

Vergaderjaar 2010–2011

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 431

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE EN VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2011

1. Inleiding

Hierbij ontvangt u het rapport herhalingsonderzoek «Brandveiligheid van justitiële inrichtingen». ¹ Het onderzoek is in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgevoerd door de VROM-inspectie, de Arbeidsinspectie, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Sanctietoepassing.

Het onderzoeksrapport is het resultaat van onderzoek bij vijftien justitiële inrichtingen – tien rijks-, twee semiparticuliere en drie particuliere inrichtingen – van de Dienst Justitiële Inrichtingen door de Inspectie voor de Sanctietoepassing, de Arbeidsinspectie, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de VROM-Inspectie. Het onderzoek betreft een herhalingsonderzoek met als primair doel inzicht bieden in het huidige brandveiligheidsniveau van de justitiële inrichtingen en de borging daarvan op langere termijn. Het onderzoek vloeit voort uit de toezegging aan uw Kamer ² naar aanleiding van de conclusies van het onderzoek dat de rijksinspecties in 2007 uitvoerden. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in 2010. Ten tijde van het onderzoek waren de brandveiligheidsmaatregelen die door de Rijksgebouwendienst en de Dienst Justitiële Inrichtingen zijn toegepast nog niet geheel gereed. Medio 2011 zijn alle bouwtechnische werkzaamheden volledig afgerond. Deze zijn binnen de kaders voor planning en budget gerealiseerd. De maatregelen waarmee een verbetering van de efficiency van de BHV-organisatie van de Dienst Justitiële Inrichtingen wordt beoogd, worden eind 2011 afgerond.

De gezamenlijke rijksinspecties komen tot de conclusie dat de brandveiligheid in de rijksinrichtingen en de semi-particuliere inrichtingen ³ substantieel is toegenomen en thans als voldoende wordt beoordeeld. De gezamenlijke rijksinspecties merken daarbij op dat er na afronding van fase 2 sprake zal zijn van een als brandveilig te karakteriseren sector. In de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 24 587, nr. 280

³ Het gaat hier om de Van Mesdagkliniek. Deze inrichting wordt particulier geëxploiteerd, terwijl het gebouwenbeheer in handen is van het Rijk (Rijksgebouwendienst). Rijksinrichtingen worden door de rijkspartijen de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Rijksgebouwendienst geëxploiteerd en beheerd. Particuliere inrichtingen worden door private partijen geëxploiteerd en beheerd. De Dienst Justitiële Inrichtingen heeft een subsidie- en/of inkooprelatie met deze inrichtingen.

particuliere inrichtingen blijkt de bouwkundige en organisatorische brandveiligheid nog onvoldoende op orde.

Wij spreken onze waardering uit over de wijze waarop de vier samenwerkende rijksinspecties dit onderzoek opnieuw hebben uitgevoerd. Het rapport biedt inzichten en aanbevelingen die in het vervolg van deze brief worden besproken. Wij onderschrijven de aanbevelingen van de inspecties.

2. Kaderstelling

Tot eind 2009 had de uitvoering van de maatregelen die nodig waren om de brandveiligheid in een cel te realiseren voorrang. Fase 1 is eind 2009 conform toezegging aan uw Kamer afgerond. De cellen voldeden daarmee tenminste aan het bestaande bouwniveau uit het Bouwbesluit 2003. Tot medio 2011 wordt fase 2 uitgevoerd en worden de andere maatregelen genomen opdat alle ruimten binnen een justitiële inrichting voldoen aan de bouwkundige brandveiligheidseisen. Voor ruimten met de gebruiksfunctie «dwangverblijf» geldt als streefniveau het nieuwbouwniveau uit het Bouwbesluit 2003, tenzij die vanwege organisatorische, technische of financiële redenen niet haalbaar of wenselijk is. Voor overige ruimten is het bestaande bouwniveau gerealiseerd. Fase 2 wordt conform toezegging aan uw Kamer medio 2011 afgerond. Een beperkt aantal werkzaamheden wordt in de beheerfase afgerond.

In de afgelopen periode heeft er continu een afweging plaatsgevonden tussen de veiligheidswinst in relatie tot de investeringen. Waar dat zinvol was, is gelijkwaardigheid¹ toegepast waardoor kosten zijn bespaard. Niet in alle justitiële inrichtingen zijn de ruimten met de gebruiksfunctie dwangverblijf op het nieuwbouwniveau gebracht. Monumentale gevangenissen en inrichtingen die binnen afzienbare tijd buiten gebruik worden gesteld of volledig worden gerenoveerd zijn op een optimum tussen het bestaande bouw- en nieuwbouwniveau gebracht. Dit geldt tevens voor de basisconstructie van een aantal inrichtingen. Waar is afgeweken van het nieuwbouwniveau is de veiligheid altijd geborgd.

Naast bouwtechnische maatregelen zijn er verschillende organisatorische maatregelen getroffen. Elke justitiële inrichting beschikt over een functionerende BHV-organisatie die de (brand)veiligheid van justitiabelen waarborgt. We onderschrijven echter de conclusie van de inspecties dat er nog mogelijkheden zijn om de BHV-organisatie op onderdelen efficiënter in te richten.

Tijdens het Algemeen Overleg op 8 december 2010 met de vaste Kamercommissie van Veiligheid en Justitie over rapporten van de Inspectie voor de Sanctietoepassing is het onderwerp BHV-bezetting ook aan de orde gekomen. Destijds is toegezegd dat zal worden gekeken naar de proportionaliteit van de gedane personele investeringen in met name de avond- en nachtelijke uren. Op dit moment is een onderzoek gaande naar de herijking van de personele bezetting tijdens de avond- en nacht in relatie tot de inzetbaarheid van BHV'ers. DJI overlegt hierover met het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV) en de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR). De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zal uw Kamer over de uitkomsten van dit onderzoek informeren tijdens het Algemeen Overleg over het gevangeniswezen op 14 september aanstaande. Vanzelfsprekend wordt in het oog gehouden dat de BHV-bezetting afgestemd is op alle veiligheidsrisico's in de nachtelijke uren, inclusief de brandveiligheidsrisico's.

¹ Bouwbesluit, hoofdstuk 1, paragraaf 1.3, artikel 1.5 gelijkwaardigheid.

Doelstelling is om te komen tot een efficiënte BHV-organisatie per inrichting. Hiervoor wordt een brandveiligheidsanalyse per inrichting uitgevoerd.

De uitkomsten van deze analyses, waarbij naast de inrichting ook de lokale brandweer, de Rijksgebouwendienst en de Dienst Justitiële Inrichtingen betrokken zijn, leveren een BHV-organisatie op maat op.

Het opstellen van de brandveiligheidsanalyses is een dynamisch proces. De brandveiligheidsanalyses worden aangepast aan de actuele situatie. Er wordt getoetst of de organisatorische maatregelen kunnen worden aangepast na afronding van fase 2 van de bouwtechnische maatregelen. Tijdens het omvormingsproces is de veiligheid van de justitiabelen gewaarborgd en is de BHV-organisatie van de inrichting in staat adequaat op te treden. Naar verwachting zal dit proces eind 2011 zijn voltooid.

Na een periode waarin de aandacht vooral ging naar de implementatie van maatregelen is in de afgelopen periode veel geïnvesteerd in de borging ervan. Daarbij ligt de focus op reeds ontwikkeld beleid voor borging en beheer en wordt het toezicht op het borgingsproces aangescherpt (door het uitvoeren van lokale, periodieke inspecties en interne evaluaties). Gezien de bevindingen van de inspecties is er specifieke aandacht voor de borging van brandveiligheidsmaatregelen in de inrichtingen. Daarbij zal waar nodig aanscherping van beleid plaatsvinden en zal de integrale verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de brandveiligheid in een inrichting bij één functionaris komen liggen.

De inspecties concluderen dat de brandveiligheid in justitiële rijksinrichtingen en semiparticuliere inrichtingen sinds het onderzoek van 2007 substantieel is toegenomen en als voldoende gekwalificeerd kan worden. Hierbij wordt opgemerkt dat op onderdelen nog verbetering noodzakelijk is, maar dat de inspecties van mening zijn dat er na afronding van fase 2 sprake zal zijn van een als brandveilig te karakteriseren sector. Deze fase wordt medio 2011 conform planning afgerond. Wij zien met deze algemene onderzoeksconclusie het beeld bevestigd dat de aanpak, zoals toegezegd aan de Tweede Kamer, heeft geleid tot een verantwoord brandveiligheidsniveau.

Tevens stellen de Inspecties, ook al is slechts een beperkt aantal particuliere inrichtingen onderzocht, dat op basis van dit onderzoek geconcludeerd kan worden dat de brandveiligheid van de particuliere inrichtingen op dit moment nog onvoldoende is. De Inspecties hebben namelijk drie particuliere inrichtingen onderzocht en op basis daarvan is geconcludeerd dat in de particuliere inrichtingen de bouwkundige en organisatorische brandveiligheid nog onvoldoende op orde is. Verbetering op dit punt wordt door de Inspecties nodig geacht. Daarom zijn direct na het bekend worden van de geconstateerde onvolkomenheden maatregelen getroffen bij deze particuliere inrichtingen.

Voor de overige particuliere inrichtingen geldt dat wij aan de coördinerende VROM-Inspectie gevraagd hebben om alsnog onderzoek te doen naar de andere particuliere inrichtingen, te weten de particuliere jeugdinrichtingen, tbs-klinieken, forensische psychiatrische klinieken en afdelingen. Dit onderzoek gaat dit jaar van start. De inspecties zullen worden uitgevoerd in overleg met de betrokken gemeenten. In de tussentijd zullen we de particuliere inrichtingen op de hoogte stellen van de uitkomsten van het onderzoek en hun verzoeken uiterste alertheid te betrachten.

3. Beleidsreactie op de aanbevelingen

Alvorens in te gaan op de aanbevelingen eerst een algemeen punt. Er is gekozen voor een consistente aanpak waarmee de veiligheid het snelst op het streefniveau kon worden gebracht. Door differentiatie van het in het verleden vergunde bouwniveau, waren de juridische uitgangspunten per locatie verschillend. Door de keuze voor een uniform streefniveau, zijn onderhandelingen per locatie met bevoegd gezag over het toe te passen niveau voorkomen. Bovendien is hiermee ondervangen dat in vergelijkbare situaties verschillend is gehandeld. Tot slot heeft uniformiteit ook substantiële efficiencyvoordelen voor de borging van de brandveiligheidsmaatregelen. Gedurende het gehele traject is de balans gezocht tussen de veiligheidswinst in relatie tot de investeringen. De werkzaamheden zijn uitgevoerd binnen de normatieve en financiële kaders zoals deze zijn toegezegd aan de Tweede Kamer.

Wij onderschrijven de aanbevelingen van de gezamenlijke rijksinspecties. Hieronder volgt onze reactie op de aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Besteed aanhoudend aandacht aan de borging van de brandveiligheid in de inrichtingen. Nu de brandveiligheid (voor een groot deel) op orde is, moeten de betrokken organisaties de stap maken van uitvoerende naar lerende organisaties. Brandveiligheid is een proces en geen product.

Wij delen de opvatting dat brandveiligheid een proces is en dat de borging ervan permanent aandacht vraagt. De werkprocessen zijn aangepast zodat de brandveiligheid op langere termijn geborgd is. In de contractuele voorwaarden met opdrachtnemers (aannemers) zijn passages opgenomen over brandveilige oplevering van werkzaamheden. Zo dienen werkzaamheden aan brandscheidingen brandveilig hersteld te worden. De projecten die de Rijksgebouwendienst uitvoert, worden afgesloten met een scan waarmee de brandveiligheid getoetst wordt. Het beheer van de bouwkundige maatregelen wordt geborgd middels de zogenaamde BOEI-inspecties¹. Elke vijf jaar wordt het gehele gebouw door de Rijksgebouwendienst geïnspecteerd op brandveiligheid en worden manco's opgelost. Aanvullend worden door de Rijksgebouwendienst jaarlijks de (sub)brandcompartimenten van justitiële inrichtingen gecontroleerd en worden afwijkingen indien nodig hersteld. Daarnaast worden de organisatorische maatregelen periodiek geïnspecteerd. Tenminste eenmaal per jaar worden alle veiligheidsprocessen op de locaties door de Dienst Justitiële Inrichtingen geïnspecteerd. Ter borging van de brandveiligheid in de inrichtingen wordt de jaarlijkse inspectie op de getroffen bouwkundige, elektronische en organisatorische voorzieningen in de inrichting in de planning- en controlcyclus van de sectoren opgenomen. Tot slot is brandveiligheid opgenomen in het opleidingskader van de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Rijksgebouwendienst.

Aanbeveling 2: Beleg de integrale verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de brandveiligheid binnen de inrichting bij één functionaris.

Wij onderschrijven deze aanbeveling. De verantwoordelijkheid voor orde en veiligheid ligt bij de inrichtingsdirecteur. Ter ondersteuning van de inrichtingsdirecteur is in alle inrichtingen een Arbo-team operationeel. Hierin hebben de BHV-coördinator, de preventiemedewerker, het hoofd beveiliging en een lid van de medezeggenschap zitting. De inspecties constateren dat het functioneren van deze Arbo-teams niet die helderheid verschaft die is vereist voor een effectieve samenwerking tussen de betrokken partijen. De verantwoordelijkheidstoedeling is niet eenduidig geregeld. Het beheer en de coördinatie van het brandveiligheidsdossier zal

¹ BOEI staat voor Brandveiligheid, Onderhoud, Energieprestatie en het Inzicht bieden aan het voldoen aan wet- en regelgeving.

daarom worden ondergebracht bij de veiligheidsfunctionaris van de inrichting. Deze functionaris bewaakt de organisatorische, bouwkundige en elektronische voorzieningen.

Aanbeveling 3: Streef naar een effectieve en efficiënte BHV-organisatie waarbij een logische verdeling van taken uitgangspunt is.

De aanbeveling wordt onderschreven. De BHV-organisatie is in eerste aanleg kwantitatief op orde gebracht met o.a. opleidingen. Op basis van de brandveiligheidsanalyses wordt een nieuwe, meer op risico's georiënteerde BHV-organisatie per inrichting uitgerold. Deze omslag vergt tijd. In dit omvormingsproces naar een kleinere, efficiënte BHV-organisatie is onlangs expliciet aandacht gevraagd voor herijking van de omvang van de avond- en nachtbezetting in relatie tot de inzetbaarheid van BHV'ers.

Aanbeveling 4: Laat de Rijksgebouwendienst met de beproefde brandveiligheid-scans aanvullend onderzoek uitvoeren naar de brandveiligheid van particuliere inrichtingen.

Aanbeveling 5: Stel strikte (contractuele) eisen aan de brandveiligheid van particuliere inrichtingen.

Wij onderschrijven de noodzaak van het doen van aanvullend onderzoek naar de brandveiligheid van particuliere inrichtingen. De Dienst Justitiële Inrichtingen heeft met de particuliere inrichtingen een subsidie- en/of inkooprelatie. In de contractuele afspraken zijn strikte eisen gesteld aan de brandveiligheid. Naar aanleiding van de constatering van de inspecties is duidelijk geworden dat voor de particuliere inrichtingen de sturingsrelatie en borging van de uitvoering en het beheer van de brandveiligheidsvoorzieningen een aandachtspunt is.

Wij hebben, zoals hierboven beschreven, de coördinerende VROM-Inspectie gevraagd om onderzoek te doen naar de particuliere inrichtingen, te weten de particuliere jeugdinrichtingen, tbs-klinieken, forensische psychiatrische klinieken en afdelingen. Dit onderzoek gaat dit jaar van start.

Vervolgens zullen de uitkomsten van dit onderzoek ter hand worden genomen en gemonitord. De Dienst Justitiële Inrichtingen zal door middel van een nieuw monitorsysteem gericht monitoren en handhaven waar het gaat om actuele en passende gebruiksvergunningen en de organisatorische inbedding van de brandveiligheid bij de particuliere inrichtingen.

Aanbeveling 6: Breng het gebouwdossier op orde. Zorg voor vergunningen bij verbouwingen en zorg dat de informatie bij met name gemeenten en inrichtingen overeenkomt met de feitelijke situatie.

Deze aanbeveling kent twee aspecten. Enerzijds was ten tijde van het onderzoek in 2010 het projectdossier nog niet geheel volledig. Conform planning is de projectdocumentatie aan het einde van de verbouwingsprojecten opgeleverd. Anderzijds is niet in alle gevallen een bouwvergunning aangevraagd voor de verbouwwerkzaamheden. Wij onderschrijven deze conclusie. Niet in alle gevallen is een bouwvergunning aangevraagd, omdat op basis van de geldende regelgeving (Wabo en Woningwet) niet alle werkzaamheden vergunningplichtig zijn. In een aantal andere gevallen is de bouwvergunning onterecht niet aangevraagd. In overleg met de betreffende gemeenten zal de informatie bij gemeenten overeen worden gebracht met de feitelijke situatie. Hierbij merken wij op dat de verbouwwerkzaamheden in alle gevallen zijn uitgevoerd in overleg met brandweer dan wel gemeente.

Aanbeveling 7: Stel eenduidige richtlijnen op voor met name vluchtroute-aanduiding, vertraging van doormelding van brand aan de meldkamer van de brandweer en brandveiligheid van aankleding en inrichting van cellen.

De noodzaak tot eenduidige richtlijnen omtrent de vluchtrouteaanduiding wordt onderschreven. Hiertoe zullen in 2011 uniforme richtlijnen worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Voor de vertraging bij doormelding van brand aan de meldkamer van de brandweer is reeds in 2010 beleid ontwikkeld. Uitgangspunt daarbij is dat er niet wordt vertraagd tenzij dit vanwege de specifieke situatie noodzakelijk is. Als eerder vermeld zal dit beleid aangevuld en zo mogelijk aangescherpt worden om te bewerkstelligen dat de bandbreedte waarbinnen een vertraging toelaatbaar is zo klein mogelijk wordt. Ook zal er nader worden toegezien op betere handhaving van dit beleid. Brandveiligheidsrichtlijnen voor de aankleding en de inrichting van cellen zijn locatie- en regime afhankelijk. De (reeds bestaande) interne regelingen worden volledigheidshalve opgenomen in de calamiteitenmap en in het door de inrichting zelf uit te voeren periodiek inspectieprogramma, zodat evaluatie en bijstelling van beleid reguliere onderdelen worden van de dagelijkse werkzaamheden.

4. Tot slot

De algemene conclusie in de inspectierapportage is dat de brandveiligheid van de rijksinrichtingen en semiparticuliere inrichtingen substantieel is toegenomen en thans als voldoende wordt beoordeeld. Na afronding van fase 2 en de overige lopende verbetertrajecten zal er naar de mening van de inspecties sprake zijn van een als brandveilig te karakteriseren sector.

Ook de brandveiligheid van de particuliere inrichtingen heeft de afgelopen jaren de aandacht gehad. Zoals eerder is aangegeven, wordt in dit rapport echter geconcludeerd dat de brandveiligheid in de particuliere inrichtingen op dit moment nog onvoldoende is. Wij verwachten van het nadere onderzoek en de eventueel op basis van de uitkomsten van dit onderzoek te nemen maatregelen op korte termijn verbetering. Vervolgens zal er ingezet worden op het monitoren van de brandveiligheid in de particuliere inrichtingen.

Wij zien met de algemene onderzoeksconclusie het beeld bevestigd dat de aanpak heeft geleid tot een verantwoord brandveiligheidsniveau. Er is in afgelopen periode veel werk verzet. Er zal binnen de reguliere werkprocessen continue aandacht blijven voor borging. De aanbevelingen van de gezamenlijke inspecties zullen worden verwerkt in de aanpassingen van het werkproces.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner