

Tabel 10 geeft een overzicht van de resultaten van de bevindingen op basis van de onderzoeksvragen bij het locatieonderzoek/interviews. Opvallend is dat vier van de vijf inrichtingen in de praktijk beter aan het Bouwbesluit 2003 voldoen, dan uit de dossiers blijkt. Dit geldt ook voor 'Gebruik' (drie van de vijf inrichtingen). De oorzaak hiervan ligt in aspecten, die niet beoordeeld konden worden vanuit de dossiers, omdat gegevens (brandveiligheidsinstallaties en blusmiddelen) hierover ontbraken (in de bouwvergunning of gebruiksvergunning).

Thema / Inrichting	x	19	20	21	22	23
Bouwkundig	81	75	89	65	76	100
Gebruik	92	88	94	85	100	95
Arbo/BHV	80	100	67	88	89	56
Brandveiligheidsbeleid	68	64	50	53	73	100

Tabel 10: Resultaten locatieonderzoek in procenten (voldoet de inrichting in de praktijk?)

Eindoordeel inspecteurs

Tabel 11 laat de resultaten zien na correctie op basis van het deskundig oordeel van de inspecteurs. De tabel laat zien dat bij drie van de vijf AZC's de brandveiligheid redelijk tot goed op orde is. AZC Leersum (21) voldoet op een aanzienlijk aantal punten niet aan de voorschriften en wordt op dezelfde



de punten door de inspecteurs als 'onvoldoende veilig' beoordeeld. Twee inrichtingen (Leersum (21) en Aalten (19)) geven aan onvoldoende sturing en ondersteuning van COA te krijgen.

Thema / Inrichting	x	19	20	21	22	23
Bouwkundig	85	85	100	50	95	95
Gebruik	97	100	100	85	100	100
Arbo / BHV	86	96	78	65	100	91
Brandveiligheidsbeleid	72	64	71	47	80	100

Tabel 11: Bevindingen deskundig oordeel over implementatie / toepassing in procenten (voldoende veilig?)

Met betrekking tot Arbo/BHV moet ook bij de AZC's weer de kanttekening geplaatst worden dat de AZC's Middelburg (22) en Almelo (23) hun BHV-organisatie goed geïmplementeerd lijken te hebben, zonder dat de benodigde basis (RI&E, BHV-plan) volledig op orde is. Zoals ook bij de PI's is geconstateerd, lijkt hier sprake van een BHV-organisatie die 'toevallig goed uitpakt'. Ook hier is aanvullende aandacht nodig voor een goede implementatie en borging.

3.4 Resultaten onderzoek IND-aanmeldcentra (AMC's)

In het onderzoek zijn ook de twee aanmeldcentra (AMC's) van de IND meegenomen: AMC Ter Apel (24) en AMC Schiphol (25). De resultaten van het onderzoek bij beide inrichtingen zijn hieronder in het kort weergegeven.

3.4.1 Bouwkundige veiligheid

De bouwkundige veiligheid bij AMC Schiphol voldoet, op een paar kleine punten na, aan de brandveiligheidsvoorschriften en wordt ook als voldoende beoordeeld. Door de inspecteurs worden slechts enkele opmerkingen gemaakt inzake het ontbreken van informatie over de brandwerendheid van de afdichting van doorvoeren en informatie over de brandwerende bekleding van de staalconstructie. Tevens wordt de aandacht gevestigd op het systeem van ontgrendeling van de nooduitgangen; dit vraagt om enige gevoeligheid van de personeel.



Foto 7: Leidingdoorvoeren door brandwerende scheidingsen (goed uitgevoerd)

Bij AMC Ter Apel worden een aantal strijdigheden gevonden tussen de gebruiks- en bouwvergunning en de uiteindelijke situatie ter plaatse. Zo is de brandcompartimentering uitgevoerd volgens de Rgd-scan, wat niet in overeenstemming is met de bouwvergunning. Er wordt gewerkt aan actualisering van de vergunningen. Een andere opmerking met betrekking tot de bouwkundige brandveiligheid is dat de compartimentering niet in orde is: brandoverslag is mogelijk via de lichtstraat, brandscheidingsen bevatten te grote openingen en niet alle deuren zijn brandwerend uitgevoerd.

3.4.2 Brandveilig gebruik

Ook wat betreft het brandveilig gebruik wordt AMC Schiphol door de inspecteurs als 'voldoende veilig' beoordeeld. Bij AMC Ter Apel wordt geconstateerd dat structurele controle op het functioneren van de brandbeveiligingsinstallaties ontbreekt (testen en onderhouden). Aan verbeteringen op dit punt wordt reeds gewerkt.



3.4.3 BHV en Arbo

Bij de AMC's is in beide gevallen sprake van een niet actuele gebruiksvergunning. De AMC's zijn recentelijk verbouwd dan wel aangepast aan nachtverblijf (logiesfunctie) zonder dat de gebruiksvergunning hierop is aangepast. Op papier is de brandveiligheid dan ook (nog) niet in orde.

In de praktijk blijvende organisaties te zijn aangepast aan de nieuwe situatie. De nieuwe gebruiksvergunningen zijn aangevraagd en ontruimingsplannen en andere procedures zijn geactualiseerd. Ter plaatse is het oordeel van de inspecteurs dat dit op een juiste wijze is uitgewerkt. Beide inrichtingen zijn goed op orde waar het gaat over het aantal BHV-ers, de uitrusting en instructie van de BHV-ers en ontruimingsoefeningen.

Enige minpunt is de voorlichting met betrekking tot brandveiligheid aan de asielzoekers in AMC Ter Apel. Een goede instructie aan de asielzoekers ontbreekt, wat bij brand leidt tot potentieel gevaarlijke situaties. De aangetroffen 'flyers' zijn wat dit betreft onvoldoende.

3.4.4 Brandveiligheidsbeleid

Het brandveiligheidsbewustzijn en de communicatie met het hoofdkantoor/derden is bij AMC Ter Apel zowel op papier als in de praktijk op orde. Bij het onderzoek zijn geen minpunten geconstateerd.

Met betrekking tot AMC Schiphol worden tekortkomingen geconstateerd op het punt van de interne communicatie (directie, OR, medewerkers en asielzoekers), de sanctiestrategie en de prioriteitstelling in relatie tot de brandveiligheid.

Laatst genoemde punt wordt met ingang van 2008 meegenomen in de planning en control cyclus. Alleen de borging met betrekking tot de informatieoverdracht richting asielzoekers kan naar de mening van de inspecteurs bij een calamiteit tot onveilige situaties leiden.

"Er dient meer structurele aandacht te worden besteed aan inhoud en verantwoordelijkheid met betrekking tot het instrueren van asielzoekers over brandveiligheid en BHV." (Bron: Inspecteurs).

3.4.5 Resumé bevindingen aanmeldcentra

De aanmeldcentra vallen onder verantwoordelijk van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De Rgd is als gebouwbeheerder verantwoordelijk voor de bouwkundige brandveiligheid van de gebouwen. Het IND-hoofdkantoor is kritisch over de rol van de Rgd voor wat betreft het op gang komen van verbeteringswerkzaamheden naar aanleiding van gebreken die bij door NIFV/Nibra uitgevoerde brandveiligheidscans zijn geconstateerd. Dit heeft volgens de IND te lang geduurd.

"Het uitgangspunt is dat er effectief wordt samengewerkt met de externe instanties. Het contact met de Rgd is wel verbeterd maar blijft moeizaam als gevolg van de vele procedures die veel tijd vergen. De communicatie met de GGD-Groningen verloopt ook moeizaam. Het contact met de gemeente Vlagtwedde verloopt uitstekend. Het contact met het ziekenhuis, de brandweer en met de regionale politie verloopt goed." (Bron: Inspecteurs).

Over het algemeen is de brandveiligheid van de inrichtingen redelijk tot goed op orde. Als belangrijkste minpunten komen de communicatie en voorlichting inzake brandveiligheid aan de asielzoekers (beide inrichtingen) en de compartimentering (Ter Apel) naar voren.



Een nadere analyse van de resultaten laat zien dat met name AMC Schiphol bijna geheel aan de brandveiligheidsvoorschriften voldoet.

Thema / Inrichting	Papier		Locatie		Oordeel	
	24	25	24	25	24	25
Bouwkundig	43	79	65	81	70	86
Gebruik	64	88	77	96	81	100
Arbo / BHV	81	86	100	89	96	95
Brandveiligheidsbeleid	-	-	100	73	100	73

Tabel 12: Resultaten aanmeldcentra in procenten





4 Enquête gemeenten

4.1 Informatie over de inrichtingen

Alle gemeenten waarin één van de onderzochte justitiële inrichtingen gelegen is, hebben voorafgaand aan het onderzoek een schriftelijke enquête voorgelegd gekregen. De enquête bevatte tien vragen over de controle van de inrichting nu en in het verleden, de historie voor wat betreft de handhaving en de acties die door de Rgd en derden zijn uitgezet na de Schipholbrand. Tevens is de gemeenten gevraagd wat hun mening is over de huidige brandveiligheid van de inrichtingen. Alle vijftientig gemeenten hebben de enquête volledig ingevuld geretourneerd. Hieronder worden in het kort de belangrijkste uitkomsten van de enquête gegeven. Voor alle duidelijkheid wordt vermeld dat het hier gaat om een samenvatting van door de gemeenten zelf verstrekte informatie.

4.2 Controle van de inrichtingen

In de enquête is gevraagd wanneer de inrichting voor het laatst gecontroleerd is, of de inrichting periodiek gecontroleerd wordt, wat gecontroleerd wordt en wie de controles uitvoert.

Controlerende partij	Aantal
Gemeente	4
Gemeente en brandweer	10
Brandweer	10
Overig	1

Tabel 13: Aantal controles per controlerende partij

Het primaat bij de controles ligt duidelijk bij de brandweer. Bij twintig inrichtingen voert zij de controle uit, in de helft van de gevallen samen met de gemeente. Van de overige vijf inrichtingen worden er vier door de gemeente gecontroleerd en één door de regionale milieudienst.

Frequentie	Aantal p/jaar
Geen	12
Minder dan 1x per jaar	1
1x per jaar	7
2x per jaar	3
Meer dan 2x per jaar	2

Tabel 14: Aantal periodieke controles per jaar



Dertien van de vijftientig gemeenten hanteren een systematiek van vaste periodieke controles, al dan niet aangevuld met specifieke controles naar aanleiding van meldingen, verbouwingen of lopende acties. De meeste gemeenten die aangeven niet periodiek te controleren, zijn de afgelopen periode wel intensief aan de slag geweest met de inrichtingen. In het kader van verbouwingen, de gebruiksvergunning of eerdere handhavende acties zijn veel controlebezoeken uitgevoerd.

"In de Handleiding Prevap (Preventie-activiteitenplan, Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid, Nibra) wordt voor gevangenissen en vergelijkbare inrichtingen een controlefrequentie van 2 controles per jaar geadviseerd. Slechts 5 van de 25 voldoen aan deze richtlijn." (Bron: Inspecteurs).

Negentien van de vijftientig gemeenten hebben minder dan een jaar geleden nog een inspectie van de inrichting uitgevoerd. De overige zes gemeenten zijn⁷, afgezien van specifieke bezoeken voor bijvoorbeeld bespreking van rapporten en controle van de voortgang, 1½ - 2 jaar niet meer voor een reguliere controle langs geweest. Een tweetal inrichtingen heeft recentelijk een gebruiksvergunning verkregen. De gemeenten geven aan deze inrichtingen vanaf begin 2008 in de reguliere controles mee te nemen.

4.3 Bevindingen laatste inspectie

Twaalf van de vijftientig gemeenten geven aan dat bij de laatste controle tekortkomingen zijn geconstateerd. Deze tekortkomingen variëren van organisatorische zaken tot tekortkomingen op gebied van de brandcompartimentering en brandbeveiligingsinstallaties. De meeste gemeenten geven aan dat de tekortkomingen zijn meegenomen in de acties volgend op de brandveiligheidschecks van onder andere de Rgd.

Van de twaalf gemeenten geven negen gemeenten aan ook daadwerkelijk tot handhaving te zijn overgegaan naar aanleiding van de laatste controle. Bij een tiende gemeente is sprake van een al langer lopend handhavingstraject. Van de drie gemeenten die wel tekortkomingen hebben aangetroffen maar niet handhaven, geeft één respondent (Albrandswaard) aan dat niet bekend is of er sprake is van handhaving en wachten de andere twee respectievelijk op een hercontrole en op een rapport van een externe adviseur. De controles bij deze gemeenten zijn respectievelijk vier (Den Helder) en twaalf maanden (Pekela) geleden. Met name bij de laatste gemeente had inmiddels enige actie verwacht mogen worden.

4.4 Communicatie met derden

Dertien van de achttien gemeenten die dit aangaat, zijn op de hoogte van het onderzoek naar de brandveiligheid van de in hun gemeente gelegen penitentiaire inrichtingen in opdracht van de Rgd of DJI. Bij drie gemeenten (Berkelland, Dordrecht en Sittard-Geleen) is het onderzoek zelf en een eventueel verbeterplan op basis van de resultaten van dat onderzoek niet bekend.

Ook bij de AZC's komt het voor dat een onderzoek naar de brandveiligheid is uitgevoerd zonder dat de gemeente hiervan op de hoogte is en zonder dat de resultaten met de gemeente gecommuniceerd zijn (o.a. bij Utrechtse Heuvelrug).

De onderzoeken bij de AMC's zijn in beide gevallen met de gemeente gecommuniceerd.

"In november 2006 heeft de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond (VVR) een onderzoek uitgevoerd bij De Kijvelanden. Hierbij was ook uw afdeling bouw- en woningtoezicht aanwezig en de Intergemeentelijke Brandweer Zuid (IBZ), die namens uw gemeente het toezicht op de gebruiksvergunning uitvoert. Uit het rapport van dit onderzoek (d.d. 28 november 2006), blijkt dat er sprake was van een groot aantal tekortkomingen. Vervolgens heeft uw gemeente er op geen enkele wijze op toegezien dat deze, deels ernstige, tekortkomingen werden verholpen. De rapportage van het onderzoek is zelfs niet opgestuurd aan De Kijvelanden." (Bron: brief VI aan gem. Albrandswaard).

⁷ Deze 6 gemeenten zijn veelal niet helder over het laatste moment van controle. De gemeente Noordenveld geeft bijvoorbeeld aan maandelijks te controleren maar geeft als datum laatste controle november 2005 (direct na de Schipholbrand).



4.5 Oordeel over de inrichting

Slechts een klein deel van de gemeenten (5 van de 25) heeft het toezicht na de Schipholbrand anders ingericht. De betreffende gemeenten geven aan dat de controlefrequentie is verhoogd en dat intensiever met de betrokken partijen is samengewerkt. De meeste van de overige gemeenten geven aan dat de controlefrequentie al hoog was voor de Schipholbrand en dat de betreffende inrichtingen met eenzelfde intensiteit worden gecontroleerd.

De laatste vraag die aan de gemeente gesteld is, is: "Wat is uw mening over het huidige niveau van de brandveiligheid bij de betrokken inrichting?" Op basis van de gegeven antwoorden kan geconstateerd worden dat zes gemeenten van mening zijn dat de inrichting in meer of mindere mate niet voldoende brandveilig is.

Twee gemeenten (Zwolle en Tilburg) geven aan dat de in gebruik zijnde delen voldoende zijn. De inrichting als geheel is dat dus niet: delen van die inrichtingen zijn dan ook op last van de gemeente buiten gebruik gesteld. Het oordeel van twee andere gemeenten is onduidelijk: zo geeft de gemeente Teylingen aan dat de brandveiligheid 'redelijk' is, maar dat de BHV minimaal is en stelt Sevenum dat de inrichting een brandveiligheidsniveau boven het wettelijk minimum zal hebben, *nadat* de lopende acties zijn afgerond.

Hierna is van de zeven gemeenten kort aangegeven om welke reden ze van mening zijn dat de inrichting in meer of mindere mate onvoldoende is.

Aalten (AZC):	Bouw- en installatietechnisch op niveau, maar het (interne) gebruik laat te wensen over.
Groningen (PI):	Aanvaardbaar niveau, uitvoering van een verbeterplan moet nog plaatsvinden en is gepland in 2008.
Middelburg (AZC):	Goed (er zijn zelfs rookmelders geplaatst), uitgezonderd de brandcompartimentering (blijkt volgens test in laboratorium ver onder de vereiste waarde).
Noordenveld (PI):	Hoewel de gemeente weet dat het niet voldoet, is de situatie niet zo dat handhavend moet worden opgetreden (bijvoorbeeld sluiten).
Pekela (AZC):	Na uitvoering advies Peutz is brandveiligheid op orde (advies is één jaar oud!).
Rotterdam (PI):	Er zijn nog diverse ingrepen nodig om het pand minimaal aan niveau bestaand van het Bouwbesluit te laten voldoen. De ingrepen die in overleg met de Rijksgebouwendienst en Justitie inmiddels ter plaatse zijn getroffen, zijn zodanig dat het bouwwerk voldoende is om voldoende te kunnen vluchten en ontruimen bij brand.
Utrechtse Heuvelrug (AZC):	Gemeente noemt problemen met vluchtwegen, beschikbaarheid van bluswater, slechte interne organisatie en geringe alertheid op brandmeldingen.

Uit de brandveiligheidskans van de Rgd komen de PI's in Noordenveld en Rotterdam ook als 'niet acceptabel' naar voren. De overige opmerkingen van de gemeenten komen veelal overeen met de bevindingen in dit onderzoek, met dien verstande dat de meeste gemeenten positiever zijn dan uit dit onderzoek blijkt.



4.6 Resumé gemeentelijk toezicht

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste resultaten uit de enquête kort samengevat. Per vraag is het percentage gemeenten (100% = 25 gemeenten) gegeven dat de vraag positief beantwoord heeft.

Vraag	Aantal
1. Frequentie controles minimaal 2 (Prevap)	20%
2. Controle brandveiligheid door	Gemeente 16% Brandweer 40% Brandweer + gemeente 40% Overig 4%
3. Bouwkundige brandveiligheid onderdeel controles	100%
4. Afgelopen jaar gecontroleerd	75%
5. Tekortkomingen aangetroffen	48%
6. Handhaving n.a.v. controle	36%
7. Toezicht aangepast n.a.v. Schipholbrand	20%
8. Onderzoek Rgd/DJI uitgevoerd	72%
9. Verbeterplan n.a.v. onderzoek bekend bij de gemeente	56%
10. Inrichting voldoende brandveilig?	76%

Tabel 15: Samenvatting resultaten enquête gemeenten

Uit bestudering van de enquêtes valt een aantal zaken op.

Ten eerste hanteert slechts de helft van de gemeenten een periodiek controleschema, waarbij bovendien maar vijf gemeenten aangeven uit te gaan van de minimale Prevap-frequentie van twee keer per jaar. De overige gemeenten komen wel (regelmatig) in de inrichting, maar dan naar aanleiding van bepaalde lopende acties.

Het gevaar bestaat dat door het ontbreken van periodieke controles het totaaloverzicht uit beeld verdwijnt. De aandacht ligt bij de lopende acties, waardoor eventuele nieuwe probleempunten niet (of niet snel genoeg) worden gevonden. Gemeenten die wel periodiek controleren, gaan in ruime meerderheid over tot handhaving indien tekortkomingen worden geconstateerd. Bij een aantal gemeenten is sprake van een discrepantie tussen de opgegeven controlefrequentie en de datum van de laatste controle. Opvallend is verder dat de gemeente Noordenveld in afwachting van een rapportage afziet van handhaving, ondanks dat de controle op basis waarvan de laatste rapportage is gebaseerd, al bijna twee jaar geleden is uitgevoerd.

Ten tweede kan worden gesteld dat gemeenten duidelijk verschillend omgaan met tekortkomingen in de inrichtingen. Waar een tweetal gemeenten aangeeft delen van de inrichting gesloten te hebben, accepteren andere gemeenten kennelijk bepaalde tekortkomingen. Ondanks dat uit de enquêtes niet altijd duidelijk blijkt wat de betreffende tekortkomingen zijn, kunnen bij een aantal opmerkingen van gemeenten inzake de brandveiligheid van de inrichting de nodige vraagtekens gezet worden. Dit betreft dan met name die gemeenten die op de hoogte zijn van gebreken en onveilige situaties zonder hier tegen op te treden en gemeenten die er letterlijk jaren over doen om een gebruiksvergunning af te geven. Deze gemeenten geven onvoldoende invulling aan hun taak als eerstelijns toezichthouder.



5 Bevindingen en beantwoording onderzoeksvragen

5.1 Inleiding analyse brandveiligheidsbeleid

Bij het onderzoek bij de penitentiaire inrichtingen in 2006 is door de Rijksinspecties een analyse gemaakt van het bestaande brandveiligheidsbeleid van de betrokken diensten. Op basis van die analyse zijn een aantal aanbevelingen voor doorontwikkeling van in gang gezette acties gedaan.

Parallel aan het huidige onderzoek is de stand van zaken van de centraal bij DJI, COA en IND in gang gezette of reeds afgeronde acties ter verbetering van de (borging van de) brandveiligheid bij de justitiële inrichtingen onderzocht. De resultaten zijn in dit hoofdstuk vastgelegd.

Voor wat betreft de voortgang van acties bij DJI ná het rapport 'Brandveiligheid van Cellencomplexen (Unitbouw)' van de Rijksinspecties uit 2006, zijn de acties die genoemd staan in de kabinetsreactie van 16 oktober 2006⁸ het vertrekpunt. De bevindingen van de analyse zijn weergegeven aan de hand van de aanbevelingen uit het onderzoek uit 2006.

De voortgang ten aanzien van de in de kabinetsreactie aangekondigde acties voor de Rijksgebouwendienst is niet onderzocht. Er is wel nagegaan wat de stand van zaken is ten aanzien van Rgd-acties die voor DJI relevant zijn. (De Rgd-acties vloeien voort uit het Programma Brandveiligheid Rijksgebouwendienst, zie Kadernota van 1 maart 2007).

Voor wat betreft COA en IND is er nog niet eerder een analyse gemaakt van de in gang gezette acties ter verbetering van de (borging van) brandveiligheid bij de inrichtingen die bij deze diensten in gebruik zijn. Aangenomen is dat de aanbevelingen uit de rapportage van het onderzoek naar de unitbouw ook een goede basis bieden om de acties van COA en IND te rubriceren. Deze zijn daarom in hetzelfde overzicht opgenomen.

De uitvoering van de analyses is gebaseerd op de door de betreffende organisaties aangeleverde stukken. In aanvulling hierop zijn gesprekken gevoerd met diverse personen binnen DJI, IND en COA. Doel van deze gesprekken was om, na inventarisatie van de voor de analyse relevante stukken, een toelichting te krijgen op de activiteiten en werkwijze met betrekking tot (de borging van) de brandveiligheid bij JI's.

De analyse in dit hoofdstuk beschrijft de stand van zaken per eind oktober 2007, aangevuld met bevindingen volgens de halfjaarlijkse rapportage actiepunten (brand-)veiligheid, 'Stand van zaken actiepunten DJI en Rgd 25-01-08', van 12 februari 2008.

⁸ De reactie van het Kabinet naar aanleiding van het verschijnen van het rapport van de OVV (en de Rijksinspecties) over de Schiphol-brand.



De resultaten van de analyse zijn verwerkt in de volgende paragraaf, waar voor de aanbevelingen uit het onderzoek naar de brandveiligheid van de Rijksinspecties uit 2006 telkens is aangegeven:

- op welke wijze Rgd en DJI invulling gegeven hebben aan die aanbevelingen (volgens de ter beschikking gestelde stukken) en/of in hoeverre COA en IND hierop aansluiten;
- op welke wijze de voortgang blijkt uit deze stukken.

5.2 Voortgang aanbevelingen in relatie tot het onderzoek uit 2006

In deze paragraaf wordt voor de belangrijkste conclusies en voor de aanbevelingen uit het rapport van de Rijksinspecties "Brandveiligheid van Cellencomplexen (Unitbouw)" uit 2006 aangegeven in hoeverre deze zijn opgevolgd en welke acties zijn ondernomen. De conclusies en aanbevelingen uit 2006 zijn telkens kort samengevat. De volledige aanbevelingen zijn na te lezen in bijlage 3.

De hier beschreven stand van zaken is de stand van zaken ten tijde van het onderzoek (sept. – dec. 2007). Ook na die tijd hebben de betreffende organisaties (mede naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek, waarover ze via deelrapportages reeds zijn geïnformeerd) verdere acties ondernomen.⁹

5.2.1 Stand van zaken conclusies onderzoek 2006

In het onderzoek in 2006 is geconcludeerd dat de wettelijke kaders die een rol spelen bij brandveiligheid sectoraal gericht zijn (bouwregelgeving, arbowetgeving, brandweerwet etc.).

Het gebrek aan uniformiteit in uitleg en toepassing van de regelgeving is een mogelijke belemmering voor een verbetering van de brandveiligheid. Verder hadden veel van de geconstateerde tekortkomingen te maken met onvoldoende systematiek in de sturing op en bewaking van de brandveiligheid binnen de PI's. Met andere woorden; de uitvoering op dit gebied was door de Rgd en DJI niet adequaat geregeld.

De Schipholbrand en de naar aanleiding daarvan geschreven rapportages, hebben bij DJI, de Rgd, het COA en de IND geleid tot een groot aantal maatregelen om de brandveiligheid van de inrichtingen en het veiligheidsbewustzijn van het personeel te verbeteren. Naast de inrichting van veiligheidscommissies, een TaskForce (per 1 oktober 2006) en het creëren van nieuwe functies is er een grote hoeveelheid documenten gegenereerd die als basis voor deze analyse hebben gediend. Opmerkelijk is het grote aantal documenten dat sinds het eerste onderzoek in 2006 beschikbaar is gekomen. Duidelijk is dat hier grote inspanningen zijn verricht. Wat daarbij opvalt, is dat de diensten binnen Justitie (DJI, COA en IND) ieder voor zich een beleid en producten hebben ontwikkeld. Het beleid en de producten lijken op elkaar, maar de aanpak is zeer divers.

Verder valt op dat de veiligheidsvisie binnen DJI per type inrichting (jeugd, tbs, gevangeniswezen, bijzondere voorzieningen) verschilt. Dit is ook door DJI onderkend: met de TaskForce/Kerngroep will men in de toekomst meer tot één visie komen.

De systematiek in de sturing op en bewaking van brandveiligheid binnen de PI's is door DJI sinds 2006 met het 'Programma Veiligheid DJI' en de inrichting van een TaskForce/Kerngroep voortvarend opgepakt. Beoogd eindresultaat is dat de DJI-organisatie (leidinggevenden en medewerkers):

- een volledig inzicht heeft in de risico's ten aanzien van de brandveiligheid;
- effectief beleid voert om die veiligheid te borgen;
- dat beleid zorgvuldig uitvoert en handhaaft;
- alert omgaat met signalen die aanleiding geven de veiligheidsaanpak te verbeteren ('beleid-uitvoering-borging').

⁹ Zie ter zake de halfjaarlijkse voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer.



De meeste actiepunten zijn gerealiseerd, het volledige programma moet eind 2008 zijn voltooid. De veiligheidsvisie van DJI is tot op het moment van het onderzoek (sept. – dec. 2007) nog erg versnipperd en sectoraal ingevuld, waarmee de doelstelling om een integrale visie neer te leggen (nog) niet bereikt is. Binnen de DJI heeft de instelling van de TaskForce Brandveiligheid niet kunnen voorkomen, dat sectordirecties, beleids- en bedrijfsvoeringsstaven nog geruime tijd ongecoördineerde acties met betrekking tot de brandveiligheid bleven uitvoeren. DJI werkt aan een nieuwe (integrale) Veiligheidsvisie, waarvoor de gegevens eind 2007 zijn vergaard. Opvallend is dat het 'Programma Veiligheid DJI' (afgaande op analyse acties DJI) geen relatie legt met de Rgd. De Rgd heeft zijn eigen actieprogramma brandveiligheid. Wel wordt er gezamenlijk gerapporteerd aan de Tweede Kamer.

Tot op het moment van het onderzoek legt de Rgd veel nadruk op haar eigen 'brandveiligheidskans' bij elk bouwproject. De bouwkundige aspecten van brandveiligheid hebben daarbij de overhand. Zolang er sprake is van de hiervoor beschreven strikte taakverdeling tussen DJI en Rgd kan er ook geen sprake zijn van een daadwerkelijk integrale aanpak van brandveiligheid. Geconcludeerd kan worden dat er nog onvoldoende samenhang is tussen de aanpak van DJI en van Rgd.

De directie Huisvesting van het COA heeft per locatie een projectplan (PvA) gemaakt dat met de lokale brandweer is afgestemd. Deze aanpak doet recht aan eventuele lokale verschillen, maar draagt juist vanwege deze lokale verschillen niet bij tot de uniformiteit van de maatregelen.

Voor de IND heeft de Rgd voor ieder pand een plan van aanpak opgesteld voor de bouwkundige aanpak. De IND zelf richtte zich op het gebruik en organisatorische verbeteringen.

5.2.2 Stand van zaken aanbevelingen onderzoek 2006

Het rapport uit 2006 geeft vijftien aanbevelingen aan de verschillende betrokken partijen (zie bijlage 3 voor de volledige tekst van de aanbevelingen). Telkens worden eerst de bevindingen uit de analyse weergegeven, waarna op basis van de resultaten van het voorliggende onderzoek hierop een reactie wordt gegeven. Bij de aanbevelingen aan Rgd en DJI wordt ook aangegeven wat COA en IND hiermee hebben gedaan.

Aanbevelingen aan Rgd en DJI

Aanbeveling 1, onderzoek 2006: Verbeteracties BHV-organisatie voortvarend uitvoeren.

Per 1 april 2007 hebben, volgens de 'Stand van zaken actiepunten' DJI (25-1-2008), alle executieve DJI medewerkers een BHV-training gevolgd. Ook hebben, volgens de voortgangsrapportage van 14 juni 2007, de per inrichting aangewezen wachtcommandanten/ploegleiders een specifieke opleiding genoten.

Uit de analyse kan geconcludeerd worden dat de actie die al ten tijde van het vorige onderzoek was ingezet, *op papier* geslaagd is. Bijna alle inrichtingen beschikken volgens de BHV-scan over een RI&E en een BHV-plan. De BHV-organisaties zijn in bijna alle inrichtingen vormgegeven. In het vervolg op deze actie is het van belang om de kwaliteit van de BHV-organisatie (die op onderdelen nog tekortschiet) te verbeteren en vervolgens te borgen.

Uit dit onderzoek blijkt overigens dat één inrichting nog geen BHV-plan heeft en dat vijf inrichtingen niet over een actuele RI&E beschikken. Dit is niet in overeenstemming met de bevindingen uit de BHV-scan. Verder is sprake van een generieke opzet van de BHV-organisatie en wordt ook bij de opleiding, naar de mening van de inspecteurs, onvoldoende aandacht besteed aan specifieke lokale omstandigheden. Ook is er twijfel over het nut om alle executieven op te leiden tot BHV'er. Een kleine BHV-organisatie is slagvaardiger, veelal gemotiveerder en is eenvoudiger actueel te houden.



COA en IND

Hoewel het COA en de IND geen onderwerp waren van de aanbevelingen van het onderzoek uit 2006, kan worden opgemerkt dat men wel in de geest daarvan heeft gehandeld. Het aantal BHV-ers, de uitrusting en de instructie van de BHV-ers en ontruimingsoefeningen zijn goed op orde. De prestaties van het COA blijven iets achter. De achterstand kan worden verklaard uit het feit dat de BHV-organisatie nog vanaf de bodem moest worden opgebouwd. Voorheen werden deze inrichtingen namelijk vergeleken met reguliere woongebouwen, waarvoor een BHV-organisatie en ontruimingsoefeningen in de regel niet noodzakelijk worden geacht.

Aanbeveling 2, onderzoek 2006: Geef prioriteit aan 'Programmaplan brandveiligheid'.

In 2006 is door de Rgd het 'Programmaplan brandveiligheid' aangekondigd; een integraal plan van aanpak ter borging van de brandveiligheid. Het betreffende plan komt niet meer terug in de beleidsstukken van de Rgd. De hoofdlijn komt echter wel terug in de actiepunten zoals geformuleerd in de kabinetsreactie en verwoord onder paragraaf 3.2. van de voortgangsrapportage. Een integrale aanpak (Rgd, DJI, inrichting en gemeente) komt niet terug in de huidige of voorgenomen werkwijze.

De vraag kan worden gesteld of de beoogde integraliteit wordt bereikt (de resultaten van dit onderzoek doen sterk vermoeden dat dit niet het geval is). In de halfjaarlijkse rapportage van Justitie wordt aangegeven dat meer maatregelen nodig waren dan oorspronkelijk voorzien.

Vooraf het kabinetsbesluit in april 2007 om scans en maatregelen erop te richten om voor alle justitiële inrichtingen de brandveiligheid te verhogen naar het niveau nieuwbouw Bouwbesluit 2003 zou veel tijd en adviescapaciteit vergen. De Rgd concludeert zelf dat het nieuwbouwniveau niet altijd realistisch is.

De brandveiligheidschecks zijn per 1 oktober 2007 in alle DJI inrichtingen afgerond. De Rgd is er nog niet in geslaagd om bij alle inrichtingen de meest urgente punten te verhelpen.

Het programmaplan brandveiligheid was niet gericht op COA- en IND-inrichtingen. Deze organisaties hebben echter hun eigen brandveiligheidsprogramma ontwikkeld.

Aanbeveling 3, onderzoek 2006: Verhoog en borg de kennis en het veiligheidsbewustzijn bij de medewerkers van Rgd en DJI.

In de halfjaarlijkse rapportage van justitie wordt aangegeven dat binnen de Rgd verschillende opleidingstrajecten op gebied van brandveiligheid zijn afgerond. Ook is met externe kennis- en onderzoeksinstituten een kennisnetwerk opgezet. Het projectplan 'compliance veiligheid, de Rgd werkt als calculatieve organisatie' is in uitvoering en richt zich op het vergroten van het (integrale) veiligheidsbewustzijn van de Rgd-medewerkers.

Onder verantwoordelijkheid van de Directie Management services/Beheer/Opleidingen zijn bij het COA functiegerichte trainingen met alle veiligheidsaspecten en verplichte veiligheidstrainingen voor alle locatiecoördinatoren, huismeesters en woonbegeleiders georganiseerd. Ook zijn per 1 januari 2008 alle medewerkers op locatie BHV opgeleid.

Het Bureau Veiligheid en Integriteit IND heeft een handboek 'Veiligheid' opgesteld dat zowel in druk als via intranet is verspreid onder medewerkers.

Alle betrokken diensten werken aan het verhogen van het veiligheidsbewustzijn van de medewerkers. De resultaten van dit onderzoek lijken er op te wijzen dat bij de PI's de effectiviteit van de inspanningen onvoldoende is. In veel gevallen wordt de indruk gewekt dat het naleven van procedures belangrijker is dan de daadwerkelijke brandveiligheid (onvoldoende eindcontroles) en wordt er



onvoldoende recht gedaan aan specifieke omstandigheden bij afzonderlijke inrichtingen. Tevens is geconstateerd dat het brandveiligheidsbewustzijn van de medewerkers van de inrichtingen vaak onvoldoende is.

Aanbeveling 4, onderzoek 2006: Introduceer een centraal sturingsmechanisme dat de brandveiligheid borgt.

De verantwoordelijkheid voor de (borging van) de brandveiligheid van de penitentiaire inrichtingen is nog steeds onvoldoende duidelijk geregeld. De Rgd is betrokken als eigenaar, projectontwikkelaar en beheerder, de minister van Justitie als eindverantwoordelijk opdrachtgever, het DJI hoofdkantoor als gedelegeerd opdrachtgever, de inrichtingsdirectie als gebruiker/eindgebruiker en de gemeente/de brandweer/de Arbeidsinspectie als eerstelijns toezichthouders. Tevens zijn veel externe adviseurs en uitvoerders betrokken bij de inrichtingen. Voor justitiële inrichtingen, die een grote complexiteit hebben en aan veel en verschillende eisen moeten voldoen, levert een organisatie waarin *niet* duidelijk is wie welke rollen vervult, veel risico's op. In deze situatie is naar de mening van de inspecteurs nog te weinig verbetering gekomen.

Een pluspunt is dat DJI inmiddels gebruik maakt van een uniforme methodiek voor het opstellen van RI&E's en BHV-plannen. De verplicht gestelde BHV-coördinator is helaas weer een voorbeeld van sectorale sturing.

Een deel van de AZC's kent inmiddels wel een (integrale) coördinator brandveiligheid.

De IND heeft de voormalige 5 regiodirecties ondertussen omgevormd tot een procesgestuurde organisatie met centrale procesdirecties die voor een landelijke aansturing zorgen. Het voornemen bestaat alle veiligheidsaspecten bij het bureau veiligheid en integriteit te plaatsen onder de directeur bedrijfsvoering. Door de Secretaris-Generaal is een beveiligingscoördinator aangewezen.

Aanbeveling 5, onderzoek 2006: Doorontwikkeling Brandveiligheidsscan (BVS) tot een volwaardige integrale scan. Voer de BVS op reguliere basis uit.

De Brandveiligheidsscan wordt nu op reguliere basis uitgevoerd, bijvoorbeeld bij oplevering van celengebouwen of gedeelten daarvan. In de halfjaarlijkse rapportage van Justitie wordt aangegeven dat nu ook de gebruiksaspecten meegenomen worden in de scan. Hiermee is ook dit deel van de actie afgerond. Personele aspecten en overige niet gebouwgerelateerde brandveiligheidsaspecten zijn niet opgenomen in de BVS.

Wel participeert de Rgd actief in het tot stand brengen van het model 'Integraal Brandveilig Bouwwerk' (IBB)¹⁰. Het IBB kan invulling geven aan de aanbeveling om tot een integrale monitoring van de brandveiligheid te komen.

Voor zowel de IND-inrichtingen als COA-gebouwen zijn brandveiligheids-scans uitgevoerd. De IND maakt daarbij gebruik van de Rgd-brandveiligheids-scan voor penitentiaire inrichtingen. Gegevens over eventuele doorontwikkeling en reguliere toepassing van deze scans ontbreken.

Aanbeveling 6, onderzoek 2006: Bij zowel de Rgd als DJI en de afzonderlijke PI's moet de dossiervorming op orde gebracht worden.

Voor ieder gebouw is volgens de Rgd inmiddels een Object Documentenhandboek gemaakt. Tevens is aan alle inrichtingen door DJI een zogenoemde "Calamiteitenmap" overhandigd (door de inrichtingen zelf op de eigen situatie aan te passen). Met het volledige vullen van Object Documentenhandboeken ontstaat een goed dossier dat de basis kan vormen voor brandveilig beheer van

¹⁰ Het IBB wordt ontwikkeld onder regie van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, samen met onder meer de Nederlandse Vereniging Brandweezorg & Rampenbestrijding en heeft als doel het continu waarborgen van de integrale veiligheid van een gebouw, gedurende de levenscyclus en afgestemd op de gebruiksfunctie van het gebouw.



gebouwen. De inrichtingen moeten de komende tijd zelf voor deze vulling zorgdragen. De verantwoordelijkheid voor het onderhouden van het brandveiligheidsdossier is in de meeste inrichtingen goed geregeld.

Het Object Documentenhandboek zal dus uiteindelijk een goede basis zijn voor de dossiervorming, waarbij integratie met de Calamiteitenmap een vereiste is. De invulling van het handboek is volgens de Rgd eind 2007 gestart. Bij de inrichtingen was dit handboek ten tijde van het onderzoek nog niet of onvoldoende bekend.

Over de stand van zaken van digitale dossiervorming door IND en COA zijn geen gegevens aangetroffen.

Aanbeveling 7, onderzoek 2006: Kom tot één uniform beleid op het gebied het beleid rond gedetineerden, sancties, etc.

In de stukken is geen informatie gevonden over het al dan niet in gang zetten van dit punt.

Uit het onderzoek blijkt dat de inrichtingen nog steeds ieder hun eigen beleid kennen, als het gaat om het toestaan van eigen bezittingen in cellen, roken, etc.

Ook voor COA- en IND-inrichtingen is op dit punt bij de onderzochte inrichtingen geen uniform beleid aangetroffen.

Aanbeveling 8, onderzoek 2006: Maak een afweging of het gebruik van prefab-units als cellengebouw nog wel wenselijk is.

Met name voor unitbouw in twee bouwlagen en bouwwerken met een dubbele schil geldt een verhoogd risico voor de brandveiligheid. In de analyses is geen informatie gevonden over een eventuele beleidsmatige afweging om bestaande unitbouw af te stoten of om geen nieuwe unitbouw meer te plaatsen.

Vanuit COA worden door het teruglopende aantal asielzoekers steeds meer complexen gesloten. Niet duidelijk is of het feit dat meer tijdelijke dan permanente bouw gesloten wordt, samenhangt met een beleidsmatige keuze of (toevallig) locatieafhankelijk is.

De IND maakt voor de huisvesting van asielzoekers geen gebruik van unitbouw.

Aanbeveling 9, onderzoek 2006: Kom tot een betere samenwerking tussen Rgd, DJI en gemeenten.

Op dit punt zijn door Rgd en DJI afzonderlijk enkele acties ondernomen:

- De Handreiking voor het aanvragen van een gebruiksvergunning geeft aan waar de gebruikers aan moeten voldoen (indienen van stukken, aanwezigheid van bescheiden op de locatie), en hoe de behandeling bij de gemeente verloopt.
- Verder wordt de brandweer standaard ingeschakeld voor de opleveringscontrole. Bij deze gezamenlijke controle wordt voor het aspect brandveiligheid een checklist gehanteerd die niet alleen uitgaat van visuele controle, maar ook - waar nodig - van destructieve controle.
- Als onderdeel van de RI&E is per 1 april 2007 een instrument voor de actualisering van gebruiksvergunningen operationeel.

Ontwikkeling en verbetering van de samenwerking en afstemming tussen DJI en Rgd op landelijk niveau heeft tot nu toe onvoldoende plaatsgevonden.

Uit het onderzoek blijkt dat maar weinig inrichtingen de samenwerking met DJI, Rgd en gemeente op lokaal niveau als positief beoordelen.



Op initiatief van het Centraal Orgaan Asielzoekers is per gebouw door de Directie Huisvesting een projectplan (PvA) gemaakt dat resulteert in een met de lokale brandweer/gemeenten afgestemd maatregelpakket.

De IND heeft een 'Handboek veiligheid' ontwikkeld voor de lokale invulling van het veiligheidsbeleid met ondermeer aandacht voor 'lokaal veiligheidsoverleg en communicatie'.

Aanbevelingen aan gemeenten

Aanbeveling 10, onderzoek 2006: Zorg voor kwalitatief en kwantitatief beter toezicht.

Zie de beantwoording van onderzoeksvraag 4 in paragraaf 5.4.

Aanbeveling 11, onderzoek 2006: Zorg dat aanvalsplannen aanwezig en actueel zijn en de benodigde informatie bevatten voor een adequate repressie.

In de analyses is op dit punt geen informatie gevonden. Bij de inspecties van de inrichtingen is dit onderdeel niet meegenomen. Wat betreft de handhaving, zie onderzoeksvraag in paragraaf 5.4.

Aanbeveling 12, onderzoek 2006: Bij de gemeenten/brandweer moet de dossiervorming op orde gebracht worden.

Zie de beantwoording van onderzoeksvraag 4 in paragraaf 5.4.

Aanbeveling aan BZK, Rgd en DJI

Aanbeveling 13, onderzoek 2006: Actualiseer het huidige 'Brandveiligingsconcept Cellen en Celgebouwen' van BZK.

De actualisering van de 'Brandveiligheidsconcept Cellen en Celgebouwen' uit 1994 is in oktober 2007 door het expertteam van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV) voltooid. De 'Brandveiligheidsvisie Cellen en Celgebouwen' heeft de status van 'adviserend' en kan als hulpmiddel worden gebruikt. In de halfjaarlijkse rapportage actiepunten (brand-) veiligheid wordt verder aangegeven dat het denkbaar is dat deze versie wijzigingen ondergaat als gevolg van huidige inzichten en/of nader onderzoek.

Aanbevelingen aan VROM

Aanbeveling 14, onderzoek 2006: In het Bouwbesluit 2003 ontbreekt onbedoeld een verwijzing in artikel 2.109 naar artikel 2.106 aangaande WBDBO-eisen voor brandcompartimenten bij tijdelijke bouwwerken.

Het concept wijzigingsbesluit Bouwbesluit 2003 van februari 2008 bevat een verwijzing naar artikel 2.106, waarmee de WBDBO-eis ook op dit artikel van toepassing wordt. De foutieve verwijzing wordt daarmee hersteld. Deze wijziging treedt vermoedelijk in 2009 in werking.

Aanbeveling 15, onderzoek 2006: Bepaal of specifieke nadere eisen moeten worden opgesteld voor gebouwen en constructies bestaande uit aan elkaar gekoppelde units.

Vanuit het Ministerie van VROM zijn het afgelopen jaar een aantal trajecten op het gebied van voorlichting over de op (tijdelijke) unitbouw van toepassing zijnde voorschriften gestart. Er is naar de mening van VROM geen aanleiding om specifieke voorschriften voor dit type bouwwerken op te nemen. Bekeken wordt wel of in het Bouwbesluit 2003 een verduidelijking van de bestaande voorschriften noodzakelijk is.



5.3 Algemene bevindingen

5.3.1 Algemene bevindingen penitentiaire inrichtingen

Het is duidelijk dat er sinds het onderzoek 'Brandveiligheid van Cellencomplexen (Unitbouw)' uit 2006 veel werk is verzet door de inrichtingen, de Rgd en DJI. Alhoewel dat onderzoek specifiek gericht was op unitbouw, kan toch geconstateerd worden dat het aantal tekortkomingen is afgenomen. Afgemeten naar de vanuit de Rgd en DJI ingezette acties, zijn de resultaten naar de mening van de inspecteurs slechter dan verwacht. Het aantal ernstige tekortkomingen is relatief hoog, met name op het gebied van de bouwkundige brandveiligheid (brandcompartimentering), informatieverstrekking aan gedetineerden en het brandveiligheidsbewustzijn. Met betrekking tot het laatste punt is het verbazingwekkend dat bij veel van de PI's nog steeds obstakels in vluchtwegen worden aangetroffen, stook- en installatieruimten als opslag worden gebruikt en niet alle brandveiligheidsvoorzieningen op orde zijn.

Bouwkundige veiligheid en gebruiksveiligheid

De Rgd is kort na de Schipholbrand gestart met brandveiligheidskans die inmiddels allemaal zijn uitgevoerd. Deze brandveiligheidskans zijn de opmaat geweest voor de bouwkundige en gebruikstechnische verbeteringen voor de brandveiligheid van de inrichtingen.

Uit het onderzoek komen vier opvallende aspecten naar voren met betrekking tot de wijze waarop met de brandveiligheidskans en de resultaten daarvan is omgegaan:

- Na uitvoering van de kans is uitvoering van de maatregelen om de geconstateerde tekortkomingen op te heffen niet overal even voortvarend ter hand genomen. Ondanks het feit dat er sprake is van een zeer forse opgave, had verwacht mogen worden dat bij de inrichtingen alle of in ieder geval bijna alle ernstige tekortkomingen zouden zijn aangepakt. Dit blijkt bij meerdere inrichtingen niet het geval; de uitvoering zit veelal nog in de planfase.
- Het feit dat er voor is gekozen om uit te gaan van het nieuwbouwniveau van het Bouwbesluit 2003 lijkt hierbij eerder een belemmering dan een voordeel. De veelal ingrijpende maatregelen die hiervoor nodig zijn, vergen veel voorbereiding en middelen. Het op het niveau bestaande bouw brengen zou wellicht meer effect hebben gehad en in ieder geval sneller en goedkoper zijn geweest.
- De controle op de uitvoering van de werkzaamheden door de Rgd is onvoldoende. Bij twee inrichtingen is gebleken dat maatregelen van de zogenoemde A-lijst niet waren uitgevoerd, ondanks dat deze door de aannemer gereed waren gemeld. Uit de reactie hierop van de betrokkenen blijkt dat de controle veelal procedureel van aard is. Dit is blijkbaar onvoldoende.
- Gemeenten hebben bijzonder veel 'geduld' met de inrichtingen. Kennelijk is er een zeer groot vertrouwen in de Rgd en DJI, waardoor gemeenten accepteren dat bekende onveilige situaties langere tijd voortduren. Daar waar de inrichtingen aangeven de risico's met aanvullende persoonlijke maatregelen op te vangen, zouden de gemeenten wellicht vaker moeten eisen dat tijdelijke bouwkundige maatregelen moeten worden getroffen. Gemeenten hebben als toezichthouders hierin een eigen verantwoordelijkheid, die onvoldoende wordt genomen.



Foto 8: Onafgewerkte doorvoer in brandscheiding



Concreet voorbeeld is dat tijdens het onderzoek is vastgesteld dat men in een locatie (Over-Amstel), in afwachting van nieuwe brandwerende puien op nieuwbouwniveau Bouwbesluit 2003 (beleidsuitgangspunt DJI) al ruim anderhalf jaar heeft verzuimd om (in afwachting van de nieuwe puien) tijdelijke maatregelen te treffen om tenminste aan de eisen niveau bestaande bouw te voldoen. Daartoe had een paar dagen werk met brandwerend schuim en steenwol volstaan om zodoende bestaande kieren en openingen af te dichten. Inmiddels is door de Rgd en DJI ook in de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer¹¹ aangegeven dat het nieuwbouwniveau niet voor alle inrichtingen realistisch is.

In één van de inrichtingen (De Marwei) zijn grote tekortkomingen in zowel de omvang van de brandcompartimenten als de uitvoering van brandwerende scheidingen geconstateerd. Dit was ook in de betreffende Rgd-scan opgemerkt. Er is (behalve personele maatregelen) echter geen directe actie ondernomen. De gemeente gedooft de situatie.

BHV en Arbo

Met betrekking tot de BHV-organisatie en de Arbo-voorschriften is naar de mening van de inspecteurs sprake van heldere en eenduidige bevindingen. De meeste inrichtingen hebben de zaken op papier min of meer in orde (gemiddeld zijn 86% van de vragen positief beantwoord). Ook aan de implementatie is hard gewerkt met een overwegend positief resultaat (gemiddeld zijn 92% van de vragen positief beantwoord). Waar het aan ontbreekt, en de reden dat de inrichtingen uiteindelijk door de inspecteurs overwegend negatief worden beoordeeld, is de borging van de genomen maatregelen en de continuïteit. Bij de meeste inrichtingen is geconstateerd dat er geen goede registratie is van oefeningen, dat er niet wordt geëvalueerd en dat de BHV-organisatie dus niet actueel wordt gehouden.

Als gekeken wordt naar de keten 'beleid-uitvoering-borging' dan is alleen de eerste schakel op orde. Naarmate de keten verder wordt vervolgd, blijkt dat er op het gebied van de uitvoering en zeker op het gebied van de borging nog veel mis is. Geconstateerd is dat de huidige (relatief nieuwe) RI&E's en BHV-plannen vaak nu al niet meer actueel zijn.

Zaken die uit dit onderzoek naar voren komen als mogelijke oorzaken voor matige borging van de BHV-organisatie zijn:

- De nieuwe eisen en voorschriften vanuit het hoofdkantoor volgen elkaar in hoog tempo op. De inrichtingen geven aan het soms niet meer te kunnen bijbenen.
- Alle medewerkers moesten in zeer korte tijd tot BHV-er worden opgeleid, wat nog eens bovenop de al hoge werkdruk kwam en naar de mening van de inrichtingen onvoldoende is gecompenseerd.
- Er is bij de keuze van de leidinggevenden binnen de BHV-organisatie alleen gekeken naar de functie van de medewerkers binnen de inrichting. Motivatie, kennis en kunde hebben hierbij geen rol gespeeld.

Bovenstaande zaken hebben naar de mening van de inspecteurs contraproductief gewerkt bij de opbouw van de BHV-organisatie. Daarnaast is het de vraag (zoals al eerder in dit rapport aangegeven) of een kleine efficiënte en gemotiveerde BHV-organisatie geen betere keuze is.

Brandveiligheidsbeleid

De Rgd en DJI hebben sinds de kabinetsreactie op het OVV-rapport inzake de Schipholbrand op een groot aantal gebieden aanvullend beleid en nieuwe procedures opgesteld. Beide organisaties leveren uitgebreide ondersteuning aan de inrichtingen bij de implementatie van de nieuwe richtlijnen en procedures. Vanuit de inrichtingen zijn in het onderzoek signalen gekomen dat het tempo (en de

¹¹ Halfjaarlijkse rapportage actiepunten (brand-)veiligheid d.d. 12 februari 2008



wijze waarop) van de wijzigingen niet meer te volgen is. Het gevaar ontstaat (en is deels ook aange- troffen) dat met name het calamiteitenbeleid en de BHV-organisatie 'papieren' organisaties worden, en dat de ontwikkeling van het brandveiligheidsbewustzijn bij alle medewerkers achterblijft. De in- richtingen hebben problemen met het hoge tempo, waardoor een zorgvuldige implementatie en bor- ging niet lukt.

Veel maatregelen zijn in hoog tempo met enorme inspanningen en kosten voorbereid en geïmple- menteerd. Op grote schaal is gebruik gemaakt van externe expertise. Alle inrichtingen zijn overladen met dwingende opdrachten, strakke termijnen en onderzoeken waaraan ze moesten meewerken. Voor de uitvoering van het beleid zijn (voldoende) middelen in de vorm van geormerkte budgetten beschikbaar gesteld. In de inrichtingen is echter wel het beeld ontstaan van eenrichtingsverkeer, de inrichtingen hebben maatregelen moeten implementeren die soms niet goed aansloten bij de lokale situatie. Voor dringende problemen met betrekking tot de brandveiligheid, die buiten de in het lande- lijk beleid vastgelegde aanpak lagen, is volgens de inrichtingen bij DJI soms te weinig aandacht.

Samengevat is het de conclusie van de inspecteurs dat de brandveiligheid is verbeterd, maar dat het rendement van de inspanningen lager is dan verwacht. De door de Rgd en DJI gekozen aanpak van de brandveiligheid heeft geleid tot een veelheid aan maatregelen en procedures op beleidsni- veau. De toepassing en de borging op het niveau van de inrichtingen blijft echter duidelijk achter.

Legionellapreventie

Het onderzoek naar de legionellapreventie in de justitiële inrichtingen laat zien dat veelal de risico- analyses te laat worden aangepast aan de gerealiseerde wijzigingen in de waterleidinginstallatie. De Rgd dient deze achterstand snel in te halen. Het niet tijdig actualiseren van risicoanalyses heeft tot gevolg dat het beheer niet adequaat kan worden uitgevoerd. Ook leidt dit tot irritatie bij de verant- woordelijken voor het beheer.

Daarnaast worden in drie van de onderzochte inrichtingen de beheersmaatregelen die door de risi- coanalyse worden aangewezen, niet uitgevoerd. Samengevat is de conclusie dat in 72% van de in- richtingen de randvoorwaarden voor een adequaat beheer onvoldoende zijn en hierdoor de kans aanwezig is, dat legionellagroei in de waterleidingen optreedt.

5.3.2 Algemene bevindingen COA en IND

Het COA en de IND hebben eveneens een forse inspanning geleverd om de brandveiligheid te ver- beteren.

Hoewel bij het onderzoek in 2006 geen COA- en IND-gebouwen zijn betrokken, kan op basis van de aangetroffen situatie en lopende acties worden geconstateerd dat de brandveiligheid voortvarend is aangepakt. Voor unitbouw is zichtbaar lering getrokken uit de naar aanleiding van het onderzoek uit 2006 getrokken conclusies. Zo wordt er zichtbaar aandacht besteed aan het brandwerend afdichten van holle ruimten.

Verder moet worden opgemerkt dat de gebouwen en daarmee de brandveiligheidssituatie in deze gebouwen aanmerkelijk eenvoudiger is dan bij penitentiaire inrichtingen. Dit geldt zowel voor bouw- kundige als gebruikstechnische aspecten. De meeste complexen onderscheiden zich nauwelijks van reguliere woongebouwen.

Bouwkundige veiligheid en gebruiksveiligheid

Net als bij de penitentiaire inrichtingen heeft men eerst brandveiligheidskans uitgevoerd om de te treffen maatregelen in beeld te brengen.

Van de vijf onderzochte COA-inrichtingen wijken de bevindingen er bij één in negatieve zin sterk af. Over het algemeen bestaat bij de inspecteurs echter het idee dat het met de brandveiligheid (en met name het brandveiligheidsbewustzijn) van de COA-inrichtingen beter gesteld is dan bij de PI's.



Hetzelfde geldt voor de beide IND-inrichtingen, alhoewel daarover in algemene zin op basis van een inspectie van twee inrichtingen weinig te zeggen is.

BHV en Arbo

De implementatie van de BHV-organisatie bij AZC's laat nog te wensen over. Daarbij kan worden opgemerkt dat het tot voor kort niet gebruikelijk was om bij woongebouwen (dus ook voor AZC's) een BHV-organisatie te hebben.

De IND-inrichtingen zijn goed op orde waar het gaat om de omvang en kwaliteit van de BHV-organisatie. Een minpunt is dat de brandveiligheidsinstructie aan de asielzoekers nog onvoldoende is.

Legionellapreventie

Legionellapreventie is geen onderwerp van onderzoek geweest bij COA en IND.

5.3.3 Rangorde Justitiële inrichtingen op integrale brandveiligheid

In tabel 16 is een rangorde weergegeven van de onderzochte justitiële inrichtingen op basis van de bevindingen deskundig oordeel over de implementatie/toepassing in procenten.

Deze rangorde geeft een beeld van de mate waarin een inrichting de brandveiligheid integraal, dus over de vele aspecten die bij brandveiligheid een rol spelen, op het grootste aantal punten 'onder controle' heeft, uitgaande van het 'deskundig oordeel'. De tabel geeft een strikte doortelling en mid-deling van de resultaten weer. Deze rangorde betreft niet de feitelijke brandveiligheid van de inrich-ting. Het kan per slot van rekening gebeuren dat een inrichting op slechts één aspect heel erg slecht scoort, bijvoorbeeld brandcompartimentering. Deze inrichting zou dan in deze rangorde de hoogste (gunstigste) plaats kunnen hebben, terwijl aan de brandcompartimentering zoveel gebreken kleven, dat de inrichting uitermate onveilig is. Een objectieve weging, die recht doet aan de aard en omvang van gebreken, is op basis van dit onderzoek niet mogelijk.

		Berekend gemiddelde																								
		Detentieboot Dordrecht	PI Zuid-Oost (Ter Peel)	AZC Almelo	JJI De Hunnerberg	JJI Het Keepunt	PI Vught (unit 3)	AZC Middelburg	AZC Oude Pekela	JJI Teylingereind	AZC Aalten	Aanmeldcentrum Ter Apel	Aanmeldcentrum Schiphol	PI Tilburg (unit C)	PI Overijssel (Zwolle Zuid)	De Kijvelanden	PI Noord (De Marwei)	PI Veenhuizen (Esserheem)	PI Middel Holland (Haarlem)	PI Amsterdam (Over-Amstel)	Oudenkotte	JJI Doggershoek	PI Rijnmond (Noordsingel)	PI Limburg-Zuid (De Geerhorst)	Dr. S. van Mesdagkliniek	AZC Leersum
nummer inrichting	y	9	14	23	12	18	6	22	20	13	19	24	25	16	3	17	2	8	7	1	5	10	4	11	15	21
Ranking		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
Bouwkundig	75	100	100	95	94	80	83	95	100	89	85	70	86	94	58	60	83	29	75	53	61	44	58	65	74	50
Gebruik	93	100	100	100	100	96	96	100	100	88	100	81	100	88	92	85	92	88	100	88	96	92	96	84	81	85
Arbo/BHV	90	100	96	91	96	100	100	100	78	86	96	96	95	86	93	86	93	89	87	93	93	91	88	85	75	65
Bevorderen brandveiligheidsbewustzijn	71	90	90	100	90	100	90	70	78	90	67	100	60	70	90	100	50	100	40	60	40	60	30	30	30	60
Gemiddelde alle inrichtingen	83	98	97	97	95	94	92	91	89	88	87	87	85	85	83	83	80	77	76	74	73	72	68	66	65	65
Gemiddeld: PI's	81	98	97		95	94	92			88				85	83	83	80	77	76	74	73	72	68	66	65	
Gemiddeld: COA	86			97				91	89		87															65
Gemiddeld: IND	86											87	85													

Tabel 16: Rangorde inrichtingen op basis van bevindingen 'deskundig oordeel over implementatie / toepassing in procenten (voldoende veilig?)'.

Bij de bepaling van de rangorde van de inrichtingen zijn bij het thema brandveiligheidsbeleid de subthema's die uitsluitend een oordeel geven over het functioneren van het hoofdkantoor buiten be-schouwing gelaten. De in tabel 16 opgenomen percentages bij brandveiligheidsbeleid, wijken daar-om af van de in de tabellen 8, 11 en 12 aangegeven percentages.



5.4 Beantwoording van de onderzoeksvragen

De in hoofdstuk 2 gestelde onderzoeksvragen worden hieronder kort beantwoord. Voor een uitgebreidere toelichting op de verschillende thema's/onderwerpen wordt verwezen naar de voorgaande hoofdstukken.

1. *Hoe is de bouwkundige brandveiligheid van de te onderzoeken inrichtingen?*

Ondanks dat een directe vergelijking niet gemaakt kan worden, is de bouwkundige brandveiligheid in de nu onderzochte inrichtingen beter dan bij de inrichtingen die in 2006 zijn onderzocht. Cijfermatig gezien wordt gemiddeld per inrichting aan ongeveer driekwart van de toetspunten voldaan. De brandbeveiligingsinstallaties zijn goed op orde en ook met betrekking tot de sterkte bij brand zijn weinig opmerkingen geplaatst. De brandcompartimentering, de vluchtroutes en de brandblusmiddelen 'scoren' echter beduidend minder.

Als gekeken wordt op het niveau van de inrichtingen (welke inrichtingen voldoen aan alle toetspunten per subthema) dan ontstaat een negatiever beeld: slechts één op de zeven inrichtingen voldoet aan de voorschriften met betrekking tot compartimentering en bij één op de drie inrichtingen zijn de vluchtroutes in orde (bij de overige is sprake van onvoldoende brandveilig materiaal in wand- of plafondafwerking of, bij één inrichting, onvoldoende gegevens op dit punt). Gecorrigeerd voor kleinere onvolkomenheden, die niet negatief aan de veiligheid bijdragen (en dus 'voldoende veilig' beoordeeld zijn), voldoet één op vijf inrichtingen aan alle voorschriften voor bestaande bouw uit het Bouwbesluit 2003 die in dit onderzoek zijn getoetst. Zoals in paragraaf 2.4 is aangegeven, moet hierbij wel rekening gehouden worden met feit dat geen uitspraak gedaan is over de ernst van aangetroffen strijdigheden. Deze variëren van ernstige gebreken met betrekking tot de brandcompartimentering (PI Veenhuizen - Esserheem, unit Oude Gracht) tot twee afgekeurde brandslanghaspels (PI Tilburg) en kleine beschadigingen aan brandscheidingen (Teylingereind).

De brandveiligheidsscan van de Rgd blijkt een goed middel om de bouwkundige brandveiligheid¹² in kaart te brengen. De bevindingen van dit onderzoek en de brandveiligheidsscan komen grotendeels overeen. Aan de aanbeveling om de brandveiligheidsscan uit te breiden met persoonlijke aspecten en vervolgens op reguliere basis uit te voeren, is nog geen invulling gegeven. Dit is wel het geval met een aantal gebruiksaspecten. Tot nu toe zijn de brandveiligheids-scans los van het 'BHV-verbeterplan' uitgevoerd. Wel is de Rgd gestart met de ontwikkeling van een veiligheidskeuring van rijksgebouwen en ondersteunt de Rgd het model Integrale Brandveiligheid van Gebouwen (IBB). Arbo en BHV maken echter geen onderdeel uit van deze keuring.

DJI en Rgd streven het nieuwbouwniveau na in alle inrichtingen. Zoals hierboven al aangegeven is het naar de mening van de inspecteurs de eerste prioriteit om op korte termijn aan het niveau bestaande bouw te voldoen.

Zorgwekkend is de staat waarin PI Veenhuizen - Esserheem, unit Oude Gracht, is aangetroffen. De unit was zodanig onveilig, dat ontruiming noodzakelijk was.

Bij de COA gebouwen wordt opgemerkt dat er bij drie van de vijf inrichtingen sprake is van twijfel over de brandwerendheid van in brandscheidingen toegepaste materialen en leidingdoorvoeringen. Vooral de unitbouwcomplexen blijken op deze punten gevoelig te zijn.

Bij één van de twee IND-gebouwen is de compartimentering niet op orde.

¹² De Rgd-brandveiligheidsscan wordt vastgelegd in een Nederlandse Praktijk Richtlijn (NPR).



2. *Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de gebruikseisen uit de bouwverordening?*

Deze vraag wordt beantwoord op basis van de resultaten van het thema 'Gebruik' uit het onderzoek. Op twee PI's na hebben alle inrichtingen een gebruiksvergunning. In een aantal gevallen is de gebruiksvergunning verouderd en niet meer toegesneden op de specifieke situatie (één PI heeft drie gebruiksvergunningen). Daarnaast is slechts bij een beperkt aantal gebruiksvergunningen sprake van maatwerk bij de vergunningvoorschriften. De rest bevat alleen een verwijzing naar de bijlagen 3 en 4 van de bouwverordening. Geconcludeerd kan worden dat de gebruiksvergunning bij de meeste inrichtingen niet of nauwelijks toegevoegde waarde heeft. Deze conclusie komt ook uit andere onderzoeken naar voren. Gemeenten geven niet of nauwelijks invulling aan brandveiligheidsvoorschriften, specifiek gericht op een inrichting. Opvallend is verder de verschillende benadering die gemeenten hanteren bij het verstrekken van gebruiksvergunningen als de inrichtingen niet volledig voldoen aan de brandveiligheidseisen. De gemeente Amsterdam is al enkele jaren bezig met de aanvraag van een gebruiksvergunning voor (de 30 jaar oude) PI Over-Amstel. De gemeente Vught heeft in een vergelijkbare situatie tijdelijke maatregelen voorgeschreven en een gebruiksvergunning voor een periode van maximaal twee jaar afgegeven. De laatste aanpak is naar de mening van de inspecteurs in het kader van de brandveiligheid de juiste aanpak. Er van uitgaande dat de gemeente Vught ook daadwerkelijk handhavend zal optreden, is er bij PI Vught zowel een tijdelijke voorziening 'afgedwongen' als zicht op een definitieve oplossing.

Circa 90% van de onderzoeksvragen binnen het thema 'Gebruik' wordt positief beantwoord. Van de vijftientig inrichtingen voldoet echter slechts één inrichting aan alle wettelijke voorschriften (AZC Middelburg). Op basis van het deskundig oordeel wordt het thema 'Gebruik' bij drie op de vijf AZC's als 'voldoende veilig' beoordeeld. Bij de penitentiaire inrichtingen is dit één op de vier inrichtingen.

Opvallend is dat met name potentieel brandgevaarlijke situaties, zoals belemmeringen in vluchtwegen, geblokkeerde vluchtdeuren brandbaar materiaal in vluchtwegen en installatieruimten, nog veelvuldig worden aangetroffen. Het brandveiligheidsbewustzijn zit bij de medewerkers van de inrichtingen kennelijk nog onvoldoende tussen de oren.

De situatie wat betreft de gebruiksveiligheid is bij de AZC's en AMC's beduidend beter: bij vier van de zeven inrichtingen wordt geen aanleiding gevonden om de inrichtingen als 'onvoldoende' te beoordelen. Uit resultaten kan geconcludeerd worden dat het bewustzijn van de risico's van brand groter is dan bij de PI's.



Foto 9: Opslag in vluchtroute

3. *Hoe is de bedrijfshulpverlening georganiseerd?*

Uit het onderzoek in 2006 komt naar voren dat de BHV-organisatie bij de toen onderzochte inrichtingen duidelijk beneden de maat was. Over de gehele linie is wat dat betreft een duidelijke verbetering zichtbaar. De BHV-organisaties zijn op sterkte gebracht (zowel qua mankracht als qua opleidingen) en bijna alle inrichtingen beschikken over een BHV-plan en een risicoanalyse. Het zwakke punt in de bedrijfshulpverlening is het 'levend' houden van de instrumenten, de borging en de continuïteit.



Uit het onderzoek blijkt dat de plannen en risicoanalyses onvoldoende aansluiten bij de actuele situatie en de gebruiksvergunning. Ook worden oefeningen vaak onvoldoende geregistreerd en geëvalueerd. Ook blijkt dat veel inrichtingsdirecties van mening zijn dat het onmogelijk is om alle executieve personeelsleden op den duur opgeleid en geoefend te houden. De BHV-organisatie van de onderzochte inrichtingen laten de 'groeistuipe' zien van een (te) snel gegroeide organisatie, op hoofdlijnen is de zaak op orde, maar in de uitvoeringsdetails is sprake van een onvoldoende borging.

De door DJI gehouden 'BHV-scan' laat zien dat 76% van de BHV-organisaties op orde is. Uit dit onderzoek blijkt dat de BHV bij ongeveer de helft van de inrichtingen als voldoende wordt beoordeeld. Bij de overige inrichtingen is meestal sprake van een zodanig beperkt aantal onvolkomenheden, dat er geen aanleiding is om aan de juistheid van de uitkomsten van de BHV-scan te twifelen.

De Arbeidsinspectie heeft echter toch zes inrichtingen (vier PI's en twee AZC's) aangeschreven omdat de BHV-organisatie niet voldoet aan de Arbeidsomstandighedenwet. In alle gevallen was de aanleiding zoals hierboven beschreven: niet actuele of niet geactualiseerde risicoanalyses en onvoldoende (registratie van) oefeningen.

Met betrekking tot de Arbo en BHV kan op basis van dit onderzoek geconcludeerd worden dat er grote stappen gemaakt zijn en dat er veel verbeterd is. De komende periode is het zaak de BHV-organisatie intern te borgen en beter bij de medewerkers 'tussen de oren' te krijgen en te houden. Dit beeld geldt zowel voor de PI's als voor de AZC's en AMC's.

4. Op welke wijze wordt door gemeenten invulling gegeven aan het eerstelijns toezicht op de veiligheid van de inrichtingen?

In de eindrapportage van het onderzoek in 2006 is aan gemeenten de aanbeveling gedaan om:

- de dossiers op orde te krijgen;
- het toezicht kwalitatief te verbeteren.

Bij de feitelijke 'uitvoering' van beide aanbevelingen kunnen nog de nodig kanttekeningen geplaatst worden, zoals blijkt uit het onderzoek en de enquête onder de vijftientig gemeenten:

- Uit de dossieronderzoeken blijkt dat er nog steeds sprake is van niet actuele tekeningen, ontbrekende gegevens over de (brandbeveiligings)installaties en het ontbreken van kwaliteitsverklaringen. De dossiers zijn dus nog steeds onvoldoende op orde.
- Bij veel dossiers is sprake van langlopende (soms bijna 'slepende') zaken. Gemeenten reageren vaak afwachtend en laten potentieel onveilige situaties vaak lang bestaan. Dit komt naar voren in de verlening van de gebruiksvergunningen, maar ook in de houding ten opzichte van de in de brandveiligheidskans geconstateerde onvolkomenheden.
- In het verlengde van de eerste opmerking lijken gemeenten huiverig om handhavend op te treden. Uit de enquête blijkt dat lang niet alle geconstateerde onvolkomenheden leiden tot handhaving. Een kwart van de gemeenten is van mening dat de veiligheid in de inrichting in hun gemeente in meer of mindere mate onvoldoende is, maar er wordt niet tegen opgetreden. Er lijkt in sommige gevallen sprake te zijn van 'leuningdrag' op de Rgd en de DJI, waarbij de toezegging dat alles in orde komt, vaak zonder hier vraagtekens bij te plaatsen, wordt geaccepteerd.
- Uit de invulling van de enquête blijkt dat gemeenten weliswaar veelvuldig controles uitvoeren, maar dat dit bijna altijd controles zijn in het kader van lopende verbetertrajecten. Reguliere periodieke controles schieten er (op dit moment) vaak bij in. Slechts één op de vijf gemeenten voldoet volgens eigen zeggen aan de richtlijnen op dit punt.



5. Op welke wijze geven de verantwoordelijke overheidsdiensten sturing aan de borging van de brandveiligheid en op welke wijze wordt dit gefaciliteerd?

Zoals in de algemene bevindingen aangegeven hebben de verantwoordelijke overheidsdiensten en de inrichtingen veel werk verzet om de brandveiligheid van de inrichtingen te verbeteren. Twee aspecten vallen echter op:

1. Onder druk van de politiek en van de publieke opinie is een groot aantal maatregelen genomen (of zijn plannen gemaakt) om op zeer korte termijn alle aspecten van de brandveiligheid te verbeteren. Daarbij is weinig rekening gehouden met de verschillen die er tussen inrichtingen onderling zijn qua gebouw, type inrichting en regime. Aan alle inrichtingen worden dezelfde maatregelen opgelegd zonder rekening te houden met lokale factoren of de werkwijze op het gebied van brandveiligheid tot nu toe.

De inspecteurs constateren dat serieus rekening gehouden moet worden met het feit dat er een overmatige hoeveelheid aan maatregelen wordt afgedwongen van inrichtingen, die vanwege de geringe geloofwaardigheid en de last die ze meebrengen voor de organisaties, niet handhaafbaar zullen blijken.

2. Er is geen helder afgebakende verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rgd, hoofdkantoor DJI en inrichtingsdirectie voor het beheer van de rijksgebouwen die als justitiële inrichting in gebruik zijn. Uit dit en eerdere onderzoeken blijkt dat vanaf het moment van oplevering de inrichtingen bijna voortdurend aan het verbouwen en veranderen zijn. Deze veranderingen zijn noodzakelijk in verband met beleidswijzigingen met betrekking tot beveiliging, met bestemmingswijzigingen, met de behoefte om de beschikbare capaciteit optimaal te benutten, etc. Alle partijen voeren controles uit.

Geen van de genoemde partijen (noch de gemeente die de bouw- en gebruiksvergunning verstrekt) heeft en/of houdt voldoende zicht op de gevolgen die aanpassingen hebben voor de *integrale* brandveiligheid van de inrichting.

Ook is er onvoldoende zicht op (de kwaliteit van) de uitvoering van bouwkundige maatregelen die beogen het risico op overslag of verspreiding van brand te verminderen. Dat blijkt in een aantal inrichtingen ook bij de uitvoering van de verbetermaatregelen die naar aanleiding van de brandveiligheidscontroles worden uitgevoerd en uit de ontevredenheid over het grote aantal verplichte wijzigingen en andere acties.

De brandveiligheid moet op zeer korte termijn op orde zijn en de brandveiligheid moet in de eigen organisatie en in de inrichtingen duurzaam geborgd worden. Uit het onderzoek komt naar voren dat wellicht de kwaliteit van de implementatie te lijden heeft (gehad) onder de snelheid. In aanvulling hierop wordt geconcludeerd dat de 'eindregie' op de brandveiligheid nog onvoldoende is ingevuld en op dit moment te ver van de werkvloer en de dagelijkse praktijk verwijderd is. De veiligheidsvisie lijkt tot op dit moment nog erg versnipperd en sectoraal te zijn ingevuld, waarmee de doelstelling om een integrale visie neer te leggen niet bereikt is. Om te komen tot een integrale visie en een integraal brandveiligheidsbeleid en tot de effectivering daarvan, is een betere samenwerking tussen Rgd en DJI noodzakelijk.

Inmiddels hebben de Rgd en DJI aangekondigd op korte termijn gezamenlijk de inrichtingen te controleren. Op zich lijkt dit een goed initiatief, maar de steeds weer nieuwe brandveiligheidscontroles vanuit het centrale apparaat zullen verantwoordelijkheidsbesef op het gebied van de brandveiligheid bij de inrichtingen niet vergroten.

Het COA-programma gericht op verbetering van de brandveiligheid is vorig jaar gestart en moet eind 2008 zijn afgerond.



De IND draagt zorg voor een inbedding van het onderwerp brandveiligheid in haar planning- en controlcyclus. Daarbij worden over brandveiligheid expliciete resultaatsverplichtingen vastgelegd tussen het hoofdkantoor en de inrichtingen en geldt een halfjaarlijkse rapportageverplichting. De inrichtingen worden daarbij ondersteund door een nieuw ontwikkeld monitorinstrument, de zogenaamde Veiligheidsmonitor, waarin op belangrijke ijkpunten periodiek wordt gerapporteerd.

6. Wat is de voortgang met betrekking tot de verbetering van de brandveiligheid, mede in relatie tot de aanbevelingen uit het vorige onderzoek en de kabinetsreactie?

In de 'Halfjaarlijkse rapportage actiepunten (brand-)veiligheid' geeft de Rgd aan op dit moment ca. 30% van de in de brandveiligheidskans geconstateerde punten opgelost te hebben. Zoals de Rgd zelf al constateert, en ook uit dit onderzoek naar voren komt, is de oorspronkelijke planning (het verhelpen van de meest urgente punten voor 1 oktober 2007) niet gehaald. Een toelichting op de redenen dat de planning niet haalbaar is gebleken, is gegeven in de voortgangsrapportage van de Rgd.

Als gekeken wordt naar de overige actiepunten van DJI en Rgd, kan geconstateerd worden dat de planning op de overige punten (voor zover in dit onderzoek aan de orde is gekomen) wel gehaald is. De kanttekening hierbij is dat de kwaliteit van de implementatie te wensen over laat. Zo is inderdaad sprake van DJI-brede protocollen en regelingen met betrekking tot de RI&E, oefeningen en opleidingen, maar is de uitvoering niet bij alle inrichtingen voldoende geborgd.

Zie verder paragraaf 5.2 voor een toelichting in relatie tot de aanbevelingen in het onderzoek uit 2006 en voor een beschrijving van de situatie bij COA en IND.

7. Zijn er afdoende maatregelen getroffen om legionellabesmetting te voorkomen en zijn deze maatregelen geborgd?

Uit onderzoek van de VROM-Inspectie in 2006 is gebleken dat bij 40% van de PI's de maatregelen ter voorkoming van legionellabesmetting onvoldoende zijn. Uit het huidige onderzoek blijkt dat vijf van de achttien inrichtingen voldoen aan de wettelijke voorschriften met betrekking tot de risicoanalyse. De onderzoeksresultaten zijn echter niet vergelijkbaar, zodat niet geconcludeerd mag worden dat de situatie verslechterd is. Wel kan worden geconcludeerd dat de legionellapreventie nog niet voldoende op orde is.

Bij bijna alle inrichtingen is, al kort na opstellen van de risicoanalyses en beheersplannen, sprake van niet actuele plannen. Wijzigingen in de waterleidingen leiden niet tot bijstelling van de risicoanalyse en leiden derhalve tot 'achterhaalde' beheersplannen. Voor 10 inrichtingen is opdracht gegeven tot actualisatie van de stukken.

Bij één op de drie onderzochte penitentiaire inrichtingen zijn er de afgelopen tijd overschrijdingen van de norm voor legionella geconstateerd. Bij het onderzoek in 2006 was dit nog 40%, hetgeen een daling met ongeveer 20% betekent.

Het beeld dat op het gebied van legionella uit dit onderzoek naar voren komt, is vergelijkbaar met het beeld op het gebied van brandveiligheid. De noodzakelijke maatregelen zijn uitgewerkt en geïmplementeerd, maar niet geborgd. Wijzigingen worden niet of niet snel genoeg verwerkt, wat voor de langere termijn leidt tot risico's op besmetting.



6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Bekeken vanuit de centrale onderzoeksvraag *“Het verkrijgen van inzicht in de huidige (brand)veiligheidsniveau van de justitiële inrichtingen en de borging daarvan op de langere termijn.”* kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- **Het brandveiligheidsniveau van de onderzochte justitiële inrichtingen is verbeterd ten opzichte van 2006, maar (ten tijde van het onderzoek) zeker nog niet voldoende.**
Bij enkele inrichtingen zijn zeer ernstige tekortkomingen geconstateerd, die geleid hebben tot een directe actie van betrokken toezichthouders. Ook al is hier waarschijnlijk sprake van incidenten, wel is duidelijk dat de veiligheid van de inrichtingen nog onvoldoende geborgd is.
- **De nog lopende (en nieuw aangekondigde) acties vanuit de betrokken diensten geven het vertrouwen dat het brandveiligheidsniveau op termijn op papier uiteindelijk voldoende zal zijn.**
Van belang is echter hierbij de borging op de lange termijn in het oog te houden en voldoende aandacht te besteden aan diegenen die vanuit hun dagelijks werk de brandveiligheid primair bepalen: de medewerkers van de inrichtingen zelf. Het risico (en het beeld) bestaat dat door de snelheid van de veranderingen de aandacht te weinig gericht is op borging van de veranderingen op de lange termijn.

Overige conclusies op basis van dit onderzoek kunnen als volgt geformuleerd worden:

1. Niet alle als “meest urgent” aangeduide bouwtechnische maatregelen in de unitbouw en bij de overige inrichtingen bleken ten tijde van het onderzoek daadwerkelijk opgepakt en afgerond te zijn.
2. De focus ligt vooral op het op niveau nieuwbouw van het Bouwbesluit 2003 brengen van de inrichtingen. De (bouwkundige) brandveiligheid zou beter geweest zijn als eerst de evidente gebreken (tot op het niveau Bouwbesluit 2003 bestaande bouw) zouden zijn verholpen.
3. De bevordering van het brandveiligheidsbewustzijn bij medewerkers heeft in veel inrichtingen onvoldoende effect gehad. In de inrichtingen zijn nu veel bewijzen aangetroffen van brandonveilig handelen, zoals het in geopende stand blokkeren van zelfsluitende brandwerende deuren. Iedereen is BHV-er, maar dit leidt niet automatisch tot een hoger brandveiligheidsbewustzijn, want de BHV-organisatie is gericht op repressie en niet op brandpreventie. Men kan zich zelfs afvragen of het opleiden van *alle* executieven tot BHV-er wel zo effectief is. Het brengt grote organisatorische problemen met zich mee om al deze mensen geoefend en gemotiveerd te houden; twee aspecten die cruciaal zijn bij het goed kunnen functioneren van de BHV-organisatie.



4. Gekoppeld aan het vorige punt: de functie van een medewerker binnen de BHV-organisatie is afhankelijk gesteld van de functie binnen de inrichting (leidinggevenden in de inrichting worden dit ook automatisch in de BHV-organisatie). Motivatie en geschiktheid van een medewerker voor BHV-activiteiten worden niet onderzocht.
5. Er lijkt sprake te zijn van een grote afstand tussen beleid en de werkvloer. Prioriteiten vanuit de inrichtingen komen onvoldoende aan de orde en de nieuwe regels worden als complex ervaren: De *kwaliteit* van de implementatie van nieuwe richtlijnen en procedures op het gebied van brandveiligheid heeft geleden onder de *kwantiteit* van het nieuwe beleid. Beleidsmatig is de brandveiligheid redelijk op orde, qua borging in de praktijk is dit niet het geval.
6. De aanpak van de verbeteringen op het gebied van de brandveiligheid wordt te veel bepaald door (met name politiek bepaalde) beleidsuitgangspunten en te weinig door de daadwerkelijke situatie in de inrichtingen. Procedures gaan vaak voor praktijk, zowel bij de uitvoering als bij de controle op de oplevering.
7. Er is geen overzicht over de volledige breedte van de lopende projecten op het gebied van de brandveiligheid van penitentiaire inrichtingen. De aanpak is zowel vanuit beleid als op de werkvloer nog steeds sectoraal gestuurd.
8. Geconcludeerd wordt dat de communicatie tussen de beheerders en de gemeenten in meerdere gevallen tekortschiet. De samenwerking op dit punt moet in ieder geval worden verbeterd. Gemeenten moeten daarin een minder afwachtende houding aannemen en hun verantwoordelijkheden als toezichthouder nemen.
9. Bij legionellapreventie is bij penitentiaire inrichtingen sprake van een aanvankelijk goede implementatie van beleid en regelgeving, maar is de borging in de dagelijkse toepassing onvoldoende. Hier betreft het de actualisatie van risicoanalyses en beheersplannen en de uitvoering van de juiste beheersmaatregelen volgens het beheersplan.

Vorenstaande conclusies hebben met name betrekking op de penitentiaire inrichtingen. Voor wat betreft de asielzoekerscentra en de aanmeldcentra zijn hieronder de belangrijkste conclusies weergegeven. Hierbij wordt opgemerkt dat deze inrichtingen zowel bouwkundig als gebruikstechnisch aanmerkelijk eenvoudiger zijn dan penitentiaire inrichtingen. De meeste complexen onderscheiden zich nauwelijks van reguliere woongebouwen.

Ten aanzien van de asielzoekerscentra wordt opgemerkt dat COA zeker wat betreft de bouwkundige brandveiligheid op de goede weg is. Op gebied van Arbo/BHV loopt kwaliteit van de administratieve basis (borging) soms achter bij de feitelijke BHV-organisatie (implementatie).

De brandveiligheid van IND-inrichtingen is redelijk tot goed op orde. Opgemerkt wordt dat ontruimingsplannen, RI&E's en gebruiksvergunningen na verbouwingen niet direct zijn aangepast aan de gewijzigde situatie en dat er onvoldoende toezicht is op onderhoud en functioneren van brandbeveiligingsinstallaties. De voorlichting aan de asielzoekers over brandveiligheid is nog niet op het gewenste niveau

Zowel COA als IND inrichtingen zijn niet beoordeeld op het aspect 'legionellapreventie'.

6.2 Aanbevelingen aan betrokken diensten, inrichtingen en gemeenten

Op basis van conclusies in de voorgaande paragrafen worden hieronder een aantal aanbevelingen gedaan aan de Rgd, DJI, COA- en IND-inrichtingen en gemeenten. De aanbevelingen hebben met name betrekking op borging van het in de afgelopen periode ontwikkelde beleid en op een meer integrale benadering van de problematiek van de brandveiligheid. Om die reden is het grootste deel van de aanbevelingen dan ook niet specifiek toegewezen aan één of meerdere partijen.



Aanbeveling 1: Los, in die gevallen waar op een eenvoudige en kostenefficiënte manier maatregelen kunnen worden genomen om de brandveiligheid te verbeteren, de bekende bouwkundige problemen op korte termijn op. Wacht niet op een oplossing op het niveau nieuwbouw van het Bouwbesluit 2003. Maak voor iedere inrichting binnen centrale kaders een locatiespecifieke invulling van het vereiste niveau van bouwkundige brandveiligheid en de bijbehorende maatregelen, zodat een optimum wordt bereikt tussen het niveau voor de bestaande bouw en het nieuwbouwniveau.

Toelichting: Er valt veel winst te halen in de brandveiligheid van de penitentiaire inrichtingen door op korte termijn de problemen uit het brandveiligheidskans, waarbij sprake is van het niet voldoen aan het wettelijk minimumniveau, (al is het tijdelijk) op te lossen. Zowel de Rgd als DJI als de gemeenten zijn hiervoor verantwoordelijk. Aan de betrokken partijen wordt het advies meegegeven om uit de nu voorliggende rapporten de desbetreffende punten te halen en er op aan te dringen deze punten *op korte termijn* aan te pakken. Streef daarbij in eerste instantie naar het niveau bestaande bouw. Het op nieuwbouwniveau brengen van bestaande inrichtingen is kostbaar en niet altijd noodzakelijk voor een voldoende mate van brandveiligheid. Maak per inrichting een goede integrale afweging welke strijdigheden zijn geconstateerd in de Rgd-scan op het niveau nieuwbouw en welke op het niveau bestaande bouw moeten worden gebracht. Kijk naar een optimum tussen investering en resultaat.

Aanbeveling 2: Zorg dat elke inrichting beschikt over een functionaris die de locatiedirecteur ondersteunt ten aanzien van het totale brandveiligheidsconcept van de inrichting (alle bouwkundige-, gebruikstechnische- en organisatorische aspecten in hun samenhang).

Toelichting: Gezien de complexiteit van dit vraagstuk moet de verantwoordelijkheid bij voorkeur op lokaal niveau worden belegd, omdat alleen op het niveau van de uitvoering alle factoren die brandveiligheid beïnvloeden in hun onderlinge samenhang kunnen worden overzien en aangestuurd. Deze persoon dient verantwoording af te leggen aan de locatiemanager.

Aanbeveling 3: Zorg dat medewerkers zich in hun dagelijkse werk bewust zijn van de brandveiligheid van hun werkplek.

Toelichting: Uit het onderzoek zijn te veel voorbeelden naar voren gekomen van kleine zaken (vastgezette deuren, etc) die bij een calamiteit een groot probleem kunnen worden. Bij een aantal AZC's is gebleken hoe het ook kan: dagelijks wordt daar een rondje gemaakt om zaken op te ruimen en te controleren. De brandveiligheid van de inrichtingen zou voor een groot deel tussen de oren van de medewerkers moeten zitten en moet niet alleen gezocht worden in technische oplossingen of beleid. De aanbeveling is tevens gericht aan medewerkers die belast zijn met het ontwerp, de uitvoering of de controle op de uitvoering bij de Rgd, de DJI, gemeenten en externe adviseurs. De vraag die de medewerkers zich moeten stellen, moet niet zijn 'Is het werk klaar?' maar 'Is het nu veilig?'. Ook vanwege het feit dat het ontwikkelen van het brandveiligheidsbewustzijn in principe geen onderdeel uitmaakt van een reguliere BHV-opleiding, is het van belang dat daaraan in aanvulling op die opleiding bijzondere aandacht wordt besteed.



Aanbeveling 4: Zorg voor borging van alle aspecten van brandveiligheid.

Toelichting: Uit het onderzoek blijkt dat de inrichtingen op het thema brandveiligheidsbeleid en de andere thema's redelijk tot goed presteren als het gaat om de implementatie van beleid en de uitvoering daarvan. Er is door de verantwoordelijke diensten en de inrichtingen veel werk verzet waardoor de brandveiligheid zichtbaar verbeterd is. De borging van het beleid blijft daarbij echter fors achter. Men heeft kennelijk de handen vol aan de implementatie en uitvoering van nieuw brandveiligheidsbeleid. Van belang is om:

- a) de resterende punten adequaat en snel op te lossen en
- b) de maatregelen te borgen binnen de gehele organisatie.

Aanbeveling 5: Pak de brandveiligheid integraal aan, rekening houdend met de inrichtingen en lokale omstandigheden.

Toelichting: Bij de aanpak van de penitentiaire inrichtingen lijkt nog steeds sprake van een demarcatie 'gebouw' versus 'de mensen in het gebouw'. Het geheel bepaalt echter de brandveiligheid. Verdere samenwerking is daarbij noodzakelijk, waarbij de instelling van een coördinator brandveiligheid per inrichting is aan te bevelen. Uit het onderzoek komt naar voren dat veel inrichtingen 'veranderingsmoe' zijn en van mening zijn dat er te weinig naar hen geluisterd wordt. Een duurzaam veilige inrichting ontstaat alleen in samenwerking met alle betrokken partijen. Tevens bevelen de inspecteurs (van de Rijksinspecties) aan niet te komen met nieuwe maatregelen, maar de bestaande maatregelen eerst te implementeren en te handhaven.

Aanbeveling 6: Zet een kleine, zelflerende, efficiënte BHV-organisatie neer.

Toelichting: Train alle executieven in brandveiligheid, maar leidt niet iedereen op tot BHV-er. Een BHV-training wil niet zeggen dat er automatisch brandveiligheidsbewustzijn ontstaat. Een kleine BHV-organisatie is slagvaardiger, veelal gemotiveerder en is eenvoudiger actueel te houden.

Zorg voor een op de inrichting toegesneden BHV-organisatie en pas ook de BHV-training hierop aan. Leidt de BHV-ers in de eigen inrichting op, zodat de opleiding op de lokale situatie kan worden afgestemd.

Zorg dat de opbouw en de geoefendheid van de BHV-organisatie in ieder geval toereikend is om in de meest voorkomende scenario's waarlangs zich in de inrichting branden kunnen ontwikkelen, effectief op te treden.

Aanbeveling 7: Zorg voor snellere actualisatie van risicoanalyses en legionellabeheersplannen.

Toelichting: Alhoewel het beeld op dit moment positief is, duiden de aangetroffen onvolkomenheden op mogelijke problemen in de toekomst. Inrichtingen geven aan dat actualisatie met name lang op zich laat wachten door de aanbesteding. Door de inrichtingen dit zelf te laten regelen of door dit centraal sneller af te handelen moet dit probleem eenvoudig op te lossen zijn. Het gaat per inrichting immers om relatief lage bedragen.







Bijlage 1: Overzicht onderzochte inrichtingen

Inrichting	Gemeente	Type inrichting
1. PI Amsterdam, locatie De Schans	Amsterdam	PI
2. PI Noord, locatie De Marwei	Leeuwarden	PI
3. PI Overijssel, locatie Zwolle Zuid	Zwolle	PI
4. PI Rijnmond, locatie Noordsingel	Rotterdam	PI
5. Oldenkotte, Centrum voor Forensisch Psychiatrische Zorg	Berkelland (Gld)	TBS kliniek (particulier)
6. PI Vught, unit 3	Vught (NB)	PI
7. PI Middel Holland, locatie Haarlem	Haarlem	PI
8. PI Veenhuizen - Esserheem, unit Oude Gracht	Noordenveld	PI
9. Detentieboot Dordrecht	Dordrecht	HvB illegale vreemdelingen
10. JJI Doggershoek	Den Helder	Justitiële jeugdinrichting
11. PI Limburg-Zuid, locatie De Geerhorst	Sittard-Geleen	PI
12. JJI De Hunnerberg	Nijmegen	Justitiële jeugdinrichting
13. JJI Teylingereind	Teylingen (ZH)	Justitiële jeugdinrichting (part.)
14. PI Zuid-Oost, locatie Ter Peel	Sevenum	PI
15. Dr. S. van Mesdagkliniek	Groningen	TBS kliniek
16. PI Tilburg, unit C	Tilburg	HvB illegale vreemdelingen
17. De Kijvelanden, Instelling voor Forensische Psychiatrie	Albrandswaard	TBS kliniek (particulier)
18. JJI Het Keerpunt	Margraten	Justitiële jeugdinrichting (part.)
19. AZC Aalten	Aalten	AZC (COA)
20. AZC Oude Pekela	Pekela	AZC (COA)
21. AZC Leersum	Utrechtse Heuvelrug	AZC (COA)
22. AZC Middelburg	Middelburg	AZC (COA)
23. AZC Almelo	Almelo	AZC (COA)
24. Aanmeldcentrum Ter Apel	Vlagtwedde	AMC (IND)
25. Aanmeldcentrum Schiphol	Haarlemmermeer	AMC (IND)





Bijlage 2: Resultaten inspecties

De volgende tabellen geven de resultaten weer van de uitgevoerde inspecties bij de 25 justitiële inrichtingen. De tabellen moeten als volgt worden gelezen:

Aantal JI's met alle vragen positief:

Kolom 1: Subthema binnen het thema.

Kolom 2: Aantal vragen in het toetsingskader binnen het subthema.

Kolom 3: Percentage van de inrichtingen waarbij alle vragen van het desbetreffende subthema positief zijn beantwoord. De drie vragen binnen het subthema 'BHV plan' zijn dus bij het locatiebezoek bij 75% van de inrichtingen positief beantwoord.

Kolom 4 e.v.: Percentages als kolom 4 per type inrichting.

Gemiddeld aantal vragen positief per JI:

Als hierboven beschreven kolommen, met dien verstande dat de percentages hier aangeven hoeveel procent van de vragen gemiddeld positief beoordeeld is.

Het eindresultaat voor het thema 'ARBO/BHV' (de regel 'totaal') moet voor het locatiebezoek als volgt gelezen worden:

- Gemiddeld (over alle inrichtingen) wordt per inrichting 90% van de vragen inzake 'ARBO/BHV' positief beantwoord. Dit wil zeggen dat gemiddeld negen van de tien vraagpunten akkoord worden bevonden;
- Als gekeken wordt naar de individuele inrichtingen dan worden bij 52% van alle inrichtingen (dertien van vijftientig stuks) alle vragen inzake het subthema 'BHV-plan' positief beoordeeld.

De tabel 'Thema, Brandveiligheidsbeleid, percentage vragen positief per inrichting', geeft naast het percentage 'Implementatie' zoals weergegeven in de rapportage, ook de percentages voor 'Beleid' en voor 'Borging' weer. Elke vraag op het gebied van brandveiligheidsbeleid is op deze drie elkaar opvolgende subniveaus gesteld. Bedenk daarbij dat, indien er op een bepaald vraagstuk geen beleid is geformuleerd, dit beleid ook niet kan zijn geïmplementeerd (uitgevoerd) en dus ook niet kan zijn geborgd. De in de lager gelegen rij van de tabel weergegeven waarde (bijvoorbeeld 'borging') zal dus altijd kleiner of gelijk zijn aan een in de bovenliggende rij weergegeven waarde (bijvoorbeeld 'implementatie') voor dezelfde inrichting. Het feit dat de 'borging' nog achterblijft bij de implementatie is mede verklaarbaar vanuit de fase van het verbeteringsproces waarin de inrichtingen zich bevinden.

In de rapportage is uitsluitend het subniveau 'implementatie' weergegeven, omdat dit feitelijke situatie weergeeft.



Thema BOUWKUNDIG

Alle vragen positief

Dossieronderzoek/interviews

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)	COA	AMC
Compartimentering	9	8%	6%	0%	25%	20%	0%
Sterkte bij brand	1	57%	71%	67%	100%	40%	50%
Vluchtroutes	4	20%	17%	14%	25%	40%	0%
Installaties	0						
Blusmiddelen	1	64%	67%	64%	75%	40%	100%
Brandveiligheidsca	0						
Totaal	15	4%	6%	0%	25%	0%	0%

Locatieonderzoek

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)	COA	AMC
Compartimentering	12	16%	17%	14%	25%	20%	0%
Sterkte bij brand	1	79%	71%	67%	100%	100%	50%
Vluchtroutes	6	36%	17%	7%	50%	100%	50%
Installaties	2	95%	100%	100%	100%	67%	100%
Blusmiddelen	1	88%	89%	93%	75%	80%	100%
Brandveiligheidsca	1	44%	39%	36%	50%	40%	100%
Totaal	23	8%	6%	0%	25%	20%	0%

Deskundig oordeel

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)	COA	AMC
Compartimentering	12	20%	22%	14%	50%	20%	0%
Sterkte bij brand	1	71%	57%	50%	100%	100%	50%
Vluchtroutes	6	48%	39%	36%	50%	80%	50%
Installaties	2	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Blusmiddelen	1	80%	78%	71%	100%	80%	100%
Brandveiligheidsca	1	68%	61%	57%	75%	80%	100%
Totaal	23	12%	11%	0%	50%	20%	0%



Thema BOUWKUNDIG

Gemiddeld aantal vragen positief

Dossieronderzoek/interviews

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)	COA	AMC
Compartimentering	9	50%	46%	43%	56%	65%	50%
Sterkte bij brand	1	57%	71%	67%	100%	40%	50%
Vluchtroutes	4	61%	56%	55%	58%	75%	75%
Installaties	0						
Blusmiddelen	1	64%	67%	64%	75%	40%	100%
Brandveiligheidsscan	0						
Totaal	15	54%	50%	48%	58%	64%	61%

Locatieonderzoek

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)	COA	AMC
Compartimentering	12	65%	65%	66%	63%	70%	52%
Sterkte bij brand	1	79%	71%	67%	100%	100%	50%
Vluchtroutes	6	77%	69%	64%	85%	100%	92%
Installaties	2	98%	100%	100%	100%	83%	100%
Blusmiddelen	1	88%	89%	93%	75%	80%	100%
Brandveiligheidsscan	1	44%	39%	36%	50%	40%	100%
Totaal	23	72%	69%	69%	70%	81%	73%

Deskundig oordeel

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)	COA	AMC
Compartimentering	12	66%	64%	66%	60%	74%	62%
Sterkte bij brand	1	71%	57%	50%	100%	100%	50%
Vluchtroutes	6	84%	80%	79%	85%	97%	92%
Installaties	2	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Blusmiddelen	1	80%	78%	71%	100%	80%	100%
Brandveiligheidsscan	1	68%	61%	57%	75%	80%	100%
Totaal	23	75%	72%	72%	72%	85%	78%



Thema GEBRUIK

Alle vragen positief

Dossieronderzoek/interviews

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)	COA	AMC
Brandgevaarlijke situatie	1	76%	72%	71%	75%	80%	100%
Veilig vluchten	0						
Installaties	10	12%	17%	21%	0%	0%	0%
Blusmiddelen	1	80%	78%	71%	100%	80%	100%
Totaal	12	4%	6%	7%	0%	0%	0%

Locatieonderzoek

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)	COA	AMC
Brandgevaarlijke situatie	3	56%	39%	36%	50%	100%	100%
Veilig vluchten	3	32%	11%	7%	25%	100%	50%
Installaties	18	36%	39%	36%	50%	20%	50%
Blusmiddelen	4	80%	83%	86%	75%	60%	100%
Totaal	28	8%	6%	0%	25%	20%	0%

Deskundig oordeel

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)	COA	AMC
Brandgevaarlijke situatie	3	72%	61%	50%	100%	100%	100%
Veilig vluchten	3	76%	67%	64%	75%	100%	100%
Installaties	18	64%	61%	64%	50%	80%	50%
Blusmiddelen	4	72%	67%	64%	75%	80%	100%
Totaal	28	36%	22%	14%	50%	80%	50%



Thema GEBRUIK

Gemiddeld aantal vragen positief

Dossieronderzoek/interviews

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)	COA	AMC
Brandgevaarlijke situatie	1	76%	72%	71%	75%	80%	100%
Veilig vluchten	0						
Installaties	10	75%	77%	75%	83%	70%	69%
Blusmiddelen	1	80%	78%	71%	100%	80%	100%
Totaal	12	75%	76%	74%	85%	73%	76%

Locatieonderzoek

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)	COA	AMC
Brandgevaarlijke situatie	3	80%	72%	69%	83%	100%	100%
Veilig vluchten	3	69%	59%	60%	58%	100%	83%
Installaties	18	89%	90%	89%	94%	89%	81%
Blusmiddelen	4	95%	96%	96%	94%	90%	100%
Totaal	28	87%	85%	85%	88%	92%	86%

Deskundig oordeel

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)	COA	AMC
Brandgevaarlijke situatie	3	88%	83%	79%	100%	100%	100%
Veilig vluchten	3	91%	87%	86%	92%	100%	100%
Installaties	18	95%	96%	96%	95%	96%	84%
Blusmiddelen	4	92%	90%	89%	94%	95%	100%
Totaal	28	93%	92%	92%	95%	97%	90%



Thema ARBO/BHV

Alle vragen positief

Dossieronderzoek/interviews

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)	COA	AMC
BHV plan	10	24%	22%	29%	0%	40%	0%
RI&E	6	12%	17%	21%	0%	0%	0%
BHVers	5	80%	89%	86%	100%	40%	100%
Oefenen	2	96%	94%	93%	100%	100%	100%
Ontruimingsplan	3	80%	89%	86%	100%	60%	50%
Brandveiligheidscoördinator	1	64%	78%	79%	75%	40%	0%
Totaal	27	8%	11%	14%	0%	0%	0%

Locatieonderzoek

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)	COA	AMC
BHV plan	3	75%	76%	77%	75%	60%	100%
RI&E	0						
BHVers	4	80%	94%	93%	100%	20%	100%
Oefenen	2	84%	78%	71%	100%	100%	100%
Ontruimingsplan	1	91%	94%	92%	100%	100%	50%
Brandveiligheidscoördinator	0						
Totaal	10	52%	61%	57%	75%	20%	50%

Deskundig oordeel

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)	COA	AMC
BHV plan	11	40%	33%	36%	25%	60%	50%
RI&E	6	44%	39%	29%	75%	60%	50%
BHVers	5	72%	83%	79%	100%	20%	100%
Oefenen	2	80%	78%	71%	100%	80%	100%
Ontruimingsplan	3	84%	94%	93%	100%	40%	100%
Brandveiligheidscoördinator	1	92%	89%	86%	100%	100%	100%
Totaal	28	16%	17%	14%	25%	20%	0%



Thema ARBO/BHV

Gemiddeld aantal vragen positief

Dossieronderzoek/interviews

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)	COA	AMC
BHV plan	10	84%	83%	84%	83%	84%	85%
RI&E	6	54%	58%	61%	50%	43%	42%
BHVers	5	95%	98%	97%	100%	83%	100%
Oefenen	2	96%	94%	93%	100%	100%	100%
Ontruimingsplan	3	87%	91%	88%	100%	73%	83%
Brandveiligheidscoördinator	1	64%	78%	79%	75%	40%	0%
Totaal	27	85%	86%	87%	85%	80%	84%

Locatieonderzoek

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)	COA	AMC
BHV plan	3	89%	90%	90%	92%	80%	100%
RI&E	0						
BHVers	4	90%	96%	95%	100%	65%	100%
Oefenen	2	88%	83%	79%	100%	100%	100%
Ontruimingsplan	1	91%	94%	92%	100%	100%	50%
Brandveiligheidscoördinator	0						
Totaal	10	90%	92%	91%	98%	80%	94%

Deskundig oordeel

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)	COA	AMC
BHV plan	11	91%	90%	91%	89%	92%	95%
RI&E	6	75%	78%	73%	96%	77%	50%
BHVers	5	93%	97%	96%	100%	76%	100%
Oefenen	2	88%	86%	82%	100%	90%	100%
Ontruimingsplan	3	92%	98%	98%	100%	67%	100%
Brandveiligheidscoördinator	1	92%	89%	86%	100%	100%	100%
Totaal	28	90%	91%	90%	95%	86%	96%



Thema BRANDVEILIGHEIDSBELEID

Alle vragen positief

Dossieronderzoek/interviews

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)	COA	AMC
Bevorderen brandveiligheidsbewustzijn	10	12%	6%	7%	0%	20%	50%
Aansturing hoofdkantoor	5	20%	6%	7%	0%	40%	100%
Totaal	15	8%	0%	0%	0%	20%	50%

Deskundig oordeel

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)	COA	AMC
Bevorderen brandveiligheidsbewustzijn	10	20%	17%	14%	25%	20%	50%
Aansturing hoofdkantoor	5	20%	6%	7%	0%	40%	100%
Totaal	15	29%	0%	0%	0%	20%	50%



Thema BRANDVEILIGHEIDSBELEID

Gemiddeld aantal vragen positief

Dossieronderzoek/interviews

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)	COA	AMC
Bevorderen brandveiligheidsbewustzijn	10	66%	63%	56%	88%	68%	80%
Aansturing hoofdkantoor	5	50%	39%	39%	40%	68%	100%
Totaal	15	60%	55%	50%	72%	68%	87%

Deskundig oordeel

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)	COA	AMC
Bevorderen brandveiligheidsbewustzijn	10	71%	69%	63%	93%	75%	80%
Aansturing hoofdkantoor	5	55%	47%	44%	55%	68%	100%
Totaal	15	73%	62%	57%	80%	72%	87%



Thema BRANDVEILIGHEIDSBELEID

Percentage vragen positief per inrichting

Dossieronderzoek/interviews

Subthema	Aantal vragen	Totaal	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
Beleid	16	78%	81%	38%	75%	63%	50%	88%	69%	88%	81%	88%	94%	75%	88%	81%	88%	69%	75%	75%	80%	73%	75%	81%	100%	100%	81%
Uitvoering	15	60%	20%	20%	53%	27%	33%	73%	40%	73%	80%	53%	40%	67%	87%	80%	47%	53%	67%	80%	64%	50%	53%	73%	100%	100%	73%
Borging	15	41%	0%	13%	33%	20%	7%	47%	13%	53%	73%	40%	0%	53%	53%	80%	0%	20%	60%	67%	36%	14%	13%	67%	100%	100%	67%



Thema LEGIONELLA

Alle vragen positief

Dossieronderzoek/interviews

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)
Risicoanalyse	3	28%	28%	29%	25%
Beheersplan	11	0%	0%	0%	0%
Totaal	14	0%	0%	0%	0%

Deskundig oordeel

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)
Risicoanalyse	3	89%	89%	93%	75%
Beheersplan	11	94%	94%	93%	100%
Totaal	14	83%	83%	86%	75%



Thema LEGIONELLA

Gemiddeld aantal vragen positief

Dossieronderzoek/interviews

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)
Risicoanalyse	3	75%	75%	76%	71%
Beheersplan	11	77%	77%	77%	77%
Totaal	14	76%	76%	77%	75%

Deskundig oordeel

Subthema	Aantal vragen	Totaal	PI (tot)	PI (perm)	PI (unit)
Risicoanalyse	3	96%	96%	98%	92%
Beheersplan	11	99%	99%	99%	100%
Totaal	14	99%	99%	99%	98%



Bijlage 3: Aanbevelingen uit het onderzoek 2006

Bron: 'Brandveiligheid van Cellencomplexen (Unitbouw)' van de Rijksinspecties, 2006.

Aanbevelingen voor brandveiligheid cellenunits

Aanbevelingen richting Rgd en DJI

1. De op zichzelf goede verbeteracties die zijn gepland, dienen voortvarend te worden uitgevoerd. Met name de verbetering van de BHV-organisatie dient hoge prioriteit te hebben. Op grond van de Arbowet en het Arbobesluit moet de werkgever, mede op grond van de risico-inventarisatie & -evaluatie (RI&E) invulling geven aan de organisatorische en materiële voorzieningen op het gebied van de bedrijfshulpverlening. Met name de ontruiming bij calamiteiten is hierbij een belangrijk item.
Door DJI dient bewerkstelligd te worden dat alle penitentiaire inrichtingen over een adequate RI&E beschikken, alsmede over een goed georganiseerde BHV. Daartoe kan DJI een voorbeeld- of branche-RI&E opstellen, op basis waarvan de inrichtingen tot een snelle implementatie kunnen komen. Zo nodig kan worden overwogen hierbij een beroep te doen op Arbeidsdiensten.
2. Om de noodzakelijke integrale visie en aanpak (zowel inhoudelijk als organisatorisch) vorm te geven moet het reeds beoogde Programmaplan brandveiligheid (integraal plan van aanpak ter borging van de brandveiligheid) nu met hoge prioriteit opgesteld worden.
3. De kennis en het veiligheidsbewustzijn bij personeel van Rgd en DJI dienen verhoogd te worden en te blijven. Alleen dan zullen de medewerkers alert zijn op onveilige situaties.
4. Om in de toekomst een brandveilige situatie te garanderen zal er een (sturings)mechanisme geïntroduceerd moeten worden, dat er voor zorgt dat alle aspecten die de brandveiligheid bepalen op elkaar afgestemd worden en dat er systematiek komt in de borging daarvan. Mogelijkheden daartoe zijn:
 - a. Een goede RI&E die op het niveau van de PI bijdraagt aan een afgewogen brandveiligheid.
 - b. Introductie van een veiligheidsmanager, die waakt over het gebruik, de organisatie en de kwaliteit van de bouwwerken.
 - c. Een centrale coördinatie van vergunningaanvragen. Bij de Rgd wordt nagegaan hoe dit invulling kan krijgen. Door de beoogde komst van de WABO (Omgevingsvergunning) en het Gebruiksbesluit wordt een deel van de knelpunten rond de vergunningverlening opgelost.
 - d. Bundel vanuit DJI en Rgd de communicatie over vergunningaanvragen. Alleen dan kan de balans tussen de verschillende brandveiligheidsaspecten bewaakt worden.
5. De BVS is in potentie een goed instrument om de brandveiligheid te onderzoeken en te monitoren. De BVS dient doorontwikkeld te worden tot een volwaardige scan waarmee bouwkundige-, gebruiks- en personele aspecten integraal in beeld kunnen worden gebracht. De BVS dient vervolgens op reguliere basis te worden uitgevoerd.



6. Bij zowel de Rgd als DJI en de afzonderlijke PI's moet de dossiervorming op orde gebracht worden.
7. Bij 3 van de 5 onderzochte PI's is het toegestaan te roken in de cellen. Ook zijn bronnen voor het stichten/ontstaan van brand aanwezig op de cel (magnetron, waterkoker en TV). Hierdoor ontstaat er een verhoogd risico op brand. Dit risico kan grotendeels worden weggenomen. Het beleid hieromtrent dient daarom door DJI geëvalueerd en geüniformeerd te worden.
8. Er dient een expliciete afweging gemaakt te worden of cellencomplexen in unitbouw, in de vorm van aan elkaar gekoppelde prefab-units, die geen tijdelijke maar een permanente functie hebben, vanwege hun intrinsieke kwetsbaarheid uit oogpunt van brandveiligheid nog langer wenselijk zijn. Met name geldt dit voor unitbouw in twee bouwlagen en bouwwerken met een dubbele schil.
9. Om een adequate en integrale aanpak van de brandveiligheid bij de PI's te realiseren dient door Rgd en DJI de afstemming en samenwerking met de gemeenten verbeterd te worden.

Aanbevelingen richting gemeenten/brandweer

10. Het toezicht op de PI's dient zowel kwalitatief (volledigheid, integraliteit en diepgang) als kwantitatief (verhoging frequentie) verbeterd te worden. Een goede samenwerking tussen het gemeentelijk BWT en de brandweer is daarbij een voorwaarde.
11. Zorg dat aanvalsplannen aanwezig en actueel zijn en de benodigde informatie bevatten voor een adequate repressie.
12. Bij de gemeenten/brandweer moet de dossiervorming op orde gebracht worden.

Aanbeveling richting BZK, Rgd en DJI

13. Ontwikkel, om de kwaliteit en uniformiteit van de uitvoering te bevorderen, een nieuw brandveiligheidsconcept voor cellencomplexen als een verdere uitwerking van het huidige 'Brandbeveiligingsconcept Cellen en Celgebouwen' van BZK. In deze handreiking bepalen bouwkundige-, gebruiks- en organisatorische aspecten samen de brandveiligheid bij ontwerp, uitvoering en beheer van de bouwwerken. Hierin kunnen de aspecten ten opzichte van elkaar worden gewogen en kunnen verschillende brandveiligheidsniveaus vastgelegd worden. Communiceer deze visie vervolgens met ontwerpers, bouwers, beheerders en gebruikers van gebouwen.

Aanbevelingen richting VROM

14. In het Bouwbesluit 2003 ontbreekt onbedoeld een verwijzing in artikel 2.109 naar artikel 2.106 aangaande WBDBO-eisen voor brandcompartimenten bij tijdelijke bouwwerken. Aanbevolen wordt om dit bij de eerstvolgende wijziging van het Bouwbesluit aan te vullen.
15. Bezie of specifieke nadere eisen moeten worden opgesteld voor gebouwen en constructies bestaande uit aan elkaar gekoppelde units.



Bijlage 4: Gebruikte afkortingen

AI	Arbeidsinspectie (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
AMC	Aanmeldcentrum
Arbo	Arbidsomstandigheden
AZC	Asielzoekerscentrum
BHV	Bedrijfshulpverlening
BMI	Brandmeldinstallatie
BVS	Brandveiligheidsplan
BWT	Bouw- en Woningtoezicht
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen (Ministerie van Justitie)
HvB	Huis van Bewaring
IBB	(model) Integraal Brandveilig Bouwwerk
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
ISt	Inspectie voor de Sanctietoepassing (Ministerie van Justitie)
Jl	Justitiële inrichting
JJI	Justitiële Jeugdinstelling
MBV	Model Bouwverordening
NIFV/Nibra	Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra
NPR	Nederlandse Praktijkrichtlijn
OVV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
PI	Penitentiaire Inrichting
RI&E	Risico-inventarisatie en -evaluatie
Rgd	Rijksgebouwendienst (Ministerie van VROM)
RWA	Rook- en warmte-afvoerinstallatie
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TBS	Terbeschikkingstelling
VI	VROM-Inspectie (Ministerie van VROM)
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WBDBO	Weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening





Bijlage 5: Beoordeling Rgd

De gebruikte methodiek voor de Rgd-brandveiligheidscheck is ontwikkeld door TNO in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en in nauwe samenwerking met de Rijksgebouwendienst (Brandveiligheid checklist, document 004-CVB-R0101, d.d. 15 april 2004).

De checklist is een 'invulformulier' in Acces waarin alle bevindingen omtrent de brandveiligheid van het betreffende gebouw dienen te worden ingevuld. Er wordt aan de ene kant onderscheid gemaakt tussen informatie die moet worden verkregen uit documenten en informatie die ter plaatse moet worden verkregen tijdens een inspectie.

De checklist bevat alle relevante artikelen uit het bouwbesluit en de modelbouwverordening waarop getoetst moet worden. Elk aspect moet worden bekeken en beoordeeld; hiervoor zijn steeds een aantal verschillende beoordelingen beschikbaar, zie hiervoor eerder genoemd document van TNO.

Bij het invullen van de checklist worden, afhankelijk van hetgeen wordt ingevuld, direct de volgende scores toegekend:

- Score "-": Uitkomst is in orde geen verdere actie noodzakelijk.
- Score "A": Tekortkoming; Zeer belangrijk, Oplossen binnen 2-6 maanden.
- Score "B": Tekortkoming; Tamelijk belangrijk, Oplossen voor de volgende inspectie
- Score "C": Tekortkoming; Minder belangrijk, Oplossen bij het eerstvolgende groot onderhoud

Per onderdeel wordt onderscheid gemaakt tussen zaken m.b.t. het gebouw en zaken m.b.t. personen.

De totaalscore van een gebouw wordt nu uitgedrukt in het aantal "A", "B" en "C" dat de scan oplevert, waarbij TNO als leidraad hanteert :

- Een acceptabel score voor nieuwbouw is: 10 A's, 20 B's en 40 C's
- Een acceptabel score voor bestaande bouw is: 20 A's, 30 B's en 50 C's





Meer informatie:
Dit is een publicatie van het Ministerie van VROM

www.vrom.nl

Publicatiedatum: mei 2008