



Inspectie Leefomgeving en Transport  
*Ministerie van Infrastructuur en Milieu*

## **Brandveiligheid van particuliere justitiële inrichtingen**

### **Een onderzoek door vier rijksinspecties**

Datum      21 november 2012



## Colofon

Inspectie Leefomgeving en Transport  
Water, Bodem en Bouwen  
Handhaving Bouwen, Wonen en Ruimte  
Nieuwe Uitleg 1  
Postbus 16191  
2500 BD Den Haag

Publicatiedatum:

Deze publicatie is te downloaden via  
[www.ilent.nl](http://www.ilent.nl)



## Managementsamenvatting

Naar aanleiding van de brand in het tijdelijke cellencomplex van detentie- en uitzetcentrum Schiphol-Oost in de nacht van 26 op 27 oktober 2005 zijn door vier rijksinspecties<sup>1</sup> op verzoek van de betrokken bewindslieden drie onderzoeken uitgevoerd.

Bij het laatste van die drie onderzoeken (een herhalingsonderzoek) is onder meer geconstateerd dat bij de drie toen onderzochte particuliere justitiële inrichtingen de brandveiligheid zowel op het punt van de bouwkundige brandveiligheid als van de bedrijfshulpverlening niet op orde was. Dit was voor de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aanleiding om de vier rijksinspecties te verzoeken ook de brandveiligheid van alle overige particuliere justitiële inrichtingen met een celfunctie te onderzoeken.

Dit rapport doet verslag van dat in de periode december 2011 – april 2012 door de vier rijksinspecties uitgevoerde onderzoek. Voor het onderzoek zijn dertien particuliere justitiële inrichtingen met een celfunctie onderzocht. De bevindingen zijn vastgelegd in een deelrapportage per inrichting, die in het kader van een wederhoorprocedure is voorgelegd aan de inrichting en de betrokken gemeente. Een concept van het eindrapport is voorgelegd aan de Dienst Justitiële Inrichtingen en aan de Rijksgebouwendienst.

Vijf inrichtingen hebben naar aanleiding van dit onderzoek van de Inspectie SZW een verzoek tot het treffen van maatregelen ontvangen om geconstateerde tekortkomingen op het gebied van de bedrijfshulpverlening en de arbeidsomstandigheden op te heffen. Voor één inrichting heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een verzoek tot handhaving aan de betrokken gemeente gezonden, nadat bij het onderzoek ernstige bouwkundige tekortkomingen waren geconstateerd. De inrichting heeft die tekortkomingen inmiddels verholpen.

### Conclusies

- **De resultaten van het onderzoek geven aan dat het beeld van de brandveiligheid bij veel inrichtingen beter is dan op basis van het vorige onderzoek werd verondersteld.**

Uit het onderzoek blijkt dat de brandveiligheid bij zeven van de dertien inrichtingen beter op orde is dan op basis van het vorige onderzoek werd verondersteld. Dat is mede een gevolg van de vele verbeteringswerkzaamheden op zowel bouwkundig als organisatorisch terrein, die recent bij veel inrichtingen zijn uitgevoerd.

**Desondanks vraagt een aantal aspecten nog aandacht.**

<sup>1</sup>De betreffende rijksinspecties waren de Arbeidsinspectie, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, de Inspectie voor de Sanctietoepassing en de VROM-Inspectie. De Arbeidsinspectie is met ingang van 01-01-2012 met de Inspectie Werk en Inkomen en de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst samengevoegd tot de Inspectie SZW. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Sanctietoepassing zijn met ingang van 01-01-2012 samengevoegd tot de Inspectie Veiligheid en Justitie. De VROM-Inspectie is met ingang van 01-01-2012 met de Inspectie Verkeer en Waterstaat samengevoegd tot de Inspectie Leefomgeving en Transport. In deze rapportage is zo veel mogelijk de nieuwe benaming gehanteerd.

- **Risico-inventarisaties en -evaluaties zijn op onderdelen onvolledig.**  
De risico-inventarisaties en -evaluaties van de inrichtingen voorzien bij zeven inrichtingen onvoldoende in een goede beschrijving van de risico's en bij tien inrichtingen blijkt daaruit niet hoe de bedrijfshulpverlening die risico's moet afdekken.
- **De brandveilige inrichting en het brandveilig gebruik van cellen vragen om meer duidelijkheid en aandacht.**  
Er zijn door de rijksinspecties bij zes inrichtingen cellen aangetroffen die – door een hoge vuurbelasting en een onveilige elektrische installatie - als brandonveilig moeten worden aangemerkt. Een onduidelijk rookbeleid en het roken op cel doen de brandveiligheidsrisico's in een aantal inrichtingen nog toenemen.
- **Afspraken met de brandweer over wie wanneer ontruimt, zijn niet altijd duidelijk of ontbreken soms.**  
Niet bij alle inrichtingen is goed geregeld wie er ontruimt. Een lange opkomsttijd van de brandweer in combinatie met een vertraging op de brandmeldinstallatie resulteert erin dat bij zes van de dertien inrichtingen het tien minuten of meer duurt voordat de brandweer ter plaatse is. BHV-organisaties zijn vaak onvoldoende voorbereid op de gevolgen die dat voor hun functioneren heeft.
- **De borging van de brandveiligheid is een punt van zorg.**  
Voor alle vier onderzoeksthema's werden tekortkomingen met betrekking tot de borging van de brandveiligheid op langere termijn geconstateerd. Inrichtingen evalueren hun brandveiligheidsbeleid vaak onvoldoende en bij een aantal inrichtingen is er geen goede controle op de naleving van de gebruiksvoorschriften. Ook worden justitiabelen soms onvoldoende geïnformeerd over brandveiligheid en kunnen ze niet overal deelnemen aan oefeningen.

### Aanbevelingen

- **Zorg voor een betere analyse van risico's van (het gebruik van) een gebouw en de afstemming van de BHV-organisatie daarop.**  
De risico-inventarisatie en –evaluatie bevat een heldere, volledige beschrijving van alle relevante arbeidsrisico's. Het BHV-plan en de BHV-organisatie moeten zijn afgestemd op die risico's.
- **Zorg voor een groter bewustzijn over de risico's van teveel persoonlijke goederen binnen de beperkte verblijfruimte van een justitiabele, inclusief eenduidigheid over de handhaving daarvan.**  
Duidelijk, uniform beleid ten aanzien van de inrichting van cellen, voorlichting over de brandveiligheidsrisico's aan justitiabelen inclusief betrokkenheid van hen bij oefeningen, consequent periodiek toezicht en zo nodig handhaving kunnen onveilige situaties helpen voorkomen.
- **Maak duidelijke en eenduidige afspraken met de brandweer over opkomsttijden en taakuitvoering bij optreden binnen een inrichting.**  
De BHV-organisatie moet bekend zijn met de werkelijke opkomsttijd van de brandweer, zodat men weet hoe lang men zelfstandig hulp moet verlenen bij een incident. Ook zijn duidelijke afspraken met de brandweer belangrijk over wie welke taken verricht.

- **Permanente aandacht voor de borging van het brandveiligheidsconcept is noodzakelijk om de brandveiligheid ook voor de toekomst te verzekeren.**  
Zorg voor een goede borging van alle aspecten van het brandveiligheidsconcept van de inrichtingen. Het is daarbij van belang dat de verantwoordelijkheden ten aanzien van die borging duidelijk zijn belegd. Heldere procedures, evaluatie en zo nodig bijstelling van brandveiligheidsbeleid spelen een belangrijke rol evenals een goede nazorg bij onderhoudswerkzaamheden.

Na afronding van alle verbeteringsmaatregelen en het opvolgen van de aanbevelingen kunnen de particuliere justitiële inrichtingen in zijn algemeenheid als brandveilig worden aangemerkt, hoewel 100% zekerheid op het gebied van de brandveiligheid niet bestaat. Of de inrichtingen ook in de toekomst voldoende brandveilig zullen zijn, hangt vooral af van adequate maatregelen ten aanzien van zowel de bouwkundige als organisatorische borging van de brandveiligheid.





## Inhoud

|  |    |
|--|----|
| Inleiding.....   | 11 |
| 1 Doel, opzet en uitvoering van het onderzoek.....                 | 13 |
| 1.1 Inleiding .....  | 13 |
| 1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen.....                | 13 |
| 1.3 Onderzoeksmethodiek.....                                       | 14 |
| 1.3.1 Samenwerking rijksinspecties.....                            | 14 |
| 1.3.2 Verantwoording.....  | 15 |
| 1.3.3 Inhoud en totstandkoming toetsingskader.....                 | 15 |
| 1.3.4 Het inspectieformulier .....                                 | 15 |
| 1.3.5 Afstemming tussen de rijksinspecties en DJI.....             | 16 |
| 1.4 Uitvoering van het onderzoek.....                              | 16 |
| 1.4.1 Algemene voorbereiding .....                                 | 16 |
| 1.4.2 Voorbereiding onderzoek van de inrichtingen .....            | 16 |
| 1.4.3 Dossieronderzoek .....                                       | 16 |
| 1.4.4 Onderzoek op locatie .....                                   | 17 |
| 1.5 Rapportage en terugkoppeling.....                              | 17 |
| 2 Onderzoeksresultaten.....  | 20 |
| 2.1 Inleiding .....  | 20 |
| 2.2 Resultaten dossieronderzoek en locatieonderzoek per thema..... | 20 |
| 2.2.1 Resultaten thema 'BHV en Arbo' .....                         | 20 |
| 2.2.2 Resultaten thema 'Brandveiligheidsbeleid' .....              | 23 |
| 2.2.3 Resultaten thema 'Brandveilig gebruik' .....                 | 26 |
| 2.2.4 Resultaten thema 'Bouwkundige brandveiligheid'.....          | 29 |
| 2.2.5 Samenvatting totaalresultaten.....                           | 34 |
| 3 Conclusies en aanbevelingen.....                                 | 36 |
| 3.1 Inleiding .....  | 36 |
| 3.2 Conclusies.....  | 36 |
| 3.3 Aanbevelingen .....  | 37 |
| 4 Slotbeschouwing.....   | 40 |
| 4.1 Inleiding .....  | 40 |
| 4.2 Eerste onderzoeken .....                                       | 40 |
| 4.3 Herhalingsonderzoeken .....                                    | 41 |
| 4.4 Tot slot.....  | 41 |
| Bijlage 1: Overzicht onderzochte particuliere inrichtingen.....    | 43 |
| Bijlage 2: Lijst van gebruikte afkortingen .....                   | 45 |
| Bijlage 3: Fotobijlage.....  | 47 |



## Inleiding

### **Aanleiding van het onderzoek**

Naar aanleiding van de brand in het tijdelijke cellencomplex van detentie- en uitzetcentrum Schiphol-Oost in de nacht van 26 op 27 oktober 2005 zijn door vier rijksinspecties<sup>2</sup> op verzoek van de betrokken bewindslieden drie onderzoeken uitgevoerd. Het betreft de volgende onderzoeken:

- 2006: Indicatief onderzoek naar de brandveiligheid van vijf justitiële inrichtingen (uitgevoerd in unitbouw)<sup>3</sup>.
- 2007-2008: Onderzoek naar de brandveiligheid van justitiële inrichtingen. Dit onderzoek is uitgevoerd bij 30 inrichtingen (waaronder ook COA- en IND-inrichtingen)<sup>4</sup>.
- 2010-2011: Herhalingsonderzoek naar de brandveiligheid van justitiële inrichtingen, uitgevoerd bij 15 inrichtingen<sup>5</sup>.

Bij het laatste van deze onderzoeken (het herhalingsonderzoek) is onder meer geconstateerd dat bij de drie toen onderzochte particuliere justitiële inrichtingende brandveiligheid zowel op het punt van de bouwkundige brandveiligheid als van de bedrijfshulpverlening niet op orde was. Dit was voor de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aanleiding om de vier rijksinspecties te verzoeken ook alle overige particuliere justitiële inrichtingen met een celfunctie te onderzoeken. Met dit laatste onderzoek in de cyclus van brandveiligheidsonderzoeken bij justitiële inrichtingen is het beeld gecompleteerd.

Dit rapport doet verslag van het in de periode december 2011 – april 2012 door de vier rijksinspecties uitgevoerde onderzoek bij de particuliere justitiële inrichtingen.

### **Leeswijzer**

Hoofdstuk 1 beschrijft het doel van het onderzoek, de afbakening van het onderzoek en de samenwerking tussen de rijksinspecties die het onderzoek hebben uitgevoerd. Tevens bevat het een beschrijving van de onderzoeksvragen en van het gehanteerde toetsingskader.

Hoofdstuk 2 bevat de resultaten van het dossieronderzoek en de inspecties ter plaatse. De resultaten worden per thema onderdeel besproken.

De bevindingen die zijn verwoord in de Hoofdstuk 2, vormen de basis voor Hoofdstuk 3 waarin een aantal conclusies wordt getrokken en aanbevelingen worden gedaan.

Hoofdstuk 4 bevat een slotbeschouwing waarin door de rijksinspecties wordt teruggekeken op de onderzoeken die sinds de Schipholbrand zijn uitgevoerd. De vier uitgevoerde onderzoeken komen hier bijeen.

<sup>2</sup> De betreffende rijksinspecties waren de Arbeidsinspectie, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, de Inspectie voor de Sanctietoepassing en de VROM-Inspectie. De Arbeidsinspectie is met ingang van 01-01-2012 met de Inspectie Werk en Inkomen en de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst samengevoegd tot de Inspectie SZW. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Sanctietoepassing zijn met ingang van 01-01-2012 samengevoegd tot de Inspectie Veiligheid en Justitie. De VROM-Inspectie is met ingang van 01-01-2012 met de Inspectie Verkeer en Waterstaat samengevoegd tot de Inspectie Leefomgeving en Transport. In deze rapportage is zo veel mogelijk de nieuwe benaming gehanteerd.

<sup>3</sup> Rapport "Brandveiligheid van Cellencomplexen (Unitbouw)". Kamerstuk 24587, nr. 193.

<sup>4</sup> Rapport "(Brand)veiligheid bij justitiële inrichtingen". Kamerstuk 24587, nr. 281.

<sup>5</sup> Rapport "Brandveiligheid van justitiële inrichtingen". Kamerstuk 24587, nr. 431.

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

In Bijlage 1 is een overzicht van de onderzochte particuliere justitiële inrichtingen opgenomen.

In Bijlage 2 bevat een lijst met de in deze rapportage gebruikte afkortingen.

Tenslotte zijn foto's, die tijdens de inspecties gemaakt zijn, opgenomen in Bijlage 3. Doel hiervan is het geven van voorbeelden en om inzicht te geven in de tijdens het onderzoek aangetroffen praktijksituaties.

# 1 Doel, opzet en uitvoering van het onderzoek

## 1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is grotendeels gelijk aan dat in het vorige rapport van de rijksinspecties over de brandveiligheid van justitiële inrichtingen, aangezien het onderzoek op dezelfde wijze is uitgevoerd. Dit hoofdstuk is (in verkorte vorm) opgenomen omwille van de zelfstandige leesbaarheid van dit rapport.

In dit hoofdstuk wordt het uitgevoerde onderzoek beschreven. De volgende onderwerpen komen hierbij aan de orde:

- doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen;
- onderzoeksmethodiek, verantwoording en toetsingskader;
- uitvoering van het onderzoek;
- rapportage en terugkoppeling.

## 1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is:

*“Het Ministerie van Veiligheid en Justitie inzicht te verschaffen in het brandveiligheidsniveau van de particuliere justitiële inrichtingen en in de borging van de brandveiligheid op langere termijn.”*

De onderzoeksvragen zijn vrijwel identiek aan de onderzoeksvragen van het onderzoek in 2010. Dit is noodzakelijk om de resultaten van dit onderzoek te kunnen vergelijken met die van het onderzoek in 2010. Vooraf wordt overigens gesteld dat onderlinge vergelijkbaarheid van inrichtingen geen doelstelling van dit onderzoek is.

Alle onderzoeksvragen hebben betrekking op de brandveiligheid van particuliere justitiële inrichtingen met een celfunctie. De beantwoorde onderzoeksvragen geven in samenhang een beeld van de brandveiligheidssituatie van de geïnspecteerde inrichtingen.

De volgende onderzoeksvragen zijn toegepast:

- Wat is de vergunningssituatie (bouwvergunning, gebruiksvergunning)?
- Wat is de aard van de bouwkundige opzet, aangebrachte voorzieningen en installaties ten behoeve van de brandveiligheid van de inrichtingen?
- Welke brandveiligheidsmaatregelen zijn getroffen (technisch, organisatorisch - waaronder bedrijfshulpverlening (BHV), regiem voor bewoners e.d.)?
- Hoe zijn deze brandveiligheidsmaatregelen geborgd?
- Zijn de brandveiligheidsmaatregelen voldoende bekend op de werkvloer?
- Wat is het naleefgedrag?
- Hoe wordt het toezicht door de gemeenten ingevuld?
- Welke lacunes zijn er in de huidige brandveiligheidssituatie?
- Welke maatregelen moeten worden getroffen om tot een optimale brandveiligheid te komen?
- Wat is de dekking van verbeterplannen versus de geconstateerde gebreken?
- Hoe is het gesteld met de bouwkundige brandveiligheid van de te onderzoeken inrichtingen?
- Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de gebruikseisen uit de gebruiksvergunning en/of het Gebruiksbesluit?
- Hoe is de bedrijfshulpverlening georganiseerd?

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

### 1.3 Onderzoeksmethodiek

De basis voor de bevindingen in dit rapport is een steekproefsgewijs uitgevoerd onderzoek, gericht op het in paragraaf 1.2 genoemde doel en de bijbehorende onderzoeksvragen. Met het onderzoek is niet beoogd een totaalbeeld van alle aspecten van de brandveiligheid te geven. Nadere berekeningen van bijvoorbeeld constructies, brandwerendheid van materialen en dergelijke zijn niet gemaakt. Bij twijfel is wel aan de inrichtingen gevraagd om een nadere onderbouwing van de brandveiligheid te leveren.

In deze paragraaf wordt nader toegelicht op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd en hoe het toetsingskader is samengesteld.

#### 1.3.1 Samenwerking rijksinspecties

Het onderzoek en de voorbereidende werkzaamheden zijn door de vier rijksinspecties gezamenlijk uitgevoerd. Voor het onderzoek is een projectgroep samengesteld bestaande uit vertegenwoordigers van de rijksinspecties. De ILT is opgetreden als eindverantwoordelijk projectleider van het onderzoek en voorzitter van de projectgroep.

De communicatie tussen de projectgroep en de inrichtingen is verlopen via de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ), die in dit verband als frontoffice heeft gefungeerd.

Het onderzoek bestaat uit een dossieronderzoek en een onderzoek op locatie. In onderstaande tabel zijn per onderzoeksdeel en onderwerp de betrokken inspecties weergegeven.

| Onderzoeks-deel                       | Onderwerp   | Inspectie SZW (AI) | IVenJ (IOOV) | IVenJ (ISt) | ILT (VI) |
|---------------------------------------|---|--------------------|--------------|-------------|----------|
| Onderzoek (dossier) bij gemeente      | Onderzoek bouwvergunningdossiers                            |                    |              |             | X        |
|                                       | Onderzoek gebruiksvergunningdossiers                        |                    | X            |             | X        |
|                                       | Onderzoek handhavingdossier                                 |                    | X            |             | X        |
|                                       | Preparatie brandweer  |                    | X            |             |          |
|                                       | Gesprek met bwt en brandweer                                |                    | X            |             | X        |
|                                       | Eventueel verbeterplan inrichting                           |                    |              |             | X        |
| Onderzoek op locatie/in de inrichting | Borging brandveiligheidsbeleid (interview directeur)        |                    |              | X           |          |
|                                       | Bekendheid medewerkers met (borging) brandveiligheidsbeleid | X                  | X            | X           |          |
|                                       | Aanwezigheid/kwaliteit RI&E                                 | X                  |              |             |          |
|                                       | Aanwezigheid/kwaliteit BHV-organisatie                      | X                  |              |             |          |
|                                       | Aanwezigheid/kwaliteit ontruimingsplan                      | X                  |              |             |          |
|                                       | Ontruimingsoefeningen                                       | X                  | X            | X           |          |
|                                       | Installatietechnische brandveiligheidsaspecten              |                    | X            |             |          |
|                                       | Bouwtechnische brandveiligheidsaspecten                     |                    | X            |             | X        |
|                                       | Gebruiksvoorschriften gebruiksvergunning                    |                    | X            |             | X        |
|                                       | Contact/afstemming met brandweer                            |                    | X            |             |          |
|                                       | Stand van zaken verbeterplan inrichting                     | X                  | X            |             | X        |

Tabel 1: Onderzoeksonderwerpen versus betrokken rijksinspecties

### 1.3.2 *Verantwoording*

Deze rapportage is opgesteld door de in dit onderzoek samenwerkende rijksinspecties. De bevindingen zijn geclusterd naar de volgende thema's:

- BHV en Arbo.
- Brandveiligheidsbeleid.
- Brandveilig gebruik.
- Bouwkundige brandveiligheid.

### 1.3.3 *Inhoud en totstandkoming toetsingskader*

Om een uitspraak te kunnen doen over de brandveiligheid van de inrichtingen is een eenduidige en zo objectief mogelijke uitspraak over de verschillende brandveiligheidsthema's noodzakelijk. In aanvulling hierop is vergelijkbaarheid met het onderzoek uit 2010/2011 een vereiste. Om die reden is het toetsingskader van het onderzoek uit 2010/2011 als uitgangspunt gehanteerd voor het in dit onderzoek gebruikte toetsingskader.

Het toetsingskader is geen uitputtende opsomming van alle aspecten die betrekking hebben op de brandveiligheid. De thema's en de onderwerpen binnen die thema's zijn zo gekozen dat een gefundeerde uitspraak over de brandveiligheid van de particuliere justitiële inrichtingen mogelijk is. Het toetsingskader is gebaseerd op het uitgangspunt dat het bij brandveiligheid 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 en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (voor wat betreft de vergunningplicht).
- Bouwbesluit 2003, niveau bestaande bouw.
- Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit).
- Wet op de Veiligheidsregio's.
- Arboret voor de onderdelen risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) en bedrijfshulpverlening.

### 1.3.4 *Het inspectieformulier*

Het toetsingskader is vastgelegd in een inspectieformulier dat door de rijksinspecties tijdens het onderzoek is gebruikt om de bevindingen per inrichting vast te leggen. De opbouw van het inspectieformulier kent een vast stramien.

Tijdens het dossieronderzoek (zie paragraaf 1.4.3) is onderzocht in hoeverre de verschillende onderwerpen van elk thema voldoen aan de voorschriften. In het geval van de bouwkundige brandveiligheid is hierbij onderscheid gemaakt tussen de voorschriften voor bestaande bouw en de voorschriften voor nieuwbouw<sup>6</sup>.

Het inspectieformulier bestaat voor de thema's 'Bouwkundige brandveiligheid', 'Brandveilig gebruik' en 'BHV en Arbo' uit 'dossieronderzoek' en 'locatieonderzoek'. Voor thema 'Brandveiligheidsbeleid' is uitsluitend locatieonderzoek uitgevoerd. In deze rapportage ligt de nadruk op de resultaten van het locatieonderzoek. Er is echter ook rekening gehouden met de bevindingen bij het dossieronderzoek en de resultaten daarvan zijn verwerkt in de conclusies.

Bij de bouwkundige brandveiligheid is in deze rapportage het niveau bestaande bouw van het Bouwbesluit 2003 als referentieniveau gehanteerd. Dit was immers

<sup>6</sup> Ieder bestaand bouwwerk moet tenminste voldoen aan de eisen voor de bestaande bouw uit het Bouwbesluit 2003: (sinds 01-04-2012 Bouwbesluit 2012). Voor nieuwe bouwwerken gelden de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit als ondergrens.

het wettelijk minimum waar alle bouwwerken in Nederland ten tijde van de uitvoering van het onderzoek aan moesten voldoen. Uit het onderzoek kan wel worden afgeleid in hoeverre men is geslaagd in het voornemen van DJI om alle inrichtingen waar mogelijk te laten voldoen aan het nieuwbouwniveau.

*1.3.5 Afstemming tussen de rijksinspecties en DJI*

Tijdens de voorbereiding en de uitvoering van het onderzoek is het zogenaamde 'compliance overleg', dat eerder ten tijde van het onderzoek in 2010 werd gehouden, voortgezet. In het overleg zijn met name het aanleveren van informatie ten behoeve van het uit te voeren onderzoek, de planning van het onderzoek, de voorbereiding van de onderzoeken op locatie en de onderzoeksresultaten onderwerpen van gesprek geweest.

**1.4 Uitvoering van het onderzoek**

*1.4.1 Algemene voorbereiding*

Ten behoeve van het onderzoek is door DJI een lijst verstrekt van de dertien door de rijksinspecties te onderzoeken particuliere justitiële inrichtingen met een celfunctie. In bijlage 1 zijn deze inrichtingen weergegeven.

Het onderzoek van de inrichtingen is in vier delen uitgevoerd, die hieronder nader worden toegelicht:

1. Voorbereiding onderzoek van de inrichtingen.
2. Dossieronderzoek.
3. Locatieonderzoek.
4. Rapportage en terugkoppeling.

*1.4.2 Voorbereiding onderzoek van de inrichtingen*

Voorafgaand aan het onderzoek is door de ILT een brief gestuurd naar de betrokken gemeenten waarin het onderzoek is aangekondigd. De gemeenten is gevraagd om de dossiers van de te onderzoeken justitiële inrichting met betrekking tot de bouw, het gebruik en eventuele handhaving ter inzage beschikbaar te stellen. In de aankondigingbrief is de gemeente tevens nadrukkelijk uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek op locatie. In aanvulling op de aankondigingbrief is voorafgaand aan het bezoek aan de inrichting mondeling afgestemd welke personen namens de gemeente aanwezig zijn bij het onderzoek.

De inrichtingen zijn door de IVenJ vooraf schriftelijk op de hoogte gesteld van het locatieonderzoek.

*1.4.3 Dossieronderzoek*

De dossieronderzoeken zijn door de ILT en de voormalige IOOV (nu IVenJ) gezamenlijk uitgevoerd. Voorafgaand aan het dossieronderzoek is gesproken met vertegenwoordigers van de gemeente en de brandweer; het doel van het onderzoek is daarbij nader toegelicht. Met dit gesprek is tevens een eerste beeld verkregen van het beleid van de gemeente met betrekking tot toezicht en handhaving in de betreffende inrichting en de historie op dit punt. De IVenJ is hierbij met de brandweer verder ingegaan op de contacten en afspraken tussen brandweer en inrichting.

Doel van het dossieronderzoek door de ILT was het verkrijgen van een beeld van de bouwkundige situatie in de inrichting op basis van de stukken in de gemeentelijke dossiers. Daarbij is tevens gekeken naar de vergunningverlening en eventuele handhavingactiviteiten. Het proces met betrekking tot vergunningverlening en handhaving is in dit onderzoek niet beoordeeld.



De resultaten van het dossieronderzoek zijn vastgelegd in het inspectieformulier behorende bij het toetsingskader. Bij het dossieronderzoek zijn tevens kopieën van vergunningen en andere relevante stukken gemaakt.

Indien sprake was van een inrichting bestaande uit meerdere gebouwen/gedeelten, is bij het dossieronderzoek ook een selectie gemaakt van het te onderzoeken gedeelte. Dit betrof altijd een deel waarin zich cellen<sup>7</sup> bevinden.

#### 1.4.4

##### *Onderzoek op locatie*

Het onderzoek op locatie is door de betrokken rijksinspecties tegelijkertijd in één dag uitgevoerd. Hierdoor zijn de onderzoeksresultaten direct onderling afgestemd en is de toezichtlast voor de inrichtingen beperkt gebleven. Bij het onderzoek waren in alle gevallen ook vertegenwoordigers van de gemeente en/of de brandweer aanwezig. Door de inrichting is altijd gezorgd voor begeleiding van de inspectie medewerkers tijdens de rondgang door de inrichting. De bevindingen zijn vastgelegd in het inspectieformulier.

Na afloop van het onderzoek zijn de bevindingen door de onderzoeksteams onderling besproken, waarna een korte terugkoppeling naar de directie heeft plaatsgevonden.

Door de Inspectie SZW en de IVenJ is tevens een ontruimingsoefening van een justitiële jeugdinrichting bijgewoond. Dit betrof een reguliere oefening, die niet gelijktijdig met het onderzoek op locatie plaatsvond en waarvoor door de inspecteurs dus een extra bezoek aan deze inrichting is gebracht.

Het lag in de bedoeling meer ontruimingsoefeningen bij te wonen. DJI is – ondanks herhaalde verzoeken daartoe – niet in staat gebleken een overzicht van in het vierde kwartaal van 2011 en het eerste kwartaal van 2012 geplande, reguliere ontruimingsoefeningen met de brandweer aan de rijksinspecties te leveren, waardoor het bijwonen van meer oefeningen niet mogelijk was.

#### 1.5

##### **Rapportage en terugkoppeling**

De bevindingen van het dossieronderzoek en het onderzoek op locatie zijn (digitaal) vastgelegd in het inspectieformulier. De inspectieformulieren zijn vervolgens verwerkt tot een (concept)rapportage per inrichting (de deelrapportage). De deelrapportage bevat een overzicht van alle bevindingen, inclusief een toelichting hierop. Waar nodig zijn foto's ter onderbouwing en/of verduidelijking toegevoegd.

In het kader van hoor en wederhoor zijn de deelrapportages aan de inrichtingen en de betrokken gemeententoegezonden met het verzoek binnen twee weken te reageren. Doel van deze wederhoorprocedure was toetsing op feitelijke onjuistheden door deze partijen. Eventuele opmerkingen zijn beoordeeld door de betreffende inspecteurs en indien relevant verwerkt in de definitieve deelrapportage per inrichting. De definitieve rapportages zijn vervolgens aan de betrokken partijen toegezonden. Deze deelrapportages per inrichting vormen de basis voor de voorliggende eindrapportage. Een concept van deze rapportage is in september 2012 voorgelegd aan DJI.

<sup>7</sup> Bij de justitiële jeugdinrichtingen en de forensische zorg wordt in plaats van 'cellen' vaak de benaming 'kamers', 'zit/slaapkamers' of 'patiëntenkamers' gehanteerd. Ten behoeve van de duidelijkheid en uniformiteit wordt in dit rapport altijd de benaming 'cellen' gebruikt conform de functiebenaming in de bouwregelgeving. Aan de hieraan verbonden voorschriften moeten deze ruimten altijd voldoen.





## 2 Onderzoeksresultaten

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het onderzoek weergegeven. Hierbij is een onderverdeling gemaakt naar de vier eerdergenoemde onderzoeksthema's.

De resultaten van het onderzoek zijn zo veel mogelijk in tabelvorm weergegeven. De procenten in de tabellen geven aan in hoeverre wordt voldaan aan de geldende wet- en regelgeving dan wel (met name ten aanzien van beleid) aan de gehanteerde uitgangspunten. Hoe hoger de percentages hoe meer vragen over de brandveiligheid voor dat onderdeel positief zijn beantwoord. De hoogte van een percentage zegt dus niets over de zwaarte van eventueel geconstateerde tekortkomingen.

Bij de resultaten van de thema's 'Bouwkundige brandveiligheid' en 'BHV en Arbo' zijn twee tabellen weergegeven: één voor het dossieronderzoek en één voor het locatieonderzoek. Bij 'Bouwkundige brandveiligheid' wordt daarnaast aangegeven in hoeverre de inrichtingen voldoen aan de voorschriften voor nieuwbouw. De feitelijke beoordeling of voor de bouwkundige brandveiligheid aan de voorschriften wordt voldaan, vindt plaats op basis van de voorschriften voor bestaande bouw.

Hieronder is het gebruikte model voor de tabellen weergegeven. De tabel moet als volgt gelezen worden (zie de getallen 1 tot en met 4 op de tweede regel van de tabel):

| Onderdeel     | Aantal vragen | Totaal (%) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
|---------------|---------------|------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|
| 1             | 2             | 3          | 4 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |
| ...           | ...           | ...%       | % | % | % | % | % | % | % | % | % | %  | %  | %  | %  |
| <b>Totaal</b> | ...           | ...%       | % | % | % | % | % | % | % | % | % | %  | %  | %  | %  |

**Tabel 2: Model gebruikt voor de presentatie van de resultaten**

- Kolom 1: Bevat de verschillende onderdelen van het onderwerp (thema) waarop de tabel betrekking heeft.
- Kolom 2: Geeft het aantal vragen weer dat per onderdeel is gesteld bij de dossierstudie of het locatieonderzoek.
- Kolom 3: Geeft het gemiddelde percentage van de vragen die voor dat onderdeel positief zijn beantwoord. Staat er in deze kolom bijvoorbeeld '80' dan is gemiddeld 80% van de vragen bij dit onderdeel positief beantwoord.
- Kolom 4: De genummerde kolommen staan voor de resultaten per inrichting, waarbij het nummer verwijst naar de inrichting zoals aangegeven in bijlage 3. Staat in deze kolom een '0' dan is geen enkele vraag positief beantwoord of ontbreken gegevens om de vraag (vragen) te kunnen beantwoorden. Is niets ingevuld, dan is (zijn) deze vraag (vragen) niet van toepassing.

### 2.2 Resultaten dossieronderzoek en locatieonderzoek per thema

#### 2.2.1 Resultaten thema 'BHV en Arbo'

Met betrekking tot bedrijfshulpverlening en arbeidsomstandigheden is onderzocht in hoeverre wordt voldaan aan de voorschriften ten aanzien van:

- *BHV-plan*. Iedere inrichting moet over een BHV-plan beschikken. Er is onderzocht of die plannen actueel zijn en aansluiten op de gebruiksvergunning. Ook is onderzocht of alle taken en verantwoordelijkheden in het plan zijn belegd en of in het plan alle noodzakelijke onderwerpen worden behandeld (communicatie, hulpmiddelen, opleidingen en training, etc.).
- *RI&E*. Iedere inrichting moet over een actuele risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) beschikken. Er is nagegaan of daarin de specifieke risico's van de inrichting op een juiste wijze zijn beschreven, of de RI&E wordt geëvalueerd en of er een adequaat plan van aanpak is opgezet. Verder is nagegaan of de juiste maatregelen zijn getroffen om de risico's te beperken (bijvoorbeeld via specifieke instructies voor de bedrijfshulpverlening).
- *BHV-ers*. Onderzocht is of de inrichting (ook in de nacht) over voldoende bedrijfshulpverleners (BHV-ers) beschikt en of die BHV-ers voldoende zijn opgeleid. Ook is nagegaan op welke wijze de BHV-ers kunnen worden gealarmeerd/opgeroepen en of er een goede registratie is van dienstdoende BHV-ers.
- *Oefenen*. Onderzocht is in hoeverre de BHV-organisatie oefent en hoe de resultaten van oefeningen worden geëvalueerd en verwerkt en zo nodig leiden tot bijstelling van het BHV-beleid.
- *Ontruimingsplan*. Onderzocht is of het ontruimingsplan actueel is en of het besproken is met de brandweer. Ook is nagegaan of het ontruimingsplan regelmatig wordt geoefend.

Het onderzoek naar het thema 'BHV en Arbo' is gebaseerd op een dossierstudie, waarbij de resultaten van de dossierstudie ter plaatse in de inrichting zijn geverifieerd. Het onderdeel RI&E is alleen meegenomen in de dossierstudie.

In onderstaande tabellen zijn de resultaten van het onderzoek voor de dertien onderzochte inrichtingen weergegeven voor zowel het dossieronderzoek (tabel 3) als het locatieonderzoek (tabel 4).

| Onderdeel              | Aantal vragen | Totaal     | 1         | 2         | 3         | 4         | 5         | 6         | 7         | 8         | 9         | 10         | 11        | 12        | 13        |
|------------------------|---------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|
| <b>BHV-plan</b>        | 12            | 94%        | 83        | 92        | 100       | 75        | 100       | 92        | 83        | 100       | 100       | 100        | 100       | 92        | 100       |
| <b>RI&amp;E</b>        | 6             | 46%        | 17        | 17        | 33        | 67        | 50        | 17        | 33        | 33        | 67        | 100        | 50        | 83        | 33        |
| <b>BHV-ers</b>         | 5             | 97%        | 100       | 100       | 80        | 100       | 100       | 80        | 100       | 100       | 100       | 100        | 100       | 100       | 100       |
| <b>Oefenen</b>         | 3             | 92%        | 100       | 100       | 67        | 67        | 100       | 67        | 100       | 100       | 100       | 100        | 100       | 100       | 100       |
| <b>Ontruimingsplan</b> | 3             | 95%        | 100       | 67        | 100       | 67        | 100       | 100       | 100       | 100       | 100       | 100        | 100       | 100       | 100       |
| <b>Totaal</b>          | <b>29</b>     | <b>84%</b> | <b>76</b> | <b>76</b> | <b>79</b> | <b>76</b> | <b>90</b> | <b>72</b> | <b>79</b> | <b>86</b> | <b>93</b> | <b>100</b> | <b>90</b> | <b>93</b> | <b>86</b> |

Tabel 3: Resultaten dossieronderzoek BHV en Arbo

| Onderdeel              | Aantal vragen | Totaal     | 1         | 2          | 3          | 4         | 5          | 6          | 7          | 8          | 9          | 10         | 11         | 12         | 13         |
|------------------------|---------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>BHV-plan</b>        | 3             | 97%        | 100       | 100        | 100        | 67        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        |
| <b>BHV-ers</b>         | 4             | 96%        | 75        | 100        | 100        | 75        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        |
| <b>Oefenen</b>         | 3             | 95%        | 33        | 100        | 100        | 100       | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        |
| <b>Ontruimingsplan</b> | 1             | 100%       | 100       | 100        | 100        | 100       | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        | 100        |
| <b>Totaal</b>          | <b>11</b>     | <b>97%</b> | <b>73</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>82</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> |

Tabel 4: Resultaten locatieonderzoek BHV en Arbo

### *Beschouwing onderzoeksuitkomsten*

De scores voor BHV en Arbo lijken hoog. Tijdens het dossieronderzoek is evenwel gebleken dat tien van de dertien RI&E's op belangrijke punten tekortschieten, hetgeen in vier gevallen aanleiding was om handhavend op te treden. Eén inrichting scoort op alle vragen zowel bij het dossieronderzoek als het locatieonderzoek positief. Wat verder opvalt, is dat de justitiële jeugdinrichtingen hoger scoren dan de forensische inrichtingen.

### *BHV-plan*

Alle inrichtingen beschikken over een BHV-plan dat ook meestal goed op orde is. Bij twee inrichtingen wordt daarin echter geen aansluiting gezocht bij de gebruiksvergunning en eveneens bij twee inrichtingen worden daarin de maatgevende factoren niet benoemd of zijn die niet bekend. Bij één inrichting is het communicatieplan niet in het BHV-plan opgenomen en bij een andere inrichting wordt het BHV-plan onvoldoende geëvalueerd.

### *RI&E*

Twaalf van de dertien inrichtingen beschikken over een actuele risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E), bij één inrichting is dat niet het geval. In zes RI&E's wordt geen aandacht besteed aan de specifieke kenmerken van het gebouw en/of de gebruikers daarvan. Ook worden in zeven van de RI&E's de risico's ten aanzien van het gebouw waar de BHV-ers rekening mee moeten houden, niet benoemd en is in tien RI&E's niet beschreven aan welke eisen de BHV-organisatie moet voldoen. Verder is in vier inrichtingen bij het opstellen van het BHV-plan geen rekening gehouden met de risico's uit de RI&E en is bij zeven inrichtingen de omvang van de BHV-organisatie niet bepaald aan de hand van de RI&E.

*"In de huidige RI&E is volgens de preventiemedewerker beschreven dat er een BHV-plan moet zijn, niet waar dit aan moet voldoen."*

*Bron: Inspecteur*

### *BHV-organisatie*

De BHV-ers zijn overal direct in te schakelen en op één inrichting na is er ook overal een minimale bezetting afgesproken en zijn de BHV-ers voldoende opgeleid. Bij elf inrichtingen wordt in de opleiding aandacht besteed aan de specifieke problematiek en de plaatselijke situatie.

### *Oefenen*

Op één na houden alle inrichtingen regelmatig oefeningen en wordt dat jaarlijks gepland door middel van een oefenkalender. De inhoud en de resultaten van de oefeningen worden ook vastgelegd en geëvalueerd.

Inspecteurs van de IVenJ en de Inspectie SZW hebben samen een reguliere, gezamenlijke oefening van de BHV-organisatie van een jeugdinrichting en de brandweer bijgewoond. De oefening leverde voor betrokkenen een behoorlijk aantal verbeterpunten op en toonde aan dat geregeld oefenen noodzakelijk is om wederzijds goed op de hoogte te zijn van verbouwingen en/of beleidsmatige aanpassingen. Vooral ten aanzien van wederzijdse verwachtingspatronen komen verschillen pas bij zo'n oefening duidelijk naar voren.

De rijksinspecties waren - zoals aangegeven - voornemens om meerdere BHV-oefeningen bij te wonen (zie onder 1.4.4).

### *Ontruimingsplan*

Alle inrichtingen beschikken over een actueel ontruimingsplan dat vrijwel overal ook is afgestemd met de brandweer. Bij twaalf van de dertien inrichtingen wordt het ontruimingsplan ook regelmatig geoefend. De ontruimingsplannen zijn overal besproken met de brandweer, daarbij gemaakte afspraken zijn evenwel niet altijd goed vastgelegd.

*“Er is onlangs een incident geweest. De brandweer heeft opdracht aan BHV-ers gegeven om te ontruimen terwijl er rookontwikkeling was en BHV-ers geen persoonlijke beschermingsmiddelen hebben. Volgens de verantwoordelijk directeur moet de brandweer ontruimen.”*

*Bron: Inspecteur*

### *Borging.*

Bij twaalf inrichtingen is de BHV-organisatie voldoende geborgd. Daar wordt de deelname aan oefeningen, opleidingen en trainingen geregistreerd en wordt het BHV-plan periodiek geëvalueerd en zo nodig bijgesteld. Er wordt regelmatig geoefend, maar oefeningen worden over het algemeen nog te weinig gebruikt voor evaluatie van organisatie en beleid. Bij één inrichting is een aantal van deze borgingsaspecten minder goed op orde.

### *Resumé*

Naar aanleiding van de onderzoeksuitkomsten heeft de Inspectie SZW als eerstelijns toezichthouder aan vijf particuliere inrichtingen een handhavingbrief (een zgn. ‘Waarschuwing Arbo’) gezonden<sup>8</sup>, waarin geconstateerde tekortkomingen zijn vastgelegd. Dat betrof de volgende aspecten:

- De RI&E en het BHV-plan zijn onvolledig ten aanzien van de ontruimingsscenario's met name bij rookontwikkeling en/of de aanwezigheid van slachtoffers.
- Onduidelijkheid of de ontruiming bij rookontwikkeling plaatsvindt door de BHV-ers of door de brandweer.
- Het ontbreken van een ATEX-onderzoek (onderzoek ten aanzien van explosieveiligheid).
- Onvoldoende aandacht voor de uitvoering en overdracht van de BHV-coördinatietaak.

Met betrekking tot de overige onderzochte aspecten is de BHV van deze vijf instellingen in orde bevonden. Vier van de vijf brieven hebben betrekking op forensische inrichtingen en één op een justitiële jeugdinstelling.

Bij de andere inrichtingen is het beeld met betrekking tot de bedrijfshulpverlening over het algemeen positief, de BHV is daar redelijk tot goed op orde. De RI&E's vragen bij tien van de dertien inrichtingen echter nog de nodige aandacht. Risico's worden ook daar vaak onvoldoende in kaart gebracht en geëvalueerd. Daarnaast vindt onvoldoende afstemming van de BHV-organisatie op de specifieke kenmerken van gebouw en gebruikers plaats. De borging is nog niet overal op orde. Dit kan een gevolg zijn van de grote koepelorganisaties waar inrichtingen soms deel van uitmaken, waardoor ‘ruis’ ontstaat bij de communicatie over de processen en de borging daarvan.

## *2.2.2*

### *Resultaten thema ‘Brandveiligheidsbeleid’*

Het onderzoek naar het brandveiligheidsbeleid van de inrichtingen richtte zich op de volgende onderdelen:

- *Directie en veiligheidsfunctionarissen.* Hierbij is de afstemming tussen directie en veiligheidsfunctionarissen onderzocht en is nagegaan hoe dit overleg is vormgegeven. Verder is nagegaan hoe wordt omgegaan met bij dit overleg

<sup>8</sup> De Inspectie SZW is als eerstelijns toezichthouder belast met het toezicht op de naleving van de Arbo-wet.

geconstateerde probleempunten en hoe de afstemming tussen de directie en DJI plaatsvindt.

- *Executieven*. Onderzocht is of (uitvoerende) medewerkers voldoende op de hoogte zijn van het veiligheidsbeleid van de inrichting en op welke wijze brandveiligheid een plaats heeft gekregen in het reguliere werkoverleg.
- *Medezeggenschap*. Dit betreft dezelfde aspecten als de 'Executieven', maar dan met de medezeggenschap binnen de inrichting.

Tabel 5 laat de resultaten zien voor het onderzoek bij de dertien inrichtingen voor het thema brandveiligheidsbeleid.

| Onderdeel                              | Aantal Vragen | Totaal     | 1         | 2         | 3         | 4         | 5         | 6         | 7         | 8         | 9         | 10         | 11        | 12        | 13        |
|--|---------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|
| Directie en veiligheidsfunctionarissen | 23            | 86%        | 87        | 61        | 83        | 70        | 74        | 87        | 100       | 100       | 87        | 100        | 91        | 83        | 91        |
| Executieven                            | 13            | 72%        | 77        | 38        | 77        | 62        | 85        | 38        | 92        | 92        | 23        | 100        | 100       | 77        | 77        |
| Medezeggenschap                        | 10            | 80%        | 80        | 70        | 80        | 50        | 100       | 90        | 100       | 60        | 80        | 100        | 70        | 60        | 100       |
| <b>Totaal</b>                          | <b>46</b>     | <b>81%</b> | <b>83</b> | <b>57</b> | <b>80</b> | <b>63</b> | <b>83</b> | <b>74</b> | <b>98</b> | <b>89</b> | <b>67</b> | <b>100</b> | <b>89</b> | <b>76</b> | <b>89</b> |

Tabel 5: Resultaten locatieonderzoek brandveiligheidsbeleid

#### *Beschouwing onderzoeksuitkomsten*

De onderzoeksuitkomsten voor het brandveiligheidsbeleid laten flinke verschillen zien. Eén inrichting wordt op alle onderzochte voorschriften positief beoordeeld. Een andere inrichting scoort op twee van de drie onderdelen 100%. Twee inrichtingen scoren op alle drie de onderdelen onder het gemiddelde, terwijl twee andere inrichtingen zeer lage scores hebben bij het onderdeel 'executieven'.

#### *Directie en veiligheidsfunctionarissen*

Brandveiligheid wordt door de particuliere inrichtingen serieus genomen. Het is ook op directieniveau een belangrijk item.

Er wordt volgens de directies en de veiligheidsfunctionarissen bij de inrichtingen regelmatig en gestructureerd overleg gevoerd over brandveiligheid, zowel onderling als met de medezeggenschap. Daarvan worden ook vrijwel overal verslagen gemaakt, die echter maar bij zes inrichtingen intern worden verspreid. Wel is men van mening dat alle medewerkers voldoende op de hoogte zijn van het in de inrichting toegepaste brandveiligheidsbeleid en dat de wijze van communiceren voldoende effectief is. Bij tweederde van de inrichtingen wordt de brandveiligheidskennis van de medewerkers wel eens getest.

*"De Algemeen Directeur en het hoofd veiligheid overleggen één keer per vier weken. Het hoofd veiligheid heeft twee keer per week een algemeen cluster-overleg en twee keer per week komen specifieke onderwerpen aan de orde (waaronder BHV en brandveiligheid)."*

*Bron: Inspecteur*

De justitiabelen<sup>9</sup> worden volgens de directie in negen inrichtingen actief geïnformeerd over het brandveiligheidsbeleid, vier inrichtingen doen dat niet. Zij geven ook bij twaalf inrichtingen aan dat justitiabelen wel eens bij brandveiligheidsoefeningen worden betrokken.

<sup>9</sup> Bij de inrichtingen worden voor 'ingesloten' verschillende benamingen gebruikt, zoals: 'patiënten', 'bewoners', 'jongeren' of 'justitiabelen'. Voor de uniformiteit wordt in dit rapport steeds gesproken over 'justitiabelen'.



Drie inrichtingen beschikken niet over een coördinator brandveiligheid, de aanpak van de brandveiligheid verloopt daar minder soepel. Op meerdere brandveiligheidsaspecten scoren deze inrichtingen dan ook minder goed. Het brandveiligheidsbeleid van DJI wordt positief beoordeeld. Twaalf inrichtingen zijn van mening dat het beleid duidelijk en toepasbaar is, bij één inrichting vindt de directie dat dit niet het geval is. Ook over de wijze waarop DJI het treffen van brandveiligheidsvoorzieningen heeft gefaciliteerd en de communicatie met DJI over brandveiligheid en de toepasbaarheid van het brandveiligheidsbeleid van DJI wordt vrijwel overal positief geoordeeld. DJI heeft volgens tien van de dertien inrichtingen voldoende inspanningen gepleegd om het brandveiligheidsbeleid te borgen. Alle inrichtingen zijn van mening dat alle inspanningen daadwerkelijk hebben geleid tot een verbetering van de brandveiligheid en dat de gepleegde investeringen en inspanningen in verhouding staan tot de vermindering van de risico's ten aanzien van brandveiligheid.

#### *Executieven*

De medewerkers van de inrichtingen zijn van mening dat er sprake is van gestructureerd overleg over brandveiligheid en zeggen dat het onderwerp brandveiligheid regelmatig terug te vinden is in verslagen van werkoverleg. Bij één inrichting is dat niet het geval.

Bij drie inrichtingen wordt niet gecheckt of de ruimten waar justitiabelen verblijven gecontroleerd zijn op brandveiligheid en bij twee van die inrichtingen zijn er ook geen werkinstructies voor controle van de brandveiligheid in de cellen.

Bij zes inrichtingen zijn er wel eens conflicterende belangen voor wat betreft de omgang met brandveiligheid, het betreft dan meestal de inrichting van de cellen, het roken op cel of de aanwezigheid van brandende kaarsen.

Zeven inrichtingen kennen sancties ten aanzien van justitiabelen (bijvoorbeeld verbod rookpauzes, kamerarrest, inleveren verworvenheden e.d.) voor overtreding van brandveiligheidsregels. Deze worden bij één inrichting ook daadwerkelijk toegepast. Over het algemeen is men positief over het effect van de sancties.

In twee inrichtingen zijn de medewerkers van mening dat men onvoldoende op de hoogte is van het brandveiligheidsbeleid, terwijl bij vier inrichtingen de justitiabelen volgens de medewerkers niet worden geïnformeerd over het brandveiligheidsbeleid. In drie inrichtingen wordt gesteld dat justitiabelen niet worden betrokken bij brandveiligheidsdoefeningen. Niet overal wordt nagegaan of justitiabelen voldoende kennis hebben van de brandveiligheidsprocedures.

*“De inspecteur informeerde bij jongeren naar actieve voorlichting m.b.t. brandveiligheid en betrokkenheid bij oefeningen. Geen van hen gaf aan op de hoogte te zijn wat te doen (of wat er gebeuren zou) bij brand.”*  
*Bron: Inspecteur*

#### *Medezeggenschap*

De medezeggenschap is bij elf inrichtingen positief over de aandacht voor brandveiligheid en bij twaalf inrichtingen is dat ook het geval voor wat betreft het overleg daarover met de directie. Bij één inrichting is in het afgelopen jaar in het overleg tussen directie en medezeggenschap geen aandacht besteed aan brandveiligheid. De implementatie van het nieuwe brandveiligheidsbeleid heeft bij twee inrichtingen tot knelpunten geleid. Dat had te maken met de inhuur van externen, de vele verbouwingswerkzaamheden en de bekendheid met de aanwezige BHV-ers.

Het calamiteitenplan wordt door de medezeggenschap over het algemeen werkbaar geacht. Bij zeven inrichtingen was de medezeggenschap betrokken bij de totstandkoming ervan. Bij drie inrichtingen is de medezeggenschap van mening dat medewerkers onvoldoende op de hoogte zijn van de wijze van ontruiming, evacuatie en noodopvang en bij twee inrichtingen wordt onvoldoende gecommuniceerd over de resultaten van oefeningen.

### *Borging*

Ten aanzien van de borging van het brandveiligheidsbeleid is gekeken naar de bekendheid met dat beleid; zijn er afspraken gemaakt, is het vastgelegd, wordt het besproken en in de praktijk getoetst?

Het beeld voor wat betreft de borging van het beleid is wisselend. Alle inrichtingen kennen gestructureerd overleg, waarbij meestal ook over brandveiligheid wordt gesproken. Bij zeven inrichtingen worden de verslagen daarvan evenwel niet verspreid. In drie van de dertien inrichtingen zijn medewerkers onvoldoende op de hoogte van het brandveiligheidsbeleid en bij vier inrichtingen worden de justitiabelen daar niet actief over geïnformeerd. Soms oordelen directie en medewerkers verschillend over de kwaliteit van de borging.

Bij negen inrichtingen beschikt men over werkinstructies hoe met de brandveiligheid in de cellen moet worden omgegaan, twee inrichtingen beschikken daar niet over en bij twee andere kennen de medewerkers de aanwezige instructies niet. De geconstateerde tekortkomingen ten aanzien van de verschillende borgingsaspecten doen zich meestal bij dezelfde (forensische) inrichtingen voor.

Ten behoeve van de borging van het brandveiligheidsbeleid bij de particuliere inrichtingen is door de sector Justitiële Jeugdinstellingen (JJI) van DJI een toezichtarrangement opgesteld. Dit arrangement biedt goede mogelijkheden om dat beleid beter bij de jeugdinstellingen te borgen. Hiermee geeft deze sector invulling aan een toezegging aan de Kamer in de beleidsbrief van de betrokken bewindslieden bij het vorige onderzoek van de rijksinspecties naar de brandveiligheid van justitiële instellingen<sup>10</sup>.

De Directie Forensische Zorg (DForZo) van DJI heeft aangegeven ook met zo'n arrangement bezig te zijn ten behoeve van de forensische instellingen. DForZo heeft hierover echter geen adequate, inhoudelijke informatie aan de rijksinspecties kunnen verstrekken. Overigens kon DForZo ook niet aangeven welke brieven inzake brandveiligheidsbeleid aan de forensische instellingen zijn gezonden.

### *Resumé*

Brandveiligheidsbeleid is bij de particuliere justitiële instellingen op alle niveaus een item geworden. De directies nemen het serieus en het is een regulier gespreksonderwerp in de verschillende overlegvormen binnen de instellingen. Niet overal worden de verslagen van die overleggen evenwel voldoende verspreid, wat volgens de medewerkers van drie instellingen leidt tot een gebrek aan kennis van brandveiligheid. De aanwezigheid van een coördinator brandveiligheid bij tien instellingen heeft een positieve invloed; zaken blijken daardoor beter afgestemd.

Het informeren van de justitiabelen over relevante brandveiligheidsaspecten laat bij vier instellingen te wensen over. Ook worden ze nog onvoldoende bij oefeningen betrokken.

<sup>10</sup> Kamerstuk 24587, nr. 431.

De mening van de medewerkers over het brandveiligheidsbeleid wijkt soms af van die van de directies. Het gaat daarbij vooral om praktische zaken, zoals het hebben en handhaven van regels ten aanzien van de 'inventaris' van de cellen en de kennis van de medewerkers van het brandveiligheidsbeleid.

De borging van het brandveiligheidsbeleid vraagt bij meerdere inrichtingen nog veel aandacht, ook centraal bij DJI.

### 2.2.3 Resultaten thema 'Brandveilig gebruik'

Voor het thema 'Brandveilig gebruik' zijn gesprekken gevoerd met de gemeente, brandweer en functionarissen van de inrichting. Het onderzoek heeft plaatsgevonden bij de gemeenten en op locatie. Daarnaast is het calamiteitenplan beoordeeld en is gekeken in hoeverre dit aansluit bij het ontruimingsplan van de inrichting. De volgende onderdelen zijn in het onderzoek meegenomen:

- *Gemeente en brandweer.* Onderzocht is of de gemeente toezichtbeleid heeft geformuleerd ten aanzien van de inrichtingen. Verder is nagegaan of alle noodzakelijke informatie (plattegronden, aanvalsplannen, bereikbaarheidskaarten, etc.) beschikbaar is. Tenslotte is ter voorbereiding van het locatieonderzoek gevraagd naar de samenwerking met de inrichting en het algemene beeld vanuit het bevoegde gezag ten aanzien van de brandveiligheid van de inrichting.
- *Beoordeling calamiteitenplan.* Het calamiteitenplan is beoordeeld op volledigheid en actualiteit. Daarbij is gekeken naar de in het plan opgenomen procedures en in hoeverre deze juist en actueel zijn.
- *Veiligheidsfunctionaris.* In gesprekken in de inrichting is getoetst of voldoende kennis en informatie aanwezig is bij de veiligheidsfunctionaris. Daarbij is ook nagegaan wat het beleid in de inrichting is met betrekking tot ongewenste meldingen, roken in cellen, goederen in cellen, etc.

De resultaten van het onderzoek voor het thema brandveilig gebruik bij de dertien particuliere inrichtingen zijn in tabel 6 te zien.

| Onderdeel                    | Aantal vragen | Totaal     | 1         | 2         | 3         | 4         | 5         | 6         | 7         | 8         | 9         | 10        | 11        | 12        | 13        |
|------------------------------|---------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Gemeente en brandweer        | 12            | 62%        | 58        | 58        | 58        | 67        | 75        | 58        | 75        | 42        | 50        | 92        | 58        | 75        | 33        |
| Beoordeling calamiteitenplan | 16            | 78%        | 69        | 69        | 69        | 81        | 38        | 81        | 88        | 100       | 63        | 94        | 100       | 69        | 94        |
| Veiligheidsfunctionaris      | 17            | 63%        | 47        | 47        | 47        | 47        | 59        | 53        | 65        | 82        | 47        | 94        | 76        | 88        | 71        |
| <b>Totaal</b>                | <b>45</b>     | <b>68%</b> | <b>58</b> | <b>58</b> | <b>58</b> | <b>64</b> | <b>56</b> | <b>64</b> | <b>76</b> | <b>78</b> | <b>53</b> | <b>93</b> | <b>80</b> | <b>78</b> | <b>69</b> |

Tabel 6: Resultaten onderzoek brandveilig gebruik

#### Beschouwing onderzoeksuitkomsten

Eén inrichting scoort voor het thema brandveilig gebruik op alle onderdelen aanmerkelijk beter dan de andere twaalf inrichtingen. Verder scoren op één na alle inrichtingen op tenminste één onderdeel onder het gemiddelde. Vier inrichtingen doen dat op alle drie de onderdelen.

#### Gemeente en brandweer

Op één na beschikken alle gemeenten over een toezicht- en handhavingbeleid op basis waarvan de brandveiligheid van de inrichting periodiek wordt gecontroleerd. De brandweer beschikt bij elf inrichtingen over een bereikbaarheidskaart en/of over een aanvalsplan met de benodigde informatie, in twee gemeenten is dat niet het

geval. De aanwezige bereikbaarheidskaarten zijn overal actueel. In alle inrichtingen wordt gezamenlijk met de inrichting geoefend.

In negen inrichtingen is er een vertraging bij het automatisch brandalarm toegestaan. Die vertragingen variëren van ruim twee tot vier minuten. Als regel zijn hierover afspraken gemaakt met de gemeente cq brandweer. In een beleidslijn van DJI is 'geen vertraging' overigens het uitgangspunt.

In het Besluit Veiligheidsregio's is voor penitentiaire inrichtingen een maximale opkomsttijd voor de brandweer vastgelegd van vijf minuten. Het bestuur van de veiligheidsregio kan gemotiveerd afwijken van die maximale opkomsttijd. De locaties waarvoor dat gebeurt, moeten specifiek worden aangewezen. Onderzocht is in hoeverre aan deze voorschriften wordt voldaan.

In onderstaande tabel 7 zijn de opkomsttijden voor de onderzochte inrichtingen in minuten weergegeven aangevuld met de vertraging op de brandmeldinstallatie.

| Onderdeel              | 1        | 2        | 3          | 4         | 5         | 6        | 7        | 8         | 9         | 10        | 11       | 12        | 13       |
|------------------------|----------|----------|------------|-----------|-----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|----------|
| Opkomsttijd brandweer  | 5        | 6        | 5          | 10        | 12        | 5        | 8        | 13        | 9         | 7         | 5        | 10        | 6        |
| Vertraging doormelding | 0        | 0        | 2,5        | 3         | 3         | 4        | 0        | 3         | 3         | 3         | 4        | 0         | 3        |
| <b>Totaal</b>          | <b>5</b> | <b>6</b> | <b>7,5</b> | <b>13</b> | <b>15</b> | <b>9</b> | <b>8</b> | <b>16</b> | <b>12</b> | <b>10</b> | <b>9</b> | <b>10</b> | <b>9</b> |

Tabel 7: Opkomst- en vertragingstijden

Bij vier van de dertien inrichtingen wordt voldaan aan de maximale opkomsttijd van vijf minuten en bij drie inrichtingen is sprake van een overschrijding met één of twee minuten. Bij de andere zes inrichtingen is sprake van een grotere overschrijding, oplopend tot acht minuten. Bij vier inrichtingen bedraagt de opkomsttijd van de brandweer tien minuten of meer.

Feitelijk dienen bij de genoemde opkomsttijden<sup>11</sup> ook nog de in de tabel weergegeven vertragingen op de brandmeldinstallatie te worden meegerekend, want dat is extra tijd die na het uitbreken van een brand verstrijkt voordat de brandweer ter plaatse is. Als dat wordt gedaan dan blijkt dat bij zes van de dertien inrichtingen de totale tijd, vanaf de eerste alarmering in de inrichting tot het arriveren van de brandweer, tien minuten of meer bedraagt. Een brand kan zich in die tijd volledig ontwikkeld hebben. De tijd die nodig is voordat de brandweer na aankomst volledig operationeel is, is hierbij nog niet meegerekend.

*“Gelet op de opkomst van de brandweer (niet eerder dan 10 minuten) is het te verwachten dat de afdeling is ontruimd. Zo nodig blijft de cel gesloten wanneer er sprake is van rookontwikkeling.”*

*Bron: Inspecteur*

Bij zeven van de negen inrichtingen waar sprake is van een overschrijding van de normtijd van vijf minuten, beschikte de brandweer niet over de verplichte motivatie door het bestuur van de veiligheidsregio van de afwijking van de normtijd. In één regio wordt gebruik gemaakt van een door het bestuur van de veiligheidsregio voor het hele verzorgingsgebied afgegeven algemene verklaring. Deze is op voorhand afgegeven en niet per object

*“Gelet op een brief van de brandweer wordt de opkomsttijd van 8 minuten bevestigd. Nergens is terug te vinden dat dit aan het verantwoordelijke bestuurder is voorgelegd, c.q. dispensatie is verleend.”*

*Bron: Inspecteur*

<sup>11</sup> De vermelde opkomsttijden komen vrijwel geheel overeen met de uitkomsten van een onderzoek dat recent door de Inspectie Veiligheid en Justitie (de voormalige IOOV) is uitgevoerd. Rapport: “Ter Plaatse! Onderzoek naar de opkomsttijden en beleidsplannen van de brandweer”. Kamerstuk 29517, nr. 62.

gemotiveerd als zijnde een risico-object.

In zijn algemeenheid valt het op dat er in gevallen met een overschrijding van de normtijd weinig sprake is van een gestructureerde opname van BHV-oefeningen in het jaarlijkse oefenrooster van de brandweer. Opmerkelijk is dat bij de twee inrichtingen met een opkomsttijd van twaalf of dertien minuten, er geen sprake is van regelmatige, gestructureerde oefeningen en/of een oefenplan met de brandweer. Deze situatie is zorgwekkend.

De opkomsttijd van de brandweer heeft een relatie met de noodzakelijke activiteiten van de BHV-organisatie, immers: hoe eerder de brandweer, hoe eerder professionele hulp. Bij inrichtingen waar de brandweer langere tijd nodig heeft om zich ter plaatse te begeven, is voorbereiding van de BHV-organisatie op dit punt belangrijk. Men dient langer zelfstandig hulp te verlenen en wellicht een volledige ontruiming aan te kunnen. Op dit punt is soms sprake van een hiaat in de afspraken tussen de brandweer en de BHV-organisatie.

Bij vijf van de dertien inrichtingen functioneert het communicatiesysteem C2000 nabij en in de inrichting onvoldoende.

#### *Beoordeling calamiteitenplan*

Alle inrichtingen beschikken over een actueel calamiteitenplan, waarin de belangrijkste aspecten zoals een beschrijving van het plan interne beveiligingsorganisatie, procedures voor de scenario's 'brand' en 'technisch incident', beschrijvingen van de crisisteamorganisatie en specifieke alarminstructies zijn opgenomen. Een beschrijving van het beheer van plattegronden en sleutelplan ontbreekt bij vier inrichtingen. Bij vijf inrichtingen is geen beschrijving opgenomen van de wijze waarop een logboek met meldingen van belangrijke voorvallen wordt bijgehouden.

Zes inrichtingen beschikken niet over een beleid om ongewenste meldingen van de brandmeldinstallatie te minimaliseren.

Er is vaak geen eenduidige aanpak voor het ontruimen van cellen in ruimten met rookontwikkeling. De brandweer gaat over het algemeen pas naar binnen als de justitiabelen zijn ontruimd en de BHV-ers kunnen onder dergelijke omstandigheden meestal niet ontruimen door het ontbreken van middelen (ademlucht).

#### *Veiligheidsfunctionaris*

De brandveiligheid is organisatorisch binnen de inrichtingen vaak bij meerdere personen belegd. Bij twaalf inrichtingen is daarbij een onderscheid gemaakt tussen bouwkundige aspecten en bedrijfshulpverlening, dan wel is de verantwoordelijkheid van slechts één van die aspecten belegd. Bij één inrichting is niet duidelijk hoe de verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid binnen de organisatie is belegd.

Bij drie van de dertien inrichtingen heeft de BHV-coördinator een opleiding gevolgd voor het maken van een brandveiligheidsanalyse, bij de andere tien inrichtingen is dat niet het geval. Ook beschikken acht inrichtingen niet over zo'n analyse. De inrichtingen die over een brandveiligheidsanalyse beschikken, hebben die ook besproken met de brandweer.

Twaalf inrichtingen hebben afspraken over brandveiligheidsaspecten gemaakt met gemeenten en/of brandweer. Met de gemeente betreft het meestal afspraken over een crisisaanpak, terwijl het bij de brandweer meer gaat om inhoudelijke afspraken

zoals blusleidingen, begidsing, oefeningen e.d. Eén inrichting heeft noch met de gemeente noch met de brandweer afspraken gemaakt.

Alle inrichtingen hebben een logboek waarin incidenten vanaf de alarmmelding tot het einde van het alarm worden beschreven. Vijf inrichtingen beschikken ook over lokaal beleid om ongewenste brandmeldingen te voorkomen.

Acht inrichtingen beschikken over lokaal beleid ten aanzien van de aanwezigheid van goederen in de cellen. Eenduidig is dat beleid evenwel niet altijd, soms is dat afdelings- of patiëntgebonden. Bij vijf inrichtingen ontbreekt zo'n beleid.

*“Zeer persoonsgebonden; geen gecategoriseerd en bekrachtigd beleid.”*

*Bron: Inspecteur*

#### *Borging*

Ten aanzien van de borging is gekeken naar de wijze waarop aanvalsplannen en calamiteitenplannen actueel worden gehouden.

De aanvalsplannen zijn bij alle dertien inrichtingen actueel. Ze zijn over het algemeen van recente datum. De wijze waarop ze actueel worden gehouden is verschillend. Soms gebeurt dat door middel van periodieke (gebruiks)controles, bij andere inrichtingen naar aanleiding van bouwkundige wijzigingen.

Van de dertien inrichtingen beschikken er zeven over een beschrijving van de wijze waarop het calamiteitenplan wordt geëvalueerd. Vier inrichtingen hebben dat niet vastgelegd en twee inrichtingen kunnen ter zake geen gegevens overleggen. Diezelfde zes inrichtingen hebben op één na ook geen beschrijving in het calamiteitenplan opgenomen ten aanzien van het bijhouden van een logboek met belangrijke voorvallen en incidenten.

#### *Resumé*

De meeste inrichtingen besteden voldoende aandacht aan het brandveilig gebruik. Bij vijf inrichtingen is dat niet het geval.

Alle inrichtingen beschikken over een actueel calamiteitenplan.

De afstemming tussen de brandweer en de BHV-organisatie met name daar waar sprake is van overschrijding van de maximale opkomsttijd van de brandweer al dan niet gecombineerd met een vertraging op de brandmeldinstallatie vraagt bij een aantal inrichtingen meer aandacht. De BHV-organisatie moet daar op voorbereid zijn. Wie er wanneer moet ontruimen, is niet in alle inrichtingen duidelijk, vooral bij rookontwikkeling kan dat - zoals recent nog bij een brand in een particuliere justitiële inrichting is gebleken - leiden tot risicovolle situaties.

Er is geen eenduidige aanpak voor het ontruimen van cellen in ruimten met rookontwikkeling, onduidelijk is vaak wie, wanneer ontruimt. Ook ten aanzien van de hoeveelheid persoonlijke voorzieningen, apparatuur en kleding is er geen uniformiteit. Soms kan er daardoor sprake zijn van een hoge vuurbelasting.

Voor wat betreft de borging is de evaluatie van het calamiteitenplan evenals het bijhouden van het incidentenlogboek bij zes inrichtingen onvoldoende geregeld.

#### 2.2.4

##### *Resultaten thema ‘Bouwkundige brandveiligheid’*

In het kader van het thema ‘Bouwkundige brandveiligheid’ zijn zowel technische voorschriften van het Bouwbesluit 2003 als de voorschriften van het Gebruiksbesluit onderzocht.

Nagegaan is in hoeverre de inrichtingen voldoen aan de voorschriften met betrekking tot:

- *Brandcompartimentering.* De nadruk hierbij lag bij de compartimentering van cellenvleugels en installatieruimten. Extra aandacht is daarbij besteed aan de afdichting van doorvoeren van kabels en leidingen en aan de aanwezigheid van brandkleppen in ventilatiekanalen.
- *Subbrandcompartimentering.* In een celgebouw moet iedere cel een apart subbrandcompartiment vormen. Dit wil zeggen dat in geval van brand de naastgelegen ruimte tenminste 20 minuten gevrijwaard moet zijn van brand.
- *Sterkte bij brand.* Beoordeeld is of de constructie (indien vereist) voldoende brandwerend is. Tevens is nagegaan of in geval van brandwerende coatings op staalconstructies deze coatings zijn onderhouden.
- *Vluchten.* Onderzocht is in hoeverre de inrichtingen voldoen aan de voorschriften met betrekking tot maximale loopafstanden, vluchtroutes en trappenhuizen, te openen deuren op een vluchtroute en vluchtrouteaanduiding.
- *Afwerking.* Onderzocht is in hoeverre de wand-, vloer- en plafondafwerking voldoende brandveilig zijn en of de voor aankleding gebruikte materialen aan de voorschriften voldoen.
- *Blusmiddelen.* Onderzocht is of brandslanghaspels en handbrandblussers zodanig zijn geplaatst dat alle verblijfsruimten bereikt kunnen worden en of ze periodiek zijn gekeurd.
- *Installaties.* Een justitiële inrichting moet voorzien zijn van een brandmeld- en een ontruimingsalarminstallatie. Nagegaan is of deze installaties voldoen aan de gestelde eisen met betrekking tot aanwezigheid en onderhoud.
- *Brandgevaar.* Hierbij is gekeken naar opslag van goederen in stookruimten, brandgevaarlijke stoffen en eventueel brandgevaar in de cellen.
- *Borging.* Bij de inrichtingen is tevens onderzocht op welke wijze de bouwkundige brandveiligheid blijvend wordt geborgd. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om controles/inspecties en toezicht bij verbouw. Het aspect 'borging' was geen onderdeel van het dossieronderzoek.

In het onderzoek is als eerste in de gemeentelijke vergunningendossiers nagegaan of de inrichtingen aan de geldende voorschriften voldoen. Hierbij is aangegeven of de inrichtingen (op papier) voldoen aan de voorschriften voor bestaande bouw en de voorschriften voor nieuwbouw uit het Bouwbesluit 2003. Tijdens het onderzoek op locatie is nagegaan of de situatie in inrichtingen in de praktijk overeenstemt met de verleende bouw- en gebruiksvergunning. Vervolgens is geconcludeerd of aan het niveau voor de bestaande bouw en aan het niveau voor nieuwbouw wordt voldaan.

Tabel 8 geeft de resultaten van het dossieronderzoek en tabel 9 van het locatieonderzoek weer. In tabel 9 is aangegeven in hoeveel procent van de gevallen wordt voldaan aan het niveau bestaande bouw en, cursief daaronder, aan het nieuwbouwniveau. De voorschriften voor de onderwerpen blusmiddelen, brandgevaar en borging zijn niet vastgelegd in het Bouwbesluit 2003, maar in de voorschriften van het Gebruiksbesluit. Deze kennen geen onderscheid tussen voorschriften voor bestaande bouw en nieuwbouw en derhalve is ook geen waarde voor nieuwbouw in de tabel opgenomen.

Nogmaals wordt benadrukt dat de inrichtingen op grond van de geldende wet- en regelgeving aan de voorschriften voor bestaande bouw moeten voldoen en dat het niveau nieuwbouw slechts is meegenomen in verband met het beleid van DJI om de bouwkundige brandveiligheid daar waar mogelijk op nieuwbouwniveau te brengen.

| Onderdeel                 | Aantal vragen | Totaal     | 1         | 2         | 3         | 4        | 5         | 6          | 7          | 8         | 9         | 10         | 11        | 12        | 13        |
|---------------------------|---------------|------------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|------------|------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|
| Brandcompartimentering    | 5             | 68%        | 80        | 80        | 80        | 0        | 40        | 100        | 100        | 60        | 80        | 100        | 80        | 20        | 60        |
| Subbrandcompartimentering | 4             | 54%        | 75        | 75        | 75        | 0        | 25        | 100        | 100        | 25        | 75        | 100        | 0         | 25        | 25        |
| Sterkte bij brand         | 1             | 15%        | 0         |           | 100       |          |           | 100        |            |           |           |            |           |           | 0         |
| Vluchten                  | 3             | 49%        | 100       | 50        | 100       | 0        | 33        | 100        | 100        | 50        | 100       | 100        | 33        | 50        | 100       |
| Afwerking                 | 1             | 31%        | 0         | 0         | 100       | 0        | 0         | 100        | 100        | 0         | 0         | 100        | 0         | 0         | 0         |
| Blusmiddelen              | 1             | 85%        | 100       | 100       | 100       | 0        | 100       | 100        | 100        | 100       | 100       | 100        | 0         | 100       | 100       |
| Installaties              | 1             | 100%       | 100       | 100       | 100       | 100      | 100       | 100        | 100        | 100       | 100       | 100        | 100       | 100       | 100       |
| Brandgevaar               | 1             | 31%        | 0         | 0         | 0         | 0        | 100       | 100        | 100        | 0         |           | 100        | 0         | 0         | 0         |
| <b>Totaal</b>             | <b>17</b>     | <b>63%</b> | <b>69</b> | <b>67</b> | <b>81</b> | <b>7</b> | <b>44</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>47</b> | <b>79</b> | <b>100</b> | <b>38</b> | <b>33</b> | <b>50</b> |

Tabel 8: Resultaten dossieronderzoek bouwkundige brandveiligheid

| Onderdeel                 | Aantal vragen | Totaal     | 1         | 2         | 3         | 4         | 5         | 6          | 7         | 8         | 9         | 10         | 11        | 12        | 13        |
|---------------------------|---------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|
| Brandcompartimentering    | 9             | 76%        | 56        | 78        | 100       | 78        | 22        | 100        | 89        | 56        | 89        | 100        | 89        | 63        | 67        |
|                           |               | 63%        | 44        | 67        | 88        | 33        | 22        | 89         | 89        | 44        | 78        | 100        | 78        | 25        | 67        |
| Subbrandcompartimentering | 6             | 91%        | 50        | 100       | 100       | 83        | 67        | 100        | 100       | 100       | 100       | 100        | 80        | 100       | 100       |
|                           |               | 63%        | 33        | 83        | 83        | 17        | 33        | 100        | 100       | 50        | 83        | 100        | 40        | 50        | 50        |
| Sterkte bij brand         | 2             | 80%        | 100       |           | 100       |           |           |            |           |           |           | 100        |           | 100       | 0         |
|                           |               | 60%        | 0         |           | 100       |           |           |            |           |           |           | 100        |           | 100       | 0         |
| Vluchten                  | 6             | 96%        | 100       | 100       | 100       | 100       | 67        | 100        | 100       | 100       | 100       | 100        | 100       | 100       | 80        |
|                           |               | 84%        | 100       | 80        | 100       | 60        | 67        | 100        | 100       | 80        | 100       | 83         | 60        | 80        | 80        |
| Afwerking                 | 2             | 100%       | 100       | 100       | 100       | 100       | 100       | 100        | 100       | 100       | 100       | 100        | 100       | 100       | 100       |
|                           |               | 65%        | 50        | 50        | 100       | 50        | 50        | 100        | 100       | 50        | 50        | 100        | 50        | 50        | 50        |
| Blusmiddelen              | 2             | 96%        | 100       | 100       | 50        | 100       | 100       | 100        | 100       | 100       | 100       | 100        | 100       | 100       | 100       |
| Installaties              | 6             | 97%        | 100       | 100       | 100       | 100       | 80        | 100        | 100       | 100       | 100       | 100        | 100       | 80        | 100       |
|                           |               | 97%        | 100       | 100       | 100       | 100       | 80        | 100        | 100       | 100       | 100       | 100        | 100       | 80        | 100       |
| Brandgevaar               | 5             | 79%        | 67        | 33        | 50        | 75        | 80        | 100        | 80        | 100       | 80        | 100        | 100       | 67        | 100       |
| Borging                   | 2             | 69%        | 100       | 50        | 100       | 100       | 50        | 100        | 0         | 50        | 100       | 100        | 50        | 0         | 100       |
| <b>Totaal</b>             | <b>40</b>     | <b>87%</b> | <b>77</b> | <b>85</b> | <b>94</b> | <b>89</b> | <b>62</b> | <b>100</b> | <b>89</b> | <b>86</b> | <b>94</b> | <b>100</b> | <b>91</b> | <b>79</b> | <b>86</b> |
|                           |               | <b>74%</b> | <b>66</b> | <b>74</b> | <b>88</b> | <b>51</b> | <b>54</b> | <b>97</b>  | <b>89</b> | <b>66</b> | <b>83</b> | <b>97</b>  | <b>68</b> | <b>56</b> | <b>75</b> |

Tabel 9: Resultaten locatieonderzoek bouwkundige brandveiligheid

*Beschouwing onderzoeksuitkomsten*

Geblyken is dat twee inrichtingen voor alle onderdelen aan de onderzochte voorschriften voor de bestaande bouw voldoen. De zeer lage score van één inrichting bij het dossieronderzoek is een gevolg van het feit dat in de gemeentelijke dossiers zeer veel relevante gegevens ontbraken.

Eén (forensische) inrichting scoorde bij het locatieonderzoek voor het niveau voor de bestaande bouw ver onder het gemiddelde. Voor deze inrichting is door de ILT aan de gemeente een formeel verzoek tot handhaving gezonden.

*Brandcompartimentering*

Bij alle dertien inrichtingen voldoet de indeling in brandcompartimenten van het cellengebouw aan de voorschriften voor de bestaande bouw van het Bouwbesluit 2003. Bij twaalf inrichtingen geldt dat ook voor het nieuwbouwniveau; bij één



inrichting is het brandcompartiment waarin de cellen liggen groter dan 500 m<sup>2</sup> en voldoet derhalve niet aan de nieuwbouwvoorschriften.

Bij één inrichting zijn bij de brandcompartimentering voor de technische ruimten gebreken geconstateerd, deze voldoet niet aan de voorschriften voor de bestaande bouw.

Bij acht van de dertien inrichtingen zijn gebreken geconstateerd voor wat betreft de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag (wbdb) bij de brandwerende scheidingen van de brandcompartimentering. Het betreft meestal kleinere en incidentele tekortkomingen zoals slecht sluitende deuren of niet goed aansluitende verbindingen. Bij één inrichting werden ook ernstiger tekortkomingen geconstateerd. Bij zeven inrichtingen werden één of meerdere tekortkomingen aangetroffen bij doorvoeringen van leidingen of ventilatiekanalen door brandscheidingen. Bij twee van die inrichtingen ontbraken soms ook brandkleppen in ventilatiekanalen. In drie inrichtingen werden in brandscheidingen enkele deuren aangetroffen die niet zelfsluitend waren.

#### *Subbrandcompartimentering*

Alle onderzochte cellen liggen in een afzonderlijk subbrandcompartiment. Bij drie inrichtingen werden tekortkomingen geconstateerd in de brandwerendheid van enkele brandscheidingen. Bij twee inrichtingen betrof dat kunststof ruitjes en bij een andere enige mate van kiervorming. Ook waren bij twee inrichtingen doorvoeringen onvoldoende brandwerend afgewerkt.

*"Bij de isoleercellen is een kunststof ruit (waarschijnlijk lexan) aangetroffen tussen de cellen en de achtergelegen leidingschacht t.b.v. observatiecamera's. Deze ruiten zijn onvoldoende brandwerend."*  
*Bron: Inspecteur*

#### *Sterkte bij brand.*

Bij de vijf inrichtingen, waar sprake was van gebouwdelen met meer dan drie verdiepingen, is nagegaan of metalen constructieonderdelen voldoende beschermd zijn tegen brand om bezwijken te voorkomen. Bij één inrichting bleek de staalconstructie in een open ruimte tussen twee verdiepingen niet beschermd tegen brand.

#### *Vluchten*

Elf van de dertien inrichtingen voldoen aan de onderzochte voorschriften ten aanzien van het vluchten. Bij één inrichting ontbreekt de vluchtrouteaanduiding, maar de gemeente heeft hier mee ingestemd. Bij dezelfde inrichting ontbreekt ook de verplichte noodverlichting. Er is twijfel of de aanwezige noodstroomvoorziening op de volledige vluchtroute voor voldoende (nood)verlichting kan zorgen. Bij een andere inrichting voldoet de loopafstand van een vluchtweg niet aan de nieuwbouwvoorschriften. Aan de voorschriften voor de bestaande bouw wordt wel voldaan.

#### *Afwerking*

Voor wat betreft de afwerking zijn nergens afwerkingsmaterialen voor vloeren, wanden of plafonds aangetroffen die de brandveiligheid nadelig zouden kunnen beïnvloeden. Ook de aankleding van besloten ruimten voldeed overal aan de brandveiligheidsvoorschriften.

#### *Blusmiddelen*

Bij één inrichting bleken een aantal brandslangen korter dan op tekening was aangegeven en daardoor was een aantal ruimten in geval van een calamiteit moeilijk of niet bereikbaar. Blusmiddelen worden overal periodiek gekeurd.

### *Brandgevaar*

Bij vijf inrichtingen werden geen situaties die kunnen leiden tot een vergroot brandgevaar aangetroffen. Bij de andere acht inrichtingen werden zulke situaties wel aangetroffen. Het betrof dan vaak overvolle cellen (meubilair, kleren e.d.) en brandgevaarlijke situaties als gevolg van ondeugdelijke elektrische installaties in de cellen (losse verlengsnoeren, veel elektrische apparaten). Het beleid ten aanzien van de inrichting van cellen is bij zes inrichtingen niet consistent. Ook is geconstateerd dat er niet overal een uniform rookbeleid is en dat daar waar rookbeleid (verbod) is, dat niet altijd wordt nageleefd. Soms verschilt het beleid ook per afdeling of zelfs per justitiabele. Overigens is het roken op cel een risico op zich.

*"Het beleid is dat er niet gerookt mag worden. Uit een toelichting van de inrichting en waarnemingen van de ILT blijkt dat justitiabelen zich hier regelmatig niet aan houden."*

*Bron: Inspecteur*

### *Borging*

Voor wat betreft de borging van de bouwkundige brandveiligheid is nagegaan of de inrichtingen beschikken over procedures voor de borging van de naleving van de gebruiksvoorschriften en of er interne procedures zijn ten aanzien van de controle van de brandveiligheid na bouwkundige (ver)bouwwerkzaamheden.

Bij tien inrichtingen is in interne procedures beschreven hoe de naleving van de gebruiksvoorschriften wordt bewaakt. Meestal wordt de naleving gecontroleerd door middel van periodieke controlerondes door de inrichting; bijvoorbeeld de zgn. dagelijkse sluitrondes of wekelijkse controlerondes. Drie inrichtingen beschikken niet over dergelijke gestructureerde controlemaatregelen. Bij één bleek dat tijdens de inspectie ook duidelijk. De gebruiksvergunning had daar betrekking op een logiesfunctie voor maximaal 200 personen, terwijl er in de praktijk sprake was van een celfunctie en een maximale aanwezigheid van ca. 300 personen.

*"In cel 1.019 is een grote hoeveelheid elektrische apparatuur aanwezig, meer dan 12 stuks waaronder een waterkoker en koffiezetapparaat. In de toiletruimte hangt boven de wastafel een stekkerdoos."*

*Bron: Inspecteur*

Acht inrichtingen beschikken over een logboek om de bouwkundige brandveiligheid bij (ver)bouwwerkzaamheden te borgen. Bij vijf inrichtingen ontbreken op dit punt goede borgingsmaatregelen. Twee van die inrichtingen hadden wel een vorm van registratie, maar die bleek in de praktijk onvoldoende te functioneren.

### *Resumé*

De onderzoeksuitkomsten voor de bouwkundige brandveiligheid waren bij een forensische inrichting aanleiding om de betrokken gemeente een formeel verzoek tot handhaving te sturen<sup>12</sup>. Bij de inrichting werd het volgende geconstateerd:

- Ernstige tekortkomingen in de brand- en rookcompartimentering.
- Het ontbreken van noodverlichting. In het gebouw is een noodaggregaat aanwezig die bij een storing de stroomvoorziening overneemt. Betwijfeld wordt of de noodaggregaat voldoende capaciteit heeft om te voorzien in noodverlichting.

<sup>12</sup> De gemeente is eerstelijns toezichthouder voor wat betreft de naleving van de bouwregelgeving.

Naar aanleiding van een door een extern bureau recent uitgevoerd brandveiligheidsonderzoek, waarbij eveneens tekortkomingen waren gesignaleerd, was bij deze inrichting reeds een aanvang gemaakt met het uitvoeren van verbeteringswerkzaamheden.

Bij de andere inrichtingen was de bouwkundige brandveiligheid over het algemeen redelijk tot goed. Die inrichtingen zijn er meestal ook redelijk in geslaagd het nieuwbouwniveau van het Bouwbesluit te realiseren. Duidelijk kwam naar voren dat bij veel inrichtingen recent veel werk is verzet om een en ander op orde te krijgen. De tekortkomingen die zijn geconstateerd, zijn meestal van ondergeschikte aard en vormen dan op zichzelf niet direct een groot risico voor de brandveiligheid. Vaak betreft het recent aangelegde leidingen door brandscheidingen die (nog) onvoldoende zijn afgewerkt.

Wat wel zorgen baart is de inrichting van sommige cellen. Die zijn regelmatig te vol met meubilair en kleding en de elektrische bedrading is op zes plaatsen onveilig bevonden als gevolg van onoordeelkundig gebruik.

Ook de borging van de bouwkundige brandveiligheid schiet bij zes inrichtingen nog tekort. Er zijn daar geen of slechte procedures voor de registratie van (ver)bouwwerkzaamheden, wat kan leiden tot een verslechtering van de brandveiligheid in de toekomst. De geconstateerde tekortkomingen zijn vaak ook een gevolg van een slechte borging.

#### 2.2.5 *Samenvatting totaalresultaten*

In tabel 10 zijn de resultaten van de vier onderzoeksthema's samengebracht. Voor de thema's 'BHV en Arbo' en 'Bouwkundige brandveiligheid' zijn ook de resultaten van het dossieronderzoek (tussen haakjes) opgenomen. In rood zijn de onderzoeksuitkomsten weergegeven die aanleiding waren voor handhavend optreden van de rijksinspecties.

Ook in deze tabel wordt geen weging gemaakt van de brandveiligheidsrisico's. De getallen geven dus niet de ernst van het risico weer, maar het aantal vragen dat per onderdeel positief is beantwoord. De hoogte daarvan zegt niets over de zwaarte van eventueel geconstateerde tekortkomingen.

| Onderdeel                   | Aantal vragen | Totaal       | 1          | 2           | 3           | 4          | 5           | 6            | 7           | 8           | 9           | 10           | 11          | 12          | 13          |
|-----------------------------|---------------|--------------|------------|-------------|-------------|------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| BHV en Arbo                 | 11            | 97%<br>(84%) | 73<br>(76) | 100<br>(76) | 100<br>(79) | 82<br>(76) | 100<br>(90) | 100<br>(72)  | 100<br>(79) | 100<br>(86) | 100<br>(93) | 100<br>(100) | 100<br>(90) | 100<br>(93) | 100<br>(86) |
| Brandveiligheidsbeleid      | 46            | 81%          | 83         | 57          | 80          | 63         | 83          | 74           | 98          | 89          | 67          | 100          | 89          | 76          | 89          |
| Brandveilig gebruik         | 45            | 68%          | 58         | 58          | 58          | 64         | 56          | 64           | 76          | 78          | 53          | 93           | 80          | 78          | 69          |
| Bouwkundige brandveiligheid | 40            | 87%<br>(63%) | 77<br>(69) | 85<br>(67)  | 94<br>(81)  | 89<br>(7)  | 62<br>(44)  | 100<br>(100) | 89<br>(100) | 86<br>(47)  | 94<br>(79)  | 100<br>(100) | 91<br>(38)  | 79<br>(33)  | 86<br>(50)  |

Tabel 10: Totaalresultaten locatieonderzoek brandveiligheid justitiële inrichtingen

#### *Beschouwing onderzoeksuitkomsten*

Uit de tabel blijkt dat de naleving bij de particuliere inrichtingen gemiddeld genomen voldoende is. De naleving komt op hoofdlijnen overeen met die uit het onderzoek van de rijksinspecties in 2010/2011.

Een aantal inrichtingen scoort op meerdere thema's laag, terwijl één inrichting op bijna alle thema's de maximale score van 100% realiseert. De jeugdinrichtingen lijken de brandveiligheid wat beter op orde te hebben dan de forensische inrichtingen. Een mogelijke oorzaak daarvan is dat jeugdinrichtingen vaak een penitentiaal karakter hebben, terwijl in de forensische inrichtingen justitiabelen meer als patiënten worden beschouwd. Dat laatste leidt soms tot persoonlijke vrijheden voor justitiabelen, wat soms op gespannen voet staat met de brandveiligheid. Een andere mogelijke oorzaak is dat de centrale aansturing vanuit DJI bij de jeugdinrichtingen wat strakker lijkt dan bij de forensische inrichtingen.

*“Brandveiligheidsorganisatie is volledig op orde. Communicatiestructuur is helder en dusdanig dat alle lagen in de organisatie geïnformeerd worden over voor hen relevante aspecten. Ook justitiabelen worden goed geïnformeerd over brandveiligheid en betrokken in oefeningen. Het toezicht door personeel op de brandveiligheid van ruimtes waar justitiabelen verblijven is systematisch. Brandveiligheid is een onderdeel van de planning en control cyclus. Brandveiligheid leeft binnen Het Keerpunt.”*

*Bron: Inspecteur*

De belangrijkste bevindingen zijn onderstaand per onderzoeksthema weergegeven.

#### *BHV en Arbo*

- Het beeld voor wat betreft de bedrijfshulpverlening is bij acht inrichtingen over het algemeen positief. Bij vijf inrichtingen was de bedrijfshulpverlening op enkele punten onvoldoende en gaven de bevindingen aanleiding om maatregelen te eisen. Dat betrof vooral tekortkomingen bij de RI&E.
- De RI&E's vragen meer aandacht voor wat betreft het afstemmen van de organisatie op de specifieke kenmerken van gebouw en gebruik. Ook zijn de risico's vaak onvoldoende beschreven.
- Er is bij meerdere inrichtingen een onduidelijke situatie voor wie wanneer ontruimt met name in situaties met rookontwikkeling.

#### *Brandveiligheidsbeleid*

- Het brandveiligheidsbeleid heeft op alle niveaus binnen de particuliere inrichtingen voldoende aandacht.
- Het informeren van justitiabelen over het brandveiligheidsbeleid heeft bij vier inrichtingen verbetering. Dat geldt bij drie inrichtingen ook voor de betrokkenheid bij oefeningen.
- Het beleid ten aanzien van roken en persoonlijke bezittingen op cel is niet altijd consistent.
- De borging van het brandveiligheidsbeleid vraagt zowel bij DJI als bij de inrichtingen nog veel aandacht.

#### *Brandveilig gebruik*

- Het brandveilig gebruik is bij de particuliere inrichtingen over het algemeen redelijk op orde.
- Bij een zes inrichtingen wordt de maximale opkomsttijd van de brandweer fors overschreden, zeker als de vertraging op de brandmeldinstallatie daarbij wordt opgeteld. De BHV-organisatie is daar onvoldoende op voorbereid waardoor risicovolle situaties kunnen ontstaan bij een calamiteit.
- De inrichting van cellen is vaak persoonsgebonden en daardoor te weinig uniform. Hierdoor doen zich bij zes inrichtingen brandonveilige situaties voor.

#### *Bouwkundige brandveiligheid*

- De bouwkundige brandveiligheid is bij twaalf van de dertien particuliere inrichtingen redelijk tot goed op orde. De geconstateerde gebreken zijn over het algemeen van ondergeschikte aard. Bij veel inrichtingen zijn nog zeer recent verbeteringswerkzaamheden uitgevoerd. Bij één inrichting waren de

aangetroffen, ernstige tekortkomingen aanleiding om de gemeente te vragen handhavend op te treden.

- De borging van de bouwkundige brandveiligheid heeft bij vijf inrichtingen nog verbetering. Er is daar te weinig aandacht voor de gevolgen van uitgevoerde (ver)bouwwerkzaamheden.

## 3 Conclusies en aanbevelingen

### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek van de rijksinspecties naar de brandveiligheid van de particuliere justitiële inrichtingen.

### 3.2 Conclusies

Op basis van het onderzoeksdoel - *“Het Ministerie van Veiligheid en Justitie inzicht te verschaffen in het brandveiligheidsniveau van de particuliere justitiële inrichtingen en in de borging van de brandveiligheid op langere termijn.”* - en de naar aanleiding daarvan geformuleerde onderzoeksvragen kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- **De resultaten van het onderzoek geven aan dat het beeld van de brandveiligheid bij veel inrichtingen beter is dan op basis van het vorige onderzoek werd verondersteld.**

Bij het vorige door de rijksinspecties uitgevoerde onderzoek kwam naar voren dat de brandveiligheid bij de drie toen onderzochte particuliere inrichtingen op meerdere aspecten niet op orde was. Die constatering was voor het ministerie van Veiligheid en Justitie aanleiding de rijksinspecties te verzoeken alle particuliere inrichtingen met een celfunctie te onderzoeken.

Uit het huidige onderzoek blijkt dat de brandveiligheid bij zeven van de dertien inrichtingen beter op orde is dan op basis van het vorige onderzoek werd verondersteld. Dat is mede een gevolg van de vele verbeteringswerkzaamheden op zowel bouwkundig als organisatorisch terrein, die recent bij veel inrichtingen zijn uitgevoerd.

Bij één inrichting was de bouwkundige brandveiligheid echter nog onvoldoende. De kwaliteit van de bedrijfshulpverlening was voor de Inspectie SZW aanleiding om bij vijf inrichtingen maatregelen te eisen. Dat betrof vooral tekortkomingen van de risico-inventarisatie en -evaluatie.

#### **Een aantal aspecten vraagt nog aandacht:**

- **Risico-inventarisaties en -evaluaties zijn op onderdelen onvolledig.**

De risico-inventarisaties en -evaluaties (RI&E's) van de inrichtingen voorzien bij zeven inrichtingen onvoldoende in een goede beschrijving van de risico's en bij tien inrichtingen blijkt daaruit niet hoe de bedrijfshulpverlening die risico's moet afdekken. Het betreft dan vooral de specifieke risico's die het gebouw en het gebruik daarvan met zich meebrengen. Daarnaast ontbreekt in tien RI&E's een goede beschrijving van de eisen aan de BHV-organisatie en is bij zeven inrichtingen de omvang van die organisatie niet bepaald aan de hand van de RI&E.

- **De brandveilige inrichting en het brandveilig gebruik van cellen vragen om meer duidelijkheid en aandacht.**

Er zijn door de rijksinspecties bij zes inrichtingen cellen aangetroffen die als brandonveilig moeten worden aangemerkt. In deze cellen is sprake van een hoge vuurbelasting vaak in combinatie met het risico van kortsluiting of

overbelasting van de elektrische installatie. Dat is meestal een gevolg van de individuele vrijheid die justitiabelen met name in longstay-afdelingen genieten in combinatie met het ontbreken en/of niet handhaven van afspraken met betrekking tot de inrichting van de cellen. Soms verschilt het beleid op dat gebied binnen één inrichting per afdeling of zelfs per medewerker of per justitiabele. Een onduidelijk rookbeleid en het roken op cel doen de brandveiligheidsrisico's in een aantal inrichtingen nog toenemen.

- **Afspraken met de brandweer over wie wanneer ontruimt, zijn niet altijd duidelijk of ontbreken soms.**

Niet bij alle inrichtingen is goed geregeld wie er ontruimt. Dit speelt met name in situaties met rookontwikkeling. Enerzijds gaat de brandweer er meestal van uit dat men niet in aanraking komt met justitiabelen en anderzijds is de BHV-organisatie in dergelijke situaties meestal niet in staat om te ontruimen. Een ander probleem is dat de brandweer soms een lange opkomsttijd kent. In combinatie met een vertraging op de brandmeldinstallatie duurt het bij zes van de dertien inrichtingen tien minuten of meer voordat de brandweer ter plaatse is. BHV-organisaties zijn vaak onvoldoende voorbereid op de gevolgen die dat voor hun functioneren heeft.

- **De borging van de brandveiligheid is een punt van zorg.**

Voor alle vier onderzoeksthema's werden tekortkomingen met betrekking tot de borging van de brandveiligheid op langere termijn geconstateerd. Inrichtingen evalueren hun brandveiligheidsbeleid vaak onvoldoende en logboeken ontbreken soms of worden onvoldoende bijgehouden. Ook ontbreekt bij vijf inrichtingen een adequate registratie van uitgevoerde (ver)bouwwerkzaamheden. Bij drie inrichtingen zijn er geen goede procedures voor de controle op de naleving van de gebruiksvoorschriften.

In vier inrichtingen worden justitiabelen onvoldoende geïnformeerd over brandveiligheid en in drie inrichtingen kunnen ze niet deelnemen aan oefeningen.

De bijdrage van DJI op het punt van de borging is met name bij de forensische inrichtingen onvoldoende. Zo is een reeds lang toegezegd toezichtarrangement voor deze inrichtingen nog steeds niet beschikbaar.

### 3.3

#### **Aanbevelingen**

Naar aanleiding van de onderzoeksuitkomsten doen de rijksinspecties de volgende aanbevelingen:

- **Zorg voor een betere analyse van de risico's van (het gebruik van) een gebouw en de afstemming van de BHV-organisatie daarop.**

De risico-inventarisatie en –evaluatie moet een heldere, volledige beschrijving bevatten van alle relevante arbeidsrisico's. Op basis van de inventarisatie van de risico's moeten concrete maatregelen worden genomen, die worden vastgelegd in een Plan van Aanpak. Daarbij moet ook aandacht worden besteed aan specifieke gebouwenkenmerken en aan het bijzondere gebruik van die gebouwen als justitiële inrichting. Het BHV-plan en de BHV-organisatie moeten zijn afgestemd op die risico's.

- **Zorg voor een groter bewustzijn over de risico's van teveel persoonlijke goederen binnen de beperkte verblijfruimte van een justitiabele, inclusief eenduidigheid over de handhaving daarvan.**

Duidelijk, uniform beleid ten aanzien van de inrichting van cellen, voorlichting over de brandveiligheidsrisico's aan justitiabelen inclusief betrokkenheid van hen bij oefeningen, consequent periodiek toezicht en zo nodig handhaving kunnen onveilige situaties helpen voorkomen.

- **Maak duidelijke en eenduidige afspraken met de brandweer over opkomsttijden en taakuitvoering bij optreden binnen een inrichting.**

De BHV-organisatie moet bekend zijn met de werkelijke opkomsttijd van de brandweer (inclusief de eventuele vertraging op de brandmeldinstallatie), zodat men weet hoe lang men zelfstandig hulp moet verlenen bij een incident. Ook zijn duidelijke afspraken met de brandweer belangrijk over wie welke taken (zoals bijvoorbeeld ontruiming) verricht.

- **Permanente aandacht voor de borging van het brandveiligheidsconcept is noodzakelijk om de brandveiligheid ook voor de toekomst te verzekeren.**

Zorg voor een goede borging van alle aspecten van het brandveiligheidsconcept van de inrichtingen. Het is daarbij van belang dat de verantwoordelijkheden ten aanzien van die borging duidelijk zijn belegd. Heldere procedures, evaluatie en zo nodig bijstelling van brandveiligheidsbeleid spelen een belangrijke rol evenals een goede nazorg bij onderhoudswerkzaamheden.





## 4 Slotbeschouwing

### 4.1 Inleiding

Sinds de Schipholbrand in oktober 2005 zijn op verzoek van de betrokken ministeries door de rijksinspecties vier onderzoeken uitgevoerd naar de brandveiligheid van justitiële inrichtingen. In totaal zijn daarbij 63 justitiële inrichtingen geïnspecteerd, door middel van een dossieronderzoek bij de gemeente van vestiging en een inspectie op locatie. Enkele inrichtingen zijn daarbij meerdere malen onderzocht. Ook zijn beleidsstukken van DJI en de Rgd door de inspecties bij het onderzoek betrokken.

De onderzoeken door de rijksinspecties en vooral de inspanningen van zowel de inrichtingen zelf als van DJI en Rgd hebben er toe bijgedragen dat de justitiële inrichtingen, na afronding van alle verbeteringsmaatregelen, qua brandveiligheid waarschijnlijk kunnen worden gerekend tot de veiligste gebouwen van Nederland.

In dit hoofdstuk een korte terugblik op die onderzoeken en op hoofdlijnen de balans van de effecten die de conclusies en de aanbevelingen van die onderzoeken hebben gehad. Tot slot wordt stilgestaan bij de toekomst van de brandveiligheid bij de justitiële inrichtingen.

### 4.2 Eerste onderzoeken

Bij de eerste twee in 2006 en 2007 uitgevoerde onderzoeken bleken bij zowel de tijdelijke als permanente inrichtingen, met name bij de bouwkundige brandveiligheid en de bedrijfshulpverlening, veel relevante tekortkomingen aanwezig te zijn. In meerdere gevallen was handhavend optreden noodzakelijk. Ook de naleving van de gebruiksvoorschriften was bij veel inrichtingen onvoldoende. Zowel bij de inrichtingen als bij DJI en Rgd bleek sprake van te weinig kennis op het terrein van en een tekort aan brandveiligheidsbewustzijn.

Bij het onderzoek in 2007 werd ook geconstateerd dat het brandveiligheidsbeleid van de inrichtingen (nog) niet op orde was. Na de Schipholbrand was centraal door DJI zeer veel (nieuw) brandveiligheidsbeleid opgesteld. Dit beleid was vaak weinig op de praktijk afgestemd en werd door de inrichtingen dan ook als complex ervaren. Het opleiden van alle executieve medewerkers tot BHV-er is daar een voorbeeld van. Mede als gevolg van vaak weer veranderende instructies verliep de implementatie van het nieuwe brandveiligheidsbeleid bij veel inrichtingen dan ook moeizaam.

Ook met de verbetering van de bouwkundige brandveiligheid werd na de brand een vliegende start gemaakt. Daarbij werd door de Rgd het nieuwbouwniveau van het Bouwbesluit als uitgangspunt gehanteerd. Dit leidde tot een langdurig, kostbaar en soms complex verbeterproces. Een meer genuanceerde keuze, waarbij, na een zorgvuldige analyse per gebouw, eerst de meest relevante tekortkomingen zouden zijn aangepakt en het nieuwbouwniveau alleen op kritische punten zou zijn gehanteerd, had volgens de rijksinspecties veel sneller tot een acceptabel brandveiligheidsniveau kunnen leiden.

De aanpak van de brandveiligheidsproblematiek door DJI en Rgd werd in eerste instantie vooral bepaald door politiek ingegeven uitgangspunten en minder door de bij de inrichtingen aanwezige, bestaande situatie op het gebied van de brandveiligheid.

De samenwerking tussen DJI en Rgd bleek in de beginperiode van de aanpak van de brandveiligheidsproblematiek niet optimaal, hetgeen er onder andere toe leidde dat er geen goed, integraal beeld bestond van het totale brandveiligheidsconcept<sup>13</sup> van de inrichtingen, met als gevolg onmiddellijke buitengebruikstelling van (onderdelen van) inrichtingen. Na de constatering van brandgevaarlijke situaties door de rijksinspecties is daar verbetering in gekomen.

Door de rijksinspecties is naar aanleiding van deze eerste onderzoeken onder andere aanbevolen de verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid op lokaal niveau te leggen en binnen iedere inrichting één functionaris aan te stellen die alle factoren van het brandveiligheidsconcept zou kunnen overzien en aansturen. Ook is aangegeven dat voor een permanente brandveiligheid aanhoudend aandacht voor een goede borging noodzakelijk is.

#### **4.3 Herhalingsonderzoeken**

Bij het herhalingsonderzoek in 2010 bleek dat het verbeteringsproces van Rgd en DJI de brandveiligheid van de rijksinrichtingen aanmerkelijk had verbeterd. Met name ten aanzien van de bouwkundige brandveiligheid werden meestal alleen nog ondergeschikte tekortkomingen aangetroffen. Ook de BHV was bij de meeste rijksinrichtingen redelijk op orde. Hoewel het brandveiligheidsbeleid van DJI door de inrichtingen nog steeds als een overkill werd beschouwd en ook de noodzaak van bepaalde maatregelen soms in twijfel werd getrokken, bleek het toch op meerdere punten tot aantoonbare verbeteringen te hebben geleid. Zo was door DJI onder andere een calamiteitenmap opgesteld die als een nuttig naslagwerk voor de inrichtingen werd en wordt gezien. Een van de belangrijkste nog geconstateerde tekortkomingen betrof de borging van de brandveiligheid. Die was voor geen van de vier onderzoeksthema's voldoende op orde.

In tegenstelling tot de rijksinrichtingen bleek dat de brandveiligheid van de onderzochte particuliere justitiële inrichtingen nog op veel punten tekortschoot. Zij liepen duidelijk achter in het in gang gezette verbeteringsproces. Naast te weinig brandveiligheidsbewustzijn binnen deze inrichtingen, was de bestuurlijk afstandelijke relatie tot DJI hier mede oorzaak van. De versnippering van de verantwoordelijkheid voor brandveiligheid bij DJI over verschillende afdelingen en de beperkte betrokkenheid van de Rgd speelden (en spelen) daarbij eveneens een rol.

Het nu uitgevoerde onderzoek bij die particuliere inrichtingen toont - zoals uit dit rapport blijkt - aan dat ook daar inmiddels sprake is van verbeterde aandacht voor brandveiligheid en vooral van een aanmerkelijke verbetering van de bouwkundige brandveiligheid, al vragen een aantal (vooral forensische) inrichtingen nog extra aandacht en moeten verbeteringswerkzaamheden soms nog worden afgerond.

#### **4.4 Tot slot**

Nu het traject voor de verbetering van de brandveiligheid van de justitiële inrichtingen op zijn einde loopt, is het zaak dat de verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid daar wordt gelegd waar hij hoort: een heldere en eenduidige centrale aansturing door DJI en zorg voor de dagelijkse praktijk bij de inrichtingen zelf. De permanente borging van de brandveiligheid is daarbij een blijvend aandachtspunt voor zowel de inrichtingen als voor DJI. Een actuele RI&E en logboeken voor de bouwkundige brandveiligheid zijn enkele van de belangrijke instrumenten voor de inrichtingen om het brandveiligheidsconcept up-to-date te houden. Daarnaast is permanente aandacht voor onder andere de BHV-organisatie en het brandveiligheidsbeleid van groot belang.

<sup>13</sup> Alle bouwkundige, gebruiks- en organisatorische brandveiligheidsaspecten in hun samenhang.

De aandacht voor brandveiligheid binnen justitiële inrichtingen mag naar de mening van de rijksinspecties niet verslappen of naar de achtergrond verdwijnen als gevolg van bijvoorbeeld nieuwe (politieke) speerpunten. Dat zou de in zeven jaar bereikte resultaten weer teniet kunnen doen gaan. Ofwel:

**Brandveiligheid is geen eenmalige actie maar een continu proces.**



## Bijlage 1: Overzicht onderzochte particuliere inrichtingen

De met een \* gemarkeerde inrichtingen zijn ook meegenomen in het onderzoek '(Brand)veiligheid bij justitiële inrichtingen' in 2007.

| Inrichting                        | Gemeente              | Type inrichting                   |
|-----------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|
| 1 2Landen                         | Utrecht               | Forensisch psychiatrisch centrum  |
| 2 Arkin                           | Amsterdam             | Forensisch psychiatrische kliniek |
| 3 Woenselse Poort                 | Eindhoven             | Forensisch psychiatrische kliniek |
| 4 De Beuken<br>(Hoeve Boschoord)  | Westerveld            | Forensisch psychiatrisch centrum  |
| 5 GGZ Drenthe                     | Assen                 | Forensisch psychiatrische kliniek |
| 6 Pompestichting                  | Nijmegen              | Forensisch psychiatrisch centrum  |
| 7 Kijvelanden*                    | Albrandswaard         | Forensisch psychiatrisch centrum  |
| 8 Oldenkotte*                     | Berkelland            | Forensisch psychiatrisch centrum  |
| 9 Pompestichting                  | Landerd               | Forensisch psychiatrisch centrum  |
| 10 Het Keerpunt*                  | Eijsden-<br>Margraten | Justitiële jeugdinrichting        |
| 11 Rentray<br>(locatie Flevoland) | Lelystad              | Justitiële jeugdinrichting        |
| 12 Teylingereind*                 | Teylingen             | Justitiële jeugdinrichting        |
| 13 Avenier<br>(Kolkemate)         | Zutphen               | Justitiële jeugdinrichting        |



## Bijlage 2: Lijst van gebruikte afkortingen

|               |   |
|---------------|---|
| AI            | (voormalige) Arbeidsinspectie, nu Inspectie SZW   |
| Arbo          | Arbeidsomstandigheden   |
| ATEX          | Atmosphères explosives (explosiegevaar onder atmosferische omstandigheden)              |
| BHV           | Bedrijfshulpverlening   |
| BWT           | (gemeentelijk) Bouw- en Woningtoezicht  |
| BZK           | Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties   |
| COA           | Centraal Orgaan opvang asielzoekers   |
| DForZo        | Directie Forensische Zorg   |
| DJI           | Dienst Justitiële Inrichtingen  |
| GGZ           | Geestelijke Gezondheidszorg   |
| JJI           | Sector Justitiële Jeugdinrichtingen   |
| IOOV          | (voormalige) Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, nu Inspectie Veiligheid en Justitie |
| IND           | Immigratie- en Naturalisatiedienst  |
| ILT           | Inspectie Leefomgeving en Transport   |
| ISt           | (voormalige) Inspectie voor de Sanctietoepassing, nu Inspectie Veiligheid en Justitie   |
| Inspectie SZW | Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid  |
| IV&J          | Inspectie Veiligheid en Justitie  |
| Rgd           | Rijksgebouwendienst   |
| RI&E          | Risico-inventarisatie en –evaluatie   |
| VI            | (voormalige) VROM-Inspectie, nu Inspectie Leefomgeving en Transport                     |
| WBDBO         | Weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag  |





### Bijlage 3: Fotobijlage

In deze bijlage zijn door de inspecteurs gemaakte foto's opgenomen van enkele bij het locatieonderzoek aangetroffen situaties.



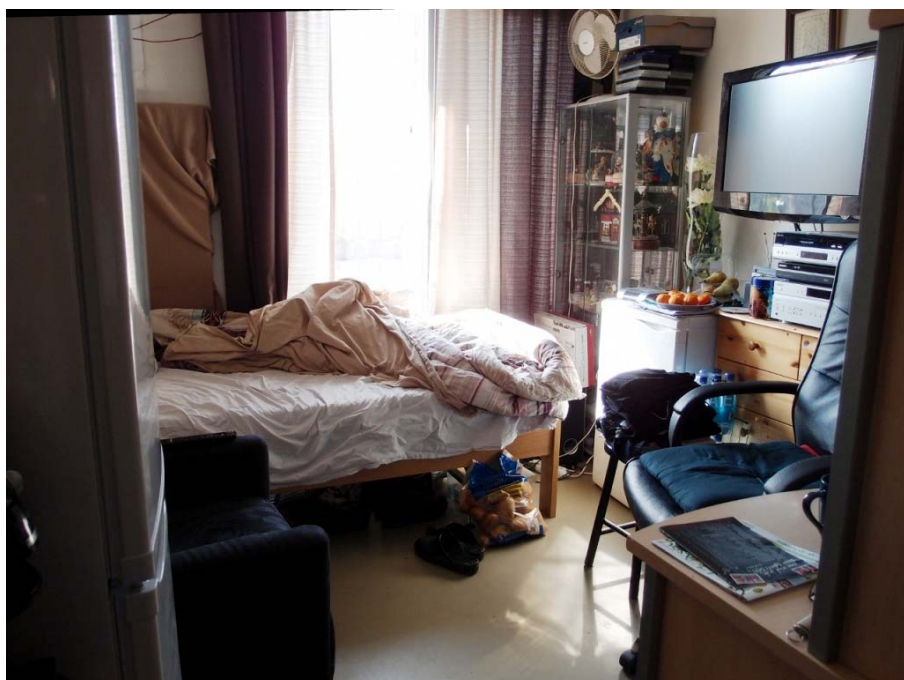
Risico van brandoverslag via ramen zonder brandwerend glas.



Waarschuwing op een brandwerende deur.



Losse verlengsnoeren met een stekkerdoos boven de wastafel in een cel.



Cel met veel meubilair, apparatuur en andere persoonlijke bezittingen.



Niet afgewerkte doorvoeringen door een brandwerende scheiding.



Goed afgewerkte doorvoeringen door een brandwerende scheiding.

