



VROM-Inspectie
Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Rapportage

Brandveiligheid van politiecellen



Rapportage

Brandveiligheid van politiecellen

Inhoud

1	Inleiding	04
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	04
1.2	Leeswijzer	04
2	Doel van het onderzoek en onderzoeksmethodiek	05
2.1	Doel van het onderzoek	05
2.2	Onderzoeksmethodiek	05
2.2.1	Toetsingskader	05
2.2.2	VROM-regelgeving	06
2.2.3	Werkwijze	06
2.2.4	Rapportages	07
3	Onderzoeksresultaten	08
3.1	Inleiding	08
3.2	Uitkomsten onderzoek bij cellen van regionale politiekorpsen	09
3.2.1	Bouwkundige veiligheid	09
3.2.2	Brandveilig gebruik	11
3.2.3	BHV/Arbo	12
3.2.4	Brandveiligheidsbeleid	13
3.2.5	Commissies van toezicht politiecellen	14
3.2.6	Verschillen tussen de politieregio's	15
3.2.7	Samenvatting bevindingen regionale politiekorpsen	17
3.3	Uitkomsten onderzoek bij cellen van de Spoorwegpolitie/KLPD	17
3.3.1	Bouwkundige veiligheid	18
3.3.2	Brandveilig gebruik	18
3.3.3	BHV/Arbo	19
3.3.4	Brandveiligheidsbeleid	20
3.3.5	Samenvatting bevindingen Spoorwegpolitie/KLPD	20
3.4	Uitkomsten onderzoek bij cellen van de Koninklijke Marechaussee	20
3.4.1	Bouwkundige veiligheid	21
3.4.2	Brandveilig gebruik	22
3.4.3	BHV/Arbo	22
3.4.4	Brandveiligheidsbeleid	23
3.4.5	Samenvatting bevindingen Koninklijke Marechaussee	23
3.5	Algemene bevindingen	23
3.6	Overige bevindingen	25
4	Conclusies en aanbevelingen	26
4.1	Conclusies	26
4.2	Aanbevelingen	28

Bijlage 1: Onderzochte politiecellen	30
Bijlage 2: Tabellen met onderzoeksresultaten	31
Bijlage 3: Brief IOOV aan de Raad van Hoofdcommissarissen	34

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In de nacht van woensdag 26 op donderdag 27 oktober 2005 heeft een brand gewoed in een tijdelijk cellencomplex van het detentie- en uitzetcentrum Schiphol-Oost in de gemeente Haarlemmermeer. Hierbij zijn 11 mensen om het leven gekomen en 15 gewond geraakt.

Naar aanleiding hiervan is een aantal onderzoeken uitgevoerd naar de brandveiligheid van cellen bij justitiële inrichtingen, onder andere door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) en vier Rijksinspecties.

Naast justitiële inrichtingen beschikken ook andere organisaties over cellen en cellengebouwen. De veronderstelling was dat zich daar soortgelijke problemen ten aanzien van de brandveiligheid zullen kunnen voordoen als bij de justitiële inrichtingen.

Dit was voor de VROM-Inspectie (VI) aanleiding een onderzoek uit te voeren naar de brandveiligheid van politiecellen.

Naast de cellen¹ op politiebureau's zijn ook cellen op luchthavens, die in gebruik zijn bij de Koninklijke Marechaussee en cellen op spoorwegstations, die in gebruik zijn bij de Spoorwegpolitie/KLPD, bij het onderzoek betrokken.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van VROM, Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie.

1.2 Leeswijzer

Dit rapport geeft een beschrijving van het door de VROM-Inspectie uitgevoerde onderzoek naar de brandveiligheid van politiecellen en van de uitkomsten van dat onderzoek.

Hoofdstuk 2 beschrijft het onderzoeksdoel en geeft uitleg over wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. In Hoofdstuk 3 zijn de onderzoeksuitkomsten van het uitgevoerde dossieronderzoek en de inspecties op locatie weergegeven. Hierbij is een onderverdeling gemaakt naar de drie politiekorpsen die bij het onderzoek betrokken waren. In Hoofdstuk 4 worden conclusies getrokken en een aantal aanbevelingen gedaan.

In Bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de onderzochte politiebureau's, terwijl in Bijlage 2 tabellen met onderzoeksresultaten zijn weergegeven.

Ter illustratie van de bevindingen zijn in de verschillende hoofdstukken in de tekst kaders met opmerkingen van de VI-inspecteurs en citaten opgenomen. Met hetzelfde doel zijn ook een aantal foto's van bij de inspecties op locatie aangetroffen situaties in het rapport opgenomen.

¹ Onder 'cellen' worden in het kader van dit onderzoek mede begrepen zogenaamde 'ophoudruimten' waarin personen maximaal 6 uur kunnen worden vastgehouden (éénmalig met instemming van de Officier van Justitie te verlengen met 6 uur) en niet overnachten.

2.

Doel van het onderzoek en onderzoeksmethodiek

2.1 Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

“Wat is het brandveiligheidsniveau in politiecellen en cellen in spoorwegstations en op luchthavens en hoe kan dat op langere termijn worden geborgd?” En “Welke interventiestrategie is het meest geëigend om dit doel te bereiken?”

Deze onderzoeksvragen zijn bij de voorbereiding van het onderzoek verder geoperationaliseerd in vier onderzoeksthema's, waaraan de volgende hoofdvragen zijn gekoppeld:

1. Wat is de bouwkundige brandveiligheid op dit moment?
2. Worden de gebruiksvoorschriften van het Gebruiksbesluit nageleefd?
3. Is er sprake van een adequate bedrijfshulpverlening?
4. Beschikken de betrokken organisaties over brandveiligheidsbeleid en is dit geïmplementeerd en afdoende geborgd?

2.2 Onderzoeksmethodiek

Het onderzoek dat als een quick scan is uitgevoerd (zie onder 2.2.3), geeft inzicht in de onderzoeksvragen. Het geeft geen uitputtend totaaloverzicht van alle brandveiligheidsaspecten. Voor dit onderzoek is een keuze gemaakt uit de belangrijkste brandveiligheidsaspecten van de vigerende VROM-regelgeving.

Daarnaast zijn ook Bedrijfshulpverleningsaspecten (BVH), Arbo-aspecten en brandveiligheidsbeleid bij het onderzoek betrokken. Dit is gedaan om een goed beeld te krijgen van het totale brandveiligheidsconcept van de onderzochte politiebureau's.

De BHV- en Arbo-aspecten zijn in overleg met de Arbeidsinspectie uitgewerkt. Deze inspectie is eerstelijns toezichthouder voor wat betreft deze onderdelen.

2.2.1 Toetsingskader

Voor de uitvoering van het onderzoek is een toetsingskader ontwikkeld, waarmee de VI-inspecteurs het dossieronderzoek bij de gemeente en het onderzoek op locatie hebben uitgevoerd. Door gebruik te maken van dit toetsingskader kunnen uniforme en zo betrouwbaar mogelijke uitspraken worden gedaan over de brandveiligheid van de onderzochte politiebureau's.

Voor de opstelling van het toetsingskader is als basis gebruik gemaakt van de toetsingskaders die zijn ontwikkeld voor de onderzoeken naar de brandveiligheid van unitbouw bij penitentiaire inrichtingen in 2006 en de brandveiligheid van justitiële inrichtingen in 2007 en van de ervaringen die door de inspecteurs bij de uitvoering van deze onderzoeken zijn opgedaan.

Het toetsingskader is gebaseerd op de volgende wet- en regelgeving:

- Woningwet;
- Bouwbesluit 2003; niveau bestaande bouw²;
- Besluit brandveilig gebruik bouwwerken, dat vanaf 1 november 2008 van kracht is (verder Gebruiksbesluit genoemd);
- Arbo-wet met betrekking tot risico-inventarisatie en -evaluatie (R,I&E) en bedrijfshulpverlening.

Het toetsingskader is onderverdeeld in de volgende hoofdthema's:

- Bouwkundig;
- Gebruik;
- BHV en Arbo;
- Brandveiligheidsbeleid.

² Het niveau voor de bestaande bouw van het Bouwbesluit is het minimumniveau waaraan alle bouwwerken tenminste moeten voldoen.

2.2.2 VROM-regelgeving

Zoals hiervoor is aangegeven zijn de cellen getoetst aan het niveau voor de bestaande bouw van het Bouwbesluit 2003. De veiligheid van arrestanten en het politiepersoneel heeft bij de uitvoering van het onderzoek voorop gestaan. Daarbij is als uitgangspunt genomen dat zogenaamde ophoudruimten moeten voldoen aan de voorschriften zoals die in het Bouwbesluit zijn opgenomen voor celfuncties. Overigens bestaat er discussie over de uitleg van het Bouwbesluit op dit punt. Hierop wordt in paragraaf 3.1 nader ingegaan.

2.2.3 Werkwijze

Voorbereiding

Voor het onderzoek zijn de adressen en gegevens van alle politiebureau's in Nederland waar zich politiecellen bevinden verzameld.

Het bleek daarbij moeilijk om inzicht te krijgen in de aantallen en locaties van in Nederland bij de regionale politiekorpsen in gebruik zijnde cellen. Het Ministerie van BZK beschikte niet over een bestand waarin deze gegevens waren vastgelegd en een inventarisatie van die zijde leverde ook geen betrouwbare overzichten op. Bij de politieregio's waarvan onvoldoende informatie over de aanwezige cellen beschikbaar was, heeft de VROM-Inspectie vervolgens zelf een inventarisatie uitgevoerd en een totaaloverzicht gemaakt, waaruit een steekproef kon worden getrokken.

Om na te kunnen gaan of er verschillen bestaan ten aanzien van de omgang met brandveiligheid tussen de verschillende politieregio's is er voor gekozen het onderzoek te concentreren in vijf van de vijftientwintig politieregio's. Binnen deze regio's is een steekproef getrokken van zes (grote en kleine) politiebureau's per regio.

Uit de bestanden van de Spoorwegpolitie/KLPD is een vijftal grotere stationslocaties geselecteerd, waar relatief veel ophoudingen plaatsvinden.

Tenslotte zijn alle drie locaties op luchthavens waar de Koninklijke Marechaussee over cellen beschikt aan het onderzoek toegevoegd.

De steekproefomvang voor de vijf politieregio's bedraagt 9% van alle locaties met politiecellen en 34% van de locaties in de onderzochte politieregio's, bij de Spoorwegpolitie/KLPD is 37% van de locaties met cellen onderzocht en bij de Marechaussee 100% van de cellen op luchthavens. De omvang van de steekproef wordt voldoende geacht om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de staat van de inrichtingen.

In Bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de onderzochte locaties.

De VROM-Inspectie heeft aankondigingbrieven naar de

betrokken gemeenten, de betrokken regiokorpsen en de Spoorwegpolitie/KLPD en de Marechaussee gezonden. In deze brieven is gevraagd om aan het onderzoek mee te werken en de benodigde informatie zoals vergunningsdossiers ter beschikking te stellen. Ook zijn gelet op hun betrokkenheid de Ministeries van BZK en Defensie en de Rijksgebouwendienst vooraf over de uitvoering van het onderzoek geïnformeerd.

Dossieronderzoek

Het onderzoek van de vergunningsdossiers bij de gemeenten heeft zo veel mogelijk op dezelfde dag als het locatiebezoek plaatsgevonden. Bij dit onderzoek zijn ook gesprekken gevoerd met de met de vergunningverlening en handhaving belaste medewerkers van het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht en de brandweer. Daarnaast zijn onder andere kopieën gemaakt van voor het locatiebezoek benodigde vergunningstekeningen.

Onderzoek op locatie

Bij het onderzoek op locatie zijn de volgende aspecten onderzocht:

• **Bouwkundige brandveiligheid**

Hierbij zijn op basis van het toetsingskader de aspecten 'Beperking uitbreiding van brand en rook' en 'Vluchten onderzocht'. Ook is bij dit onderdeel aandacht besteed aan de brandwerendheid van de hoofdconstructie en is gekeken naar de mogelijke gevolgen van uitgevoerde verbouwingen.

• **Gebruik**

De gebruikaspecten zijn onderzocht op basis van het Gebruiksbesluit. Aandacht is vooral besteed aan de naleving van de voorschriften die te maken hebben met het veilig kunnen vluchten. Ook is aandacht besteed aan de aanwezige installaties en blusmiddelen. Daar waar een gebruiksvergunning was afgegeven, is tevens gekeken naar de naleving van de vergunningsvoorschriften.

• **BHV/Arbo**

Hierbij is onder andere gekeken naar de aanwezigheid van een risico-inventarisatie en -evaluatie (R,I&E) en het functioneren van de bedrijfshulpverlening.

• **Brandveiligheidsbeleid**

Nagegaan is of er (centraal aangestuurd) brandveiligheidsbeleid is en hoe dit lokaal wordt ervaren en uitgevoerd. Ook is bekeken of het aanwezige brandveiligheidsbeleid voldoende is geborgd.

Het onderzoek op locatie is - zoals eerder aangegeven - uitgevoerd als quick scan en had dan ook geen uitputtend karakter. Bij grotere inrichtingen zijn alleen de qua brandveiligheid belangrijkste onderdelen onderzocht zoals de cellen en de directe omgeving daarvan en de technische

en stookruimten. Ook is geen destructief onderzoek verricht.

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek zijn na afloop daarvan direct aan de betrokkenen, waaronder de gemeente (als eerstelijns toezichthouder) waarvan altijd een vertegenwoordiger bij het onderzoek aanwezig was, medegedeeld.

2.2.4 Rapportages

De onderzoeksuitkomsten zijn na afloop van het onderzoek vastgelegd in Holmes het geautomatiseerde programma voor vastlegging van inspectiegegevens van de VROM-Inspectie. Uit dit systeem konden vervolgens deelrapportages van de onderzoeken bij de afzonderlijke inrichtingen worden gedraaid met de oordelen van de inspecteurs op de onderzochte aspecten en hun eventuele toelichtingen daarop.

Deze deelrapportages zijn in november en december 2008 (bureau's regionale politiekorpsen) en januari 2009 (bureau's Spoorwegpolitie/KLPD en Koninklijke Marechaussee) in het kader van een wederhoorprocedure ter verificatie van de feiten voorgelegd aan de betrokkenen (regionale politiekorpsen, Spoorwegpolitie/KLPD, Koninklijke Marechaussee, gemeenten en Rijksgebouwendienst (v.w.b. de cellen van de Spoorwegpolitie/KLPD)). De gemaakte opmerkingen zijn in de deelrapportages verwerkt voor zover deze door de inspecteurs relevant werden geacht. De definitieve deelrapportages zijn vervolgens aan de betrokkenen toegezonden.

De concepteindrapportage van het onderzoek `Brandveiligheid van politiecellen` is in het kader van een hoor- en wederhoorprocedure voorgelegd aan de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie, de Rijksgebouwendienst, de Arbeidsinspectie, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de beleidsdirectie van het Ministerie voor WWI.

3.

Onderzoekresultaten

3.1 Inleiding

In de periode november 2008 – januari 2009 zijn door medewerkers van de VROM-Inspectie achtendertig politiebureau's bezocht. Aan de hand van beschikbare dossiers en door middel van onderzoek op locatie is onderzocht of aan de VROM-regelgeving op het gebied van brandveiligheid wordt voldaan. Ook is nagegaan hoe het is gesteld met bedrijfshulpverlening en het brandveiligheidsbeleid. In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksuitkomsten samengevat.

De onderzoeksuitkomsten zijn uitgesplitst naar de drie typen politieorganisaties die bij het onderzoek waren betrokken, te weten achtereenvolgens de regionale politiekorpsen, de Spoorwegpolitie/KLPD en de Koninklijke Marechaussee.

Ophoudruimten

In subparagraaf 2.2.2 is aangegeven dat voor dit onderzoek er van is uitgegaan dat ophoudruimten moeten voldoen aan de voorschriften voor celfuncties.

Aangezien er verschil van inzicht bestaat over de uitleg van het Bouwbesluit 2003 ten aanzien van de voorschriften die voor dergelijke ophoudruimten van toepassing zijn, is voorafgaand aan de weergave van de onderzoeksresultaten een korte toelichting op de regelgeving en op het gehanteerde uitgangspunt bij dit onderzoek hier op zijn plaats.

Zogenaamde ophoudruimten komen vooral voor in kleinere politiebureau's en zijn celruimten waarin personen maximaal 6 uur kunnen worden vastgehouden (éénmalig met instemming van de Officier van Justitie te verlengen met 6 uur) en waarin niet wordt overnacht.

Volgens de begripsbepalingen van het Bouwbesluit moet onder een celfunctie worden verstaan "een gebruiksfunctie voor het dwangverblijf van mensen" (art. 1.1, lid 3).

Het Bouwbesluit 2003 regelt niet alle bouwtechnische zaken tot in de details. Zo zijn er geen specifieke voorschriften opgenomen voor zogenaamde kastcellen in justitiegebouwen, ophoudruimten, verhoorruimtes enz. Het in dit onderzoek gehanteerde uitgangspunt is echter dat elke ruimte waarin één of meerdere personen worden opgesloten een afzonderlijk subbrandcompartiment moet zijn, omdat die mensen in geval van een calamiteit niet in staat zijn om uit eigen beweging die ruimte te verlaten.

In de regelgeving wordt geen onderscheid gemaakt tussen cellen voor uitsluitend dagverblijf of voor dag- en nachtverblijf. Dit volgt uit de voorschriften van afdeling 2.14 van het Bouwbesluit 2003. Of in een ruimte al dan niet een bed aanwezig is, speelt daarbij feitelijk geen rol. In gevallen waar de wetgever wel onderscheid heeft willen maken tussen dag- en nachtverblijf, of uitsluitend dagverblijf is dit expliciet in de aansturingstabel of de artikeltekst van het besluit aangegeven. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de voorschriften voor daglichttoetreding.

Hetzelfde speelt overigens ook bij het Gebruiksbesluit, waar de voorschriften voor de aanwezigheid van een volledige brandmeldinstallatie (en een ontruimingsalarminstallatie) zijn gekoppeld aan de (cel)functie.

Onder andere gemeenten en brandweer blijken hier in de praktijk verschillend mee om te gaan. Enerzijds zijn er die ophoudruimtes beschouwen als een celfunctie en deze bij vergunningverlening en toezicht toetsen aan de daarvoor van toepassing zijnde voorschriften. Anderzijds komt het ook regelmatig voor dat men ophoudruimten niet als celfunctie beschouwt en hieraan geen specifieke eisen ten aanzien van de brandveiligheid stelt.

Indien de voorschriften voor celfuncties niet voor ophoudruimten van toepassing zouden zijn, zou in de meeste gevallen aan de voorschriften voor kantoorfuncties moeten worden getoetst. In de situatie van ingesloten personen in dwangverblijf is dit naar de mening van de VROM-Inspectie geen voor de hand liggend alternatief.

3.2 Uitkomsten onderzoek bij cellen van regionale politiekorpsen

In het kader van dit onderzoek zijn in vijf van de vijfentwintig regionale politiekorpsen in totaal dertig politiebureau's bezocht.

Het beheer over een regionaal politiekorps berust op grond van de Politiewet 1993 bij de korpsbeheerder (een burgemeester van een gemeente binnen de regio). Deze korpsbeheerder wordt op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangesteld. De korpsbeheerder legt verantwoording af aan een regionaal college dat bestaat uit de burgemeesters van de regio en de hoofdofficier van justitie. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is blijkens de Politiewet 1993 op afstand verantwoordelijk voor het beheer van de politie, maar de eerste verantwoordelijkheid ligt bij de korpsbeheerders en het regionaal college die verregaande autonomie en een grote eigen verantwoordelijkheid hebben.

De bureau's van de regionale politiekorpsen zijn eigendom van deze korpsen, die ook verantwoordelijk zijn voor het beheer van de gebouwen.

3.2.1 Bouwkundige veiligheid

Om na te kunnen gaan of wordt voldaan aan de bouwkundige voorschriften zijn voor dit onderdeel zowel de gemeentelijke vergunningsdossiers als de situatie op de locatie onderzocht. Daarbij is aandacht besteed aan de volgende onderdelen:

- brand- en rookcompartimentering;
- vluchtmogelijkheden;
- constructieve (brand)veiligheid en
- materiaaltoepassing.

Compartimentering

Bij het onderzoeken van de compartimentering van de gebouwen is onder andere gekeken naar de grootte van de compartimenten, de brandwerendheid van ramen en deuren, de afwerking van leidingdoorvoeren, de afdichting boven scheidingswanden en de aanwezigheid van brandkleppen in ventilatiekanalen.

Bij twintig van de dertig politiebureau's zijn geen tekortkomingen bij de brandcompartimentering vastgesteld. Bij tien

politiebureau's was de brandcompartimentering dus niet op orde.

Bij de subcompartimentering van de cellen werden meer gebreken geconstateerd. Politiecellen dienen te zijn uitgevoerd als zogenaamde subbrandcompartimenten met een brandwerendheid van tenminste 20 minuten. Bij ruim de helft van de politiebureau's (zestien) was dit niet het geval.

Veel voorkomende tekortkomingen waren:

- ontbreken van brandkleppen in de ventilatiekanalen;
- onvoldoende of niet aantoonbaar brandwerende plafonds;
- kunststof ruitjes in de celdeuren;
- niet aantoonbaar brandwerend afgewerkte ventilatieopeningen in de celdeuren;
- niet brandwerend afgewerkte doorvoeren naar bij de cel behorende serviceruimten;
- brandwerende wanden niet doorgezet boven verlaagde plafonds.



Niet brandwerend afgewerkte doorvoer naar cellencomplex

De geconstateerde gebreken ten aanzien van de subbrandcompartimentering van de cellen deden zich zowel voor bij ophoudruimten in kleinere politiebureau's als in de grotere bureau's met cellencomplexen.

Bij zeven van de veertien onderzochte bureau's met reguliere cellen zijn tekortkomingen ten aanzien van de subbrandcompartimentering van die cellen geconstateerd, terwijl dit bij zeven van de zestien politiebureau's met uitsluitend ophoudruimtes het geval was.

Hoewel de politiekorpsen regelmatig aangaven qua brandveiligheid een onderscheid te maken tussen ophoudruimten en reguliere cellen, blijkt uit de onderzoeksuitkomsten dat dit qua brandveiligheid van de cellen niet veel verschil maakt. Ook bij de reguliere cellen werden bij 50% tekortkomingen geconstateerd.

In een politiebureau in Bolsward werd een cel aange- troffen die door de politie zelf was gecreëerd door zonder de verplichte bouwvergunning een kantoor- ruimte te verbouwen. Bij deze 'cel' ontbrak vrijwel iedere vorm van subbrandcompartimentering.

Bron: VI-inspecteur

Op vijf locaties waren één of meer deuren in brandscheidin- gen niet (meer) zelfsluitend.

Vluchtmogelijkheden

Bij de vluchtmogelijkheden is vooral onderzocht of snel en veilig het pand kan worden verlaten, dan wel een ander brandcompartiment kan worden bereikt.

In vrijwel alle bureau's waren voldoende vluchtwegen aanwezig om in geval van brand het pand te kunnen verlaten. Wel was in enkele gevallen sprake van vluchtwegen die niet voldeden aan de voorschriften op het punt van zelfsluitendheid en brandwerendheid van deuren in de vluchtroute. Ook bleek de tweede vluchtweg niet altijd optimaal of was deze in één geval door een verbouwing niet meer te gebruiken.

In de bureau's in Den Helder en Alkmaar leidde de tweede vluchtweg van het cellencomplex naar een op de eerste verdieping gelegen luchtplaats. Vluchten van daaruit was slechts mogelijk met behulp van de brandweer. Deze diende met een hoogwerker op het dak van de 'kooi' te komen en vervolgens via een luik (Alkmaar) of na het doorzagen van de tralies (Den Helder) te assisteren bij het (via ladders) vluchten van de arrestanten.

Bron: VI-inspecteur



Luchtplaats met ontsnappingsluik

In politiebureau's waar tekortkomingen met de brandcom- partimentering zijn geconstateerd, was de rookcomparti- mentering meestal ook niet op orde.

Ten aanzien van de maximaal toegestane loopafstanden binnen rookcompartimenten zijn geen tekortkomingen geconstateerd.

Bij één politiebureau werd in een vluchtrappenhuis een garderobe aangetroffen. Het betreffende trappenhuis moest rook- en brandvrij zijn uitgevoerd.

Constructieve (brand)veiligheid

Voor wat betreft de constructieve veiligheid is gecontroleerd of daar waar dat uit een oogpunt van brandveiligheid noodzakelijk is, staalconstructies brandwerend zijn bekleed. Tevens is nagegaan of er zonder bouwvergunning bouw- werkzaamheden zijn uitgevoerd.

Ten aanzien van de constructieve brandveiligheid zijn bij de inspecties op locatie geen tekortkomingen geconstateerd. Constructies bleken overal waar dat noodzakelijk was voldoende beschermd tegen brand.

Bij twee politiebureau's waren zonder de verplichte bouwvergunning bouwwerkzaamheden uitgevoerd.

In het politiebureau van Heiloo was zonder bouwvergunning een luchtplaats voorzien van een dak en omgebouwd tot berging. Deze verbouwing was door de gemeente achteraf (ten onrechte) aangemerkt als bouwvergunningvrij. Door deze verbouwing was tevens de tweede vluchtweg uit het cellenblok afgesloten.

Bron: VI-inspecteur

Materiaaltoepassing

Bij het onderwerp materiaaltoepassing is gekeken naar de brand- en rookwerendheid van de in de vluchtroutes en cellen toegepaste materialen.

Er is een aantal problemen geconstateerd met de brandveiligheid van de toegepaste materialen. In zes gevallen was er twijfel over de kwaliteit van de aangetroffen materialen. In geen van deze gevallen kon door de eigenaar/gebruiker door middel van een certificaat worden aangetoond dat deze materialen voldeden aan de wettelijke voorschriften op dat punt. In één bureau werd een zachtboard plafond in de ophoudruimtes aangetroffen.

3.2.2 Brandveilig gebruik

Nagegaan is of de gebruiksvoorschriften van de gebruiksvergunning en/of het Gebruiksbesluit worden nageleefd. Hierbij is onder andere aandacht besteed aan de bruikbaarheid en veiligheid van de vluchtroutes en de aanwezigheid van brandbare materialen. Voorts is gekeken naar de aanwezige installaties en brandblusmiddelen.

Niet alle politiebureau's beschikten over een gebruiksvergunning. Omdat in de kleinere politiebureau's meestal alleen zogenaamde ophoudruimtes aanwezig zijn, waarin niet wordt overnacht en er nooit meer dan vijftig personen aanwezig zijn, is dat in die gevallen op grond van de vigerende regelgeving ook niet noodzakelijk.

Bij twaalf van de negentien politiebureau's waarvoor een gebruiksvergunning was afgegeven, was deze niet op de locatie aanwezig, vaak werd daarbij aangegeven dat de vergunning op het hoofdbureau werd bewaard. Dit is in strijd met de voorschriften van het Gebruiksbesluit.

Bij veertien politiebureau's was de aangetroffen situatie in overeenstemming met de gebruiksvergunning. Bij vijf was dit niet het geval. De aangetroffen afwijkingen hadden meestal betrekking op gewijzigde indelingen, terwijl de tekeningen van de gebruiksvergunning niet waren aangepast.

Bij vijf bureau's werden in strijd met de voorschriften brandbare goederen in de stookruimte aangetroffen.



Opslag brandbare materialen in stookruimte

Bij negen politiebureau's waren de celdeuren voorzien van extra grendels. Er bestaat bij de onderzoekers twijfel of deze deuren bij een calamiteit snel genoeg zijn te openen, zeker daar waar deze extra grendels bovenaan en onderaan de celdeur zijn geplaatst. In zo'n situatie zijn drie handelingen noodzakelijk om de celdeur te kunnen openen. Of in zo'n geval nog sprake is van een veilige situatie hangt onder andere af van de wijze waarop de arrestantenverzorgers hierover zijn geïnstrueerd en de mate waarin ontruimingen worden geoefend.

De extra grendels zijn overigens meestal bijgeplaatst, omdat de oorspronkelijke celdeuren met een enkel slot onvoldoende 'hufterproof' bleken te zijn.

Ook werden in vluchtwegen deuren aangetroffen die voorzien waren van een elektronische ontsluiting door middel van pasjes. In twee van deze situaties was er geen centrale ontgrendeling bij stroomuitval, dit kan bij een calamiteit een levensbedreigende situatie opleveren.

In een aantal gevallen waren brand- en rookscheidingsongedaan gemaakt door tekortkomingen in het gebruik. Bij zes van de dertig bureau's waren zelfsluitende brand en/of rookwerende deuren vastgezet door middel van spieën, functioneerden zelfsluitende deuren onvoldoende of waren voorzieningen aanwezig om zelfsluitende deuren vast te zetten.

Bij de meeste politiebureau's waren de vluchtwegen goed vrijgehouden. Bij vijf bureau's werden de vluchtwegen echter belemmerd door aanwezige voorwerpen. Zo lagen er bij twee bureau's materialen opgeslagen in het vluchtrappenhuis, bij één waren dit brandbare materialen.

Bij bijna 50% van de politiebureau's ontbrak aan de buitenzijde van nooduitgangsdeuren in de uitwendige scheidingsconstructie het verplichte opschrift "nooduitgang" of "nooddeur vrijhouden".

Installaties en blusmiddelen

Onderzocht is of in de politiebureau's gecertificeerde brandmeldinstallaties en ontruimingsalarminstallaties aanwezig zijn en of de aanwezige brandmeldinstallaties zonder vertraging doormelden aan de brandweer of een centrale meldkamer. Dergelijke installaties zijn voor een celfunctie³ op grond van het Gebruiksbesluit verplicht, tenzij er sprake is van (een) acceptabele (combinatie van) compenserende maatregelen. Ook is gekeken naar de aanwezigheid en het onderhoud van blusmiddelen, noodverlichting en vluchtrouteaanduidingen.

In de grotere politiebureau's waren brandmeldinstallaties aanwezig. In veel van de kleinere politiebureau's ontbrak de verplichte brandmeldinstallatie echter of was de aanwezige installatie van onvoldoende kwaliteit. Zo was er vaak geen sprake van volledige bewaking (meestal ontbrak de rookdetectie in de cellen) en/of was er geen directe doormelding naar de brandweer.

Bij meerdere politiebureau's ontbrak het verplichte bewijs van jaarlijks onderhoud van de aanwezige installaties en vaak kon ook geen certificaat worden getoond, waaruit blijkt dat de installatie voldoet aan de technische voorschriften. Meestal werd aangegeven dat deze stukken op het hoofdbureau werden bewaard. Op grond van de regelgeving moet echter een logboek op de locatie aanwezig zijn, waarin alle stukken met betrekking tot het onderhoud van de aanwezige installaties en de bijbehorende certificaten worden bewaard.

De onderzoeksuitkomsten voor de genoemde installaties bij de dertig onderzochte politiebureau's zijn in onderstaande tabel opgenomen.

Tabel 1: Aanwezigheid installaties

installatie	aanwezig	gecertificeerd	periodiek onderhouden
brandmeldinstallatie met volledige bewaking en doormelding	21	7	14
ontruimingsalarminstallatie	27	12	18
noodverlichting	24	nvt	16

Bij vierentwintig politiebureau's was een adequate noodverlichting aanwezig. Bij een drietal was zo'n installatie niet noodzakelijk. Bij de overige drie bureau's ontbrak de verplichte noodverlichting in rookvrije vluchtroutes.

Bij de vluchtrouteaanduidingen werden bij negen bureau's tekortkomingen geconstateerd. Het betrof meestal niet verlichte of ontbrekende aanduidingen.

Bij veertien bureau's ontbrak bovendien het vereiste bewijs van jaarlijks onderhoud van de noodverlichting en/of de vluchtrouteaanduidingen.

Bij alle dertig bureau's waren voldoende brandblusmiddelen in de vorm van brandslanghaspels en/of handblussers aanwezig en overal waren deze goed bereikbaar en recent gekeurd. Bij één bureau waren echter geen blusmiddelen aanwezig bij de cellen.

3.2.3 BHV/Arbo

Onderzocht is of de inrichtingen beschikken over een actueel bedrijfshulpverleningsplan (BHV-plan) en een actuele R,I&E. Ook is aandacht besteed aan het functioneren van de BHV-organisatie, hierbij is onder andere gekeken naar de aanwezigheid en de geoefendheid van de BHV-ers.

Voor achtentwintig van de dertig politiebureau's was een BHV-plan beschikbaar. In een aantal gevallen was dit echter slechts op het hoofdkantoor van de politieregio aanwezig en niet op de locatie zelf. Ook kwam het voor dat de gegevens in het plan verouderd waren of dat de namen van de BHV-ers niet waren opgenomen.

Bij de uitvoering van de inspecties op locatie bleken vrijwel overal BHV-ers aanwezig te zijn. Het aantal BHV-ers dat op de politiebureau's aanwezig was, varieerde van nul tot acht.

Bij de inspectie op locatie bij het politiebureau in Heiloo vertrok de wachtcommandant na afloop van zijn diensttijd. Daarna was er geen enkele BHV-er meer in het bureau aanwezig.

Bron: VI-inspecteur

³ Zie ook de toelichting over ophoudruimten in paragraaf 3.1.

In de regio Friesland zijn de medewerkers (nog) niet allemaal opgeleid tot BHV-er. Er loopt momenteel een opleidingsprogramma. Men verwacht dat in de loop van 2009 iedereen tot BHV-er zal zijn opgeleid.

Ook in de regio Brabant Noord verkeert de BHV-organisatie nog in de opstartfase van een regionale bedrijfshulpverlening. Men probeert dit regionale beleid steeds verder tot uitvoering te brengen.

Opleidingen, trainingen en oefeningen worden bij zeventwintig bureau's geregistreerd, bij drie is dat niet het geval. In die gevallen is de individuele geoefendheid van de medewerkers dus niet bekend. Bij een kwart van de politiebureau's worden de inhoud en de resultaten van de oefeningen niet vastgelegd en geëvalueerd.

Zesentwintig politiebureau's beschikken over een brandveiligheidsinstructie, vier bureau's hebben zo'n instructie niet.

Vier van de dertig bureau's beschikken niet over een actueel ontruimingsplan, bij de overige bureau's is dat wel aanwezig. Van de zesentwintig ontruimingsplannen zijn er elf evenwel nooit met de brandweer besproken. Eénderde van de politiebureau's oefent de ontruimingsplannen niet regelmatig. Bij de bureau's waar wel werd geoefend, was dit bij zes meer dan een jaar geleden.

Twaalf bureau's beschikken niet over een actuele R,I&E. In twee R,I&E's stonden de eisen waaraan de BHV-organisatie moet voldoen niet beschreven. Ook werden in twee R,I&E's de specifieke kenmerken van het gebouw niet beschreven.

3.2.4 Brandveiligheidsbeleid

Bij het onderzoeksonderwerp brandveiligheidsbeleid is bekeken hoe de vijf regionale politiekorpsen functioneren. Hierbij is nagegaan of er sprake is van (centraal aangestuurd) brandveiligheidsbeleid, of en hoe dit beleid op de diverse politiebureau's wordt uitgevoerd en of de uitvoering van dat beleid naar de toekomst toe is geborgd.

Hoewel er geen wettelijke voorschriften voor brandveiligheidsbeleid zijn, mag op basis van de regelgeving worden verwacht dat men over een adequaat beleid op het gebied van brandveiligheid beschikt om het totale brandveiligheidsconcept vorm te geven.

De vijf onderzochte politieregio's beschikken niet over een adequaat brandveiligheidsbeleid. Vaak is er wel beleid op onderdelen zoals bedrijfshulpverlening aanwezig, maar ontbreekt het aan belangrijke onderdelen zoals een beleidskader brandveiligheid, een uitgewerkt calamiteitenplan, auditprogramma's ten aanzien van brandveiligheid, het informeren van arrestanten over brandveiligheid en een (model)ontruimingsplan. Van een goed afgewogen en onderling afgestemd beleid is dan ook nergens sprake.

Eén regio (Haaglanden) was zelfstandig bezig een eigen brandveiligheidsbeleid te ontwikkelen. Dit beleid is inmiddels in concept gereed, maar nog niet geïmplementeerd.

Door de meeste politieregio's wordt brandveiligheidsbeleid als een onderdeel van de bedrijfshulpverlening beschouwd en niet als een zelfstandig onderdeel waarmee alle relevante brandveiligheidsaspecten (bouwkundige, installatietechnische, gebruiks- management- en personele aspecten) worden samengebracht tot een compleet brandveiligheidsconcept.

Daar waar beleid aanwezig is, is dit ook niet altijd bij de medewerkers bekend of wordt door medewerkers aangegeven dat het niet consequent wordt uitgevoerd. Het brandveiligheidsbewustzijn van de medewerkers laat ook te wensen over. Het gebrek aan directe aansturing door de korpsleiding zal hier mede debet aan zijn.

Bij 40% van de politiebureau's werd aangegeven dat de korpsleiding geen duidelijke rol heeft ten aanzien van het brandveiligheidsbeleid. De taken met betrekking tot brandveiligheidsbeleid zijn meestal gedelegeerd aan het hoofd BHV/Arbo van de politieregio. Vaak blijft de betrokkenheid van de korpsleiding beperkt tot incidentele dan wel periodieke verantwoording. Van feitelijke aansturing door de korpsleiding lijkt slechts in één regio (Haaglanden) daadwerkelijk sprake te zijn. In deze regio is brandveiligheid ook een terugkerend onderwerp van gesprek in de beheersdriehoek (Korpsbeheerder, Korpschef, Hoofdofficier van Justitie).

Het beeld met betrekking tot het informeren van arrestanten over noodprocedures in geval van brand is sterk wisselend. Soms zijn er folders beschikbaar in verschillende talen, in de helft van de politiebureau's worden arrestanten echter niet geïnformeerd.

In de politieregio Gelderland-Zuid werd aangegeven dat arrestanten bij een calamiteit door de arrestantenverzoekers worden geïnstrueerd. Het besef van de snelheid waarmee een brand zich kan ontwikkelen, is hier kennelijk niet erg groot.

Bron: VI-inspecteur

In de politieregio's wordt weinig gedaan aan evaluatie en bijstelling van brandveiligheidsbeleid. De borging van het aanwezige beleid schiet daar dan ook duidelijk tekort.

Bij drie van de vijf regio's is er beleid om de brandveiligheidsrisico's op cel door de keuze van meubilair en

stoffering en het verbieden van invoer van goederen te verminderen. Dit beleid wordt volgens de medewerkers ook streng toegepast. Wel werd er soms over geklaagd dat het niet is toegestaan om arrestanten volledig te visiteren. Hierdoor blijft er volgens de politie een risico bestaan dat ongewenste zaken mee de cel in worden gesmokkeld.

Structurele controle van de naleving van voorschriften en procedures vindt in geen van de regio's plaats. Dit beperkt zich meestal tot enkele (vooral technische) aspecten.

In mei 2006 heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid een brief aan de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) gezonden waarin naar aanleiding van de eerste uitkomsten van het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar de Schipholbrand wordt verzocht het voortouw te nemen "bij het opstellen van een referentiekader voor de brandveiligheid van arrestantenverblijven" en om voor de korte termijn na te gaan of in de brief genoemde aandachtspunten ten aanzien van de brandveiligheid "aanleiding geven tot maatregelen in een of meer van hun arrestantenverblijven". Deze brief is in juni 2006 door de RHC doorgezonden aan alle korpschefs. De tekst van de brief van de IOOV is toegevoegd als Bijlage 3.

Er is bij de uitvoering van het onderzoek niets gebleken van enige vorm van afstemming op het gebied van brandveiligheidsbeleid tussen de politieregio's. Door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is in december 2007 weliswaar een bijeenkomst met alle partners georganiseerd om de mogelijkheden te verkennen om tot landelijke afspraken over brandveiligheid te komen, maar tot enig zichtbaar resultaat heeft dit niet geleid. De politieregio's zijn allemaal afzonderlijk bezig het wiel uit te vinden op het gebied van de brandveiligheid en het brandveiligheidsbeleid.

Verder heeft de directe betrokkenheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de brandveiligheid van de politiecellen zich de laatste jaren beperkt tot het uit laten voeren van een "oriënterende kwaliteitsscan naar bedrijfshulpverlening en brandveiligheid bij cellenblokken in politiebureau's" door het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra in 2007. Naar aanleiding van de uitkomsten van deze scan heeft de minister van BZK in maart 2008 aan alle korpsbeheerders schriftelijk verzocht voor elk politiecellencomplex na te gaan of wordt voldaan aan de gestelde eisen ten aanzien van bedrijfshulpverlening en bouwkundige brandveiligheid en daarover te rapporteren.

3.2.5 Commissies van toezicht politiecellen

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2000 de regionale politiekorpsen verplicht elk een onafhankelijke commissie van toezicht in te stellen voor de politiecellencomplexen. Deze commissies hebben tot taak "toezicht te houden op de huisvesting, veiligheid, verzorging en bejegening van mensen die ingesloten zijn in een politiecel"⁴.

In het kader van dit onderzoek zijn bij de vijf onderzochte regionale politiekorpsen recente jaarverslagen van deze commissies opgevraagd om na te gaan in hoeverre zij bij de uitvoering van hun taak aandacht besteden aan brandveiligheidsaspecten.

Van twee van de vijf politiekorpsen (Friesland en Haaglanden) zijn jaarverslagen ontvangen en van één korps (Brabant Noord) zijn enkele oude en summier rapportages van individuele onderzoeken bij politiebureau's ontvangen. De reden hiervoor is, dat de commissie in deze regio in de afgelopen jaren niet actief is geweest. De twee overige politiekorpsen hebben ondanks herhaalde verzoeken geen jaarverslagen ter beschikking gesteld.

Uit de ontvangen jaarverslagen blijkt dat de commissies bij hun onderzoeken aandacht besteden aan de aanwezigheid van en bekendheid bij het personeel met ontruimingsplannen. Ook wordt gekeken of er periodiek ontruimingsoefeningen worden gehouden.

In een recent jaarverslag van de politieregio Haaglanden wordt uitgebreider ingegaan op brandveiligheid. Zo wordt onder andere aandacht besteed aan de (on)bekendheid met de nooddeurprocedure, blokkades in de vluchtwegen, de kwaliteit vluchtwegaanduidingen en de gehouden ontruimingsoefeningen.

De commissie merkt op dat aan een aantal wijkbureau's de Bedrijfshulpverlening nog in de kinderschoenen staat. De bekendheid met ontruimingsplannen en -oefeningen van het personeel en in het bijzonder de wachtcommandant is wisselend.

Bron: Jaarverslag 2007, Regionale Commissie van Toezicht Politiecellen Haaglanden

⁴ Citaat uit persbericht van het Ministerie van BZK d.d. 12 mei 2000

Uit geen van de ontvangen jaarverslagen blijkt dat aandacht is besteed aan de aanwezigheid van brandveiligheidsbeleid, de uitvoering daarvan en de wijze waarop dit beleid is geborgd. Ook wordt niets vermeld over de bouwkundige brandveiligheid van de politiecellen en weinig over de naleving van de gebruiksvoorschriften ten aanzien van de brandveiligheid. Gelet op de samenstelling van de commissies ontbreekt het waarschijnlijk aan specifieke deskundigheid op het gebied van brandveiligheid.

In de individuele rapportages die van de politieregio Brabant Noord zijn ontvangen, komt het onderwerp brandveiligheid in zijn geheel niet ter sprake.

3.2.6 Verschillen tussen de politieregio's

Om na te kunnen gaan of er verschillen in de onderzoeksresultaten zijn tussen de vijf onderzochte politieregio's zijn deze afzonderlijk uitgedraaid en geanalyseerd.

Bouwkundig

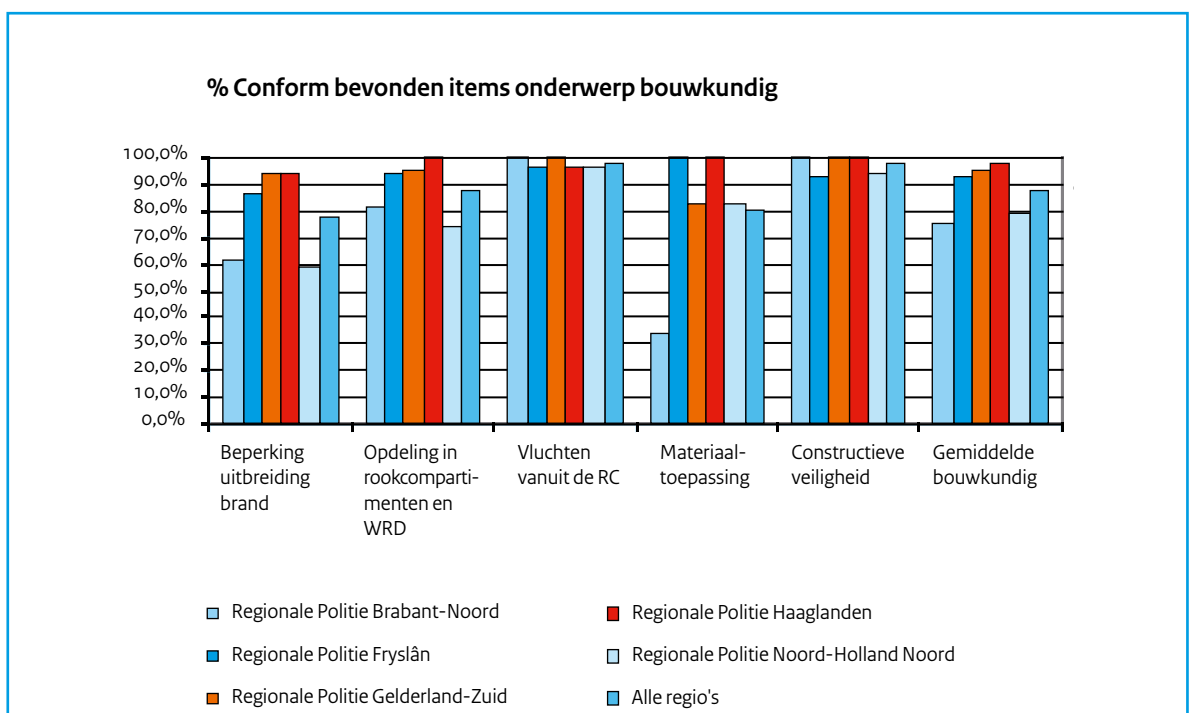
Uit de analyse blijkt dat voor wat betreft de bouwkundige aspecten de regio Haaglanden het beste scoren gevolgd door de regio's Gelderland-Zuid en Friesland. De regio's Noord-Holland Noord en Brabant Noord scoren (in die volgorde) het slechtst.

De grootste verschillen zijn te vinden bij de thema's brand- en rookcompartimentering. Bij materiaaltoepassing scoort Brabant Noord opmerkelijk laag.

Een reden voor de goede score van Friesland op deze gebouwgebonden aspecten is waarschijnlijk het gegeven dat de bureau's in Friesland over het algemeen veel nieuwer zijn dan in de andere regio's. Vijf van de zes daar onderzochte gebouwen zijn in 2001 of later gerealiseerd. Bovendien is bij de bouw van deze bureau's veel aandacht besteed aan de brandveiligheid. De oudste gebouwen zijn onderzocht in Noord-Holland Noord, deze waren gemiddeld ruim 20 jaar oud.

Hoewel een vrijwel nieuw gebouw qua brandveiligheid vanzelfsprekend beter van kwaliteit is dan een gebouw van twintig of dertig jaar oud maakt dit de slechte uitkomsten niet acceptabel. De bureau's zijn namelijk getoetst aan de voorschriften voor de bestaande bouw van het Bouwbesluit 2003. Dat is het kwaliteitsniveau waaraan alle bestaande gebouwen in Nederland tenminste moeten voldoen, hoe oud ze ook zijn.

Tabel 2: Onderzoeksresultaten voor 'bouwkundig' bij de vijf politieregio's



De regio Haaglanden heeft overigens zelf het initiatief genomen om alle politiebureau's in de regio door een extern bureau te laten controleren op tekortkomingen qua brandveiligheid. Volgens de planning moeten deze onderzoeken eind 2009 zijn afgerond.

Gebruik

In onderstaande tabel zijn de onderzoeksresultaten voor de gebruikaspecten van de verschillende politieregio's per onderwerp weergegeven. De percentages geven per onderzoeksitem aan bij welk percentage van de vragen voor dat item geen tekortkomingen zijn geconstateerd.

Voor wat betreft de onderzochte gebruikaspecten komt naar voren dat hier de regio Friesland het beste scoort, gevolgd door Gelderland-Zuid en Haaglanden. Het slechtst worden de gebruikvoorschriften nageleefd in Noord-Holland Noord en Brabant Noord.

De lage score van Noord-Holland Noord is met name het gevolg van het vaak ontbreken van rookmelders in de cellen, het ontbreken van onderhoudscertificaten, het vastzetten van brandwerende deuren, het ontbreken van opschriften op nooddeuren, de opslag van goederen in de stookruimte en het ontbreken van de gebruikvergunning op locatie.

De regio Brabant Noord scoorde laag door onder andere het vaker voorkomen van meervoudige sluitingen op celdeuren, het (niet kunnen) openen van deuren in de vluchtroute en

het eveneens ontbreken van de gebruikvergunning en opschriften op nooddeuren.

Opmerkelijke verschillen zijn ook te vinden bij de thema's noodverlichting en vluchtrouteaanduiding en branddetectie en -bestrijding.

BHV/Arbo

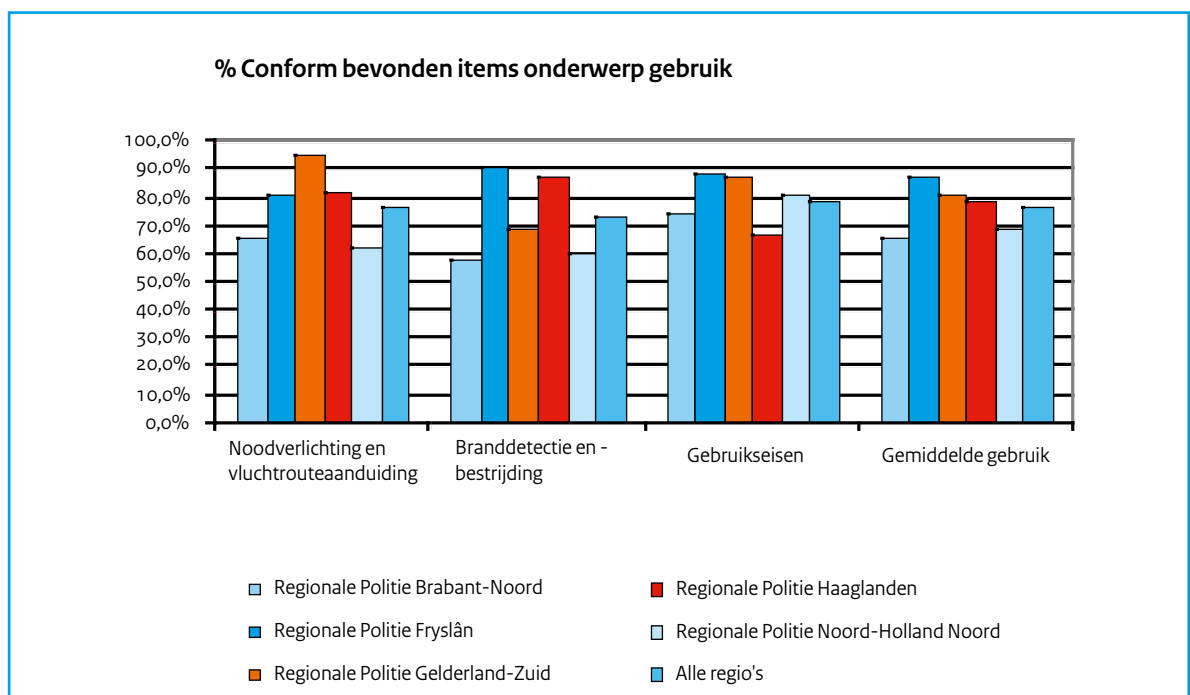
Ten aanzien van de bedrijfshulpverlening scoren de politieregio's Gelderland Zuid, Haaglanden en Noord-Holland Noord ongeveer gelijk. De regio's Brabant-Noord en Friesland scoren op dit punt beduidend minder. De reden hiervan is deels gelegen in het niet actueel zijn van meerdere BHV-plannen en het ontbreken van risico-inventarisaties en -evaluaties.

Brandveiligheidsbeleid

Voor wat betreft het brandveiligheidsbeleid zijn er aanzienlijke verschillen tussen de regio's. Feitelijk beschikt alleen de regio Haaglanden over een eigen brandveiligheidsbeleid. Dit beleid was echter op het moment van onderzoek nog in een conceptstadium en derhalve nog niet geïmplementeerd. De andere regio's beschikken slechts op onderdelen over beleid.

Brandveiligheidsbeleid is een zaak die vooral op regionaal niveau en niet op lokaal niveau wordt geregeld. Om die reden is dit onderwerp in subparagraaf 3.2.4. ook al hoofdzakelijk beschreven op regionaal niveau en is een uitsplitsing van de onderzoeksuitkomsten hier dan ook niet meer noodzakelijk.

Tabel 3: Onderzoeksresultaten voor 'gebruik' bij de vijf politieregio's



3.2.7 Samenvatting bevindingen regionale politiekorpsen

De brandveiligheid van de cellen van de regionale politiekorpsen laat nog al eens te wensen over. Er zijn bij tweeëntwintig van de dertig politiebureau's één of meerdere tekortkomingen ten aanzien van de bouwkundige brandveiligheid geconstateerd. Met name bij de (sub)brandcompartimentering waren er veel gebreken, bij zestien bureau's werden dergelijke tekortkomingen geconstateerd. In twee gevallen was de aangetroffen situatie zo ernstig dat aan de gemeente als eerstelijns toezichthouder is verzocht handhavend op te treden en het gebruik van de cellen te laten beëindigen.

Er is qua bouwkundige brandveiligheid weinig verschil in aantallen tekortkomingen tussen grote politiebureau's met reguliere cellen en kleine bureau's met zogenaamde ophoudruimtes.

Door één van de vijf politieregio's wordt op dit moment gewerkt aan verbetering van de bouwkundige brandveiligheid van de bureau's.

Voor wat betreft de gebruikaspecten is geconstateerd dat één van de onderzochte bureau's aan alle voorschriften op dit punt voldoet. Vaak ontbraken verplichte opschriften op nooddeuren en werden soms vluchtwegen onvoldoende vrijgehouden. Ook is er twijfel over de snelheid waarmee celdeuren kunnen worden geopend door de aanwezigheid van meervoudige sluitingen. Het (administratieve) voorschrift dat de gebruiksvergunning op de locatie aanwezig moet zijn, wordt het slechtst nageleefd.

Beter is het gesteld met de aanwezigheid en het onderhoud van de blusmiddelen. Hierbij werden bijna geen tekortkomingen geconstateerd.

De aanwezigheid van de voor celfuncties verplichte brandmeldinstallaties met volledige bewaking en doormelding laat te wensen over. Negen, vooral kleine bureau's beschikken daar niet over. Ook ontbraken vaak de verplichte logboeken van de aanwezige installaties.

De kwaliteit van de bedrijfshulpverlening is wisselend. Sommige regio's schieten hierin nog tekort.

Het ontbreekt aan centrale aansturing en onderlinge afstemming van de brandveiligheid en aan uniform brandveiligheidsbeleid in de politieregio's. Feitelijk is ieder voor zich op regionaal niveau bezig het wiel uit te vinden. De betrokkenheid van de korpsleiding bij brandveiligheidsaangelegenheden is over het algemeen gering. Tenslotte is geconstateerd dat de 'Regionale commissies van toezicht politiecellen' te weinig aandacht hebben voor brandveiligheid. Deze Commissies ontbreekt het waarschijnlijk aan inhoudelijke kennis op dit terrein.

3.3 Uitkomsten onderzoek bij cellen van de Spoorwegpolitie/KLPD

De Spoorwegpolitie maakt deel uit van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Korpsbeheerder van de KLPD is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In het kader van dit onderzoek zijn de cellen van vijf politiebureau's op grotere spoorwegstations onderzocht.

De bureau's van de Spoorwegpolitie/KLPD zijn over het algemeen klein en beschikken over een gering aantal cellen.

De bureau's van de Spoorwegpolitie/KLPD zijn niet in eigendom bij het korps. Meestal zijn ze in eigendom bij (een onderdeel van) de Nederlandse Spoorwegen. De bureau's worden gehuurd en beheerd door de Rijksgebouwendienst. In één geval (Arnhem) is het kantoorpand waarin het politiebureau is gevestigd ook eigendom van de Rijksgebouwendienst.



Bureau van de Spoorwegpolitie/KLPD te Utrecht

Op grond van de Woningwet berust behalve bij de eigenaar ook een verantwoordelijkheid bij de gebruiker i.c. de Spoorwegpolitie/KLPD voor de bouwkundige brandveiligheid van de in gebruik zijnde panden.

De onderzoeksonderwerpen en de wijze van uitvoering van het onderzoek waren identiek aan de onderzoeken bij de politiebureau's van de regionale politiekorpsen. Voor een beschrijving van de onderzoeksonderwerpen wordt dan ook verwezen naar paragraaf 3.2.

3.3.1 Bouwkundige veiligheid

Compartmentering

Bij vier van de vijf onderzochte bureau's van de Spoorwegpolitie/KLPD zijn geen tekortkomingen bij de brandcompartimenten geconstateerd of was het hele gebouw waar het bureau deel van uitmaakt, aangemerkt als één brandcompartiment.

De subcompartmentering van de cellen ontbreekt bij vier van vijf onderzochte locaties van de Spoorwegpolitie/KLPD. In een drietal gevallen waren de geconstateerde tekortkomingen ten aanzien van de brandveiligheid in zijn totaliteit zo ernstig dat ingrijpen noodzakelijk was. Dit heeft geleid tot het buiten gebruik stellen van de cellen in Groningen, Rosendaal en Utrecht. Bij alle drie de locaties liepen onder andere de brandscheidende wanden niet door boven het plafond, was geen brandklep in het ventilatiekanaal aangebracht en waren de celdeuren onvoldoende brandwerend.

De Spoorwegpolitie/KLPD en de Rijksgebouwendienst hebben ophoudruimten nooit getoetst aan de eisen van het Bouwbesluit 2003 voor celfuncties⁵. Door de Spoorwegpolitie/KLPD wordt 'het Amsterdamse model' gehanteerd voor de inrichting van politiecellen. Dit is een aangepaste versie van de Regeling politiecellencomplex van het Ministerie van BZK (zie ook onder 3.5).

Op één bureau waren de zelfsluitende deuren in een brandscheiding voorzien van een negentiggraden stop, waardoor de deuren in geopende stand kunnen blijven staan.

Vluchtmogelijkheden

Alle vijf de onderzochte politiebureau's zijn klein en de vluchtwegen zijn dan ook kort. Van rook- of brandvrije vluchtwegen is in zo'n geval zelden sprake zodat ten aanzien van de vluchtmogelijkheden niet aan alle voorschriften hoefde te worden getoetst.

In het politiebureau waar de brandcompartimentering niet op orde is, geldt hetzelfde voor de rookcompartimentering.

Constructieve (brand)veiligheid

Bij geen van de onderzochte bureau's zijn tekortkomingen bij de brandwerendheid van de constructie geconstateerd.

Bij twee bureau's van de Spoorwegpolitie/KLPD waren bouwwerkzaamheden zonder de noodzakelijke bouwvergunning uitgevoerd.

Van het bureau van de Spoorwegpolitie/KLPD in Utrecht bleek geen bouwvergunning bij de gemeente aanwezig te zijn. Dit bureau is inclusief de aanwezige cellen dan ook (ca. 10 jaar geleden) hoogstwaarschijnlijk zonder bouwvergunning gerealiseerd.

Bron: VI-inspecteur

Materiaaltoepassing

Bij twee van de vijf bureau's was onduidelijkheid over kwaliteit ten aanzien brandvoortplanting en rookdichtheid van toegepaste materialen. Certificaten die de kwaliteit van de bouwmaterialen aan kunnen tonen waren niet beschikbaar.

3.3.2 Brandveilig gebruik

Voor twee van de vijf bureau's beschikt de Spoorwegpolitie/KLPD over een gebruiksvergunning. Voor de andere locaties is dit gelet op de omvang van de bureau's en de aanwezigheid van uitsluitend ophoudruimtes, waarin niet wordt overnacht, niet noodzakelijk. Bij één bureau was de afgegeven vergunning niet op de locatie aanwezig. Bij deze locatie week de aangetroffen situatie op het punt van de brandcompartimentering af van compartimentering op de gebruiksvergunningstekeningen die bij de gemeente aanwezig waren.

De kleine bureau's van de Spoorwegpolitie/KLPD beschikken meestal niet over een (eigen) stookruimte. Daar waar deze aanwezig was (één locatie) werden er geen brandbare goederen aangetroffen.

Op drie van de vijf locaties waren celdeuren aanwezig met meervoudige sluitingen, vaak een slot met sleutel en twee grendels, die meestal bovenaan en onderaan de deuren waren geplaatst. Er bestaat twijfel of deze deuren bij een calamiteit voldoende snel zijn te openen (zie ook onder 3.2.2).

⁵ Zie ook de toelichting over ophoudruimten in paragraaf 2.1.



Celdeur met een slot en twee grendels

Op geen van de vijf onderzochte locaties zijn obstakels in de vluchtwegen aangetroffen en overal werkten (voor zover aanwezig) zelfsluitende brand- en rookwerende deuren naar behoren.

Bij twee bureau's ontbrak op een vluchtdoor de aanduiding "nooduitgang" of "nooddeur vrijlaten".

Installaties en blusmiddelen

Een brandmeldinstallatie⁶ met volledige bewaking en doormelding bleek niet overal aanwezig te zijn. Ook ontbrak in één bureau een ontruimingsalarminstallatie. Het certificaat van de brandmeldinstallatie en de ontruimingsalarminstallatie waren ook niet overal waar zo 'n installatie werd aangetroffen aanwezig.

Noodverlichting was op alle bureau's waar deze verplicht is ook aanwezig. Meer gedetailleerde gegevens van de installaties bij de vijf onderzochte bureau's staan in onderstaande tabel.

Bij één bureau ontbraken de noodzakelijke vluchtrouteaanduidingen, terwijl bij twee andere bureau's van de Spoorwegpolitie/KLPD de aanwezige aanduidingen niet allemaal goed functioneerden. Een bewijs van onderhoud kon vaak niet worden getoond, dit zou bij de gebouw eigenaar in bezit zijn.

Bij alle vijf bureau's van de Spoorwegpolitie/KLPD waren de aanwezige blusvoorzieningen goed traceerbaar en bereikbaar. Bij twee bureau's werden evenwel blusmiddelen aangetroffen die niet recent waren gekeurd.

3.3.3 BHV/Arbo

De onderzoeksuitkomsten in deze en de volgende subparagraaf zijn gebaseerd op onderzoek bij vier bureau's van de Spoorwegpolitie/KLPD en de algemene informatie die door de Spoorwegpolitie/KLPD over deze onderwerpen is verstrekt. Voor één van de vijf onderzochte locaties waren geen gegevens beschikbaar van de onderwerpen BHV/Arbo en brandveiligheidsbeleid.

De Spoorwegpolitie/KLPD beschikt over een bedrijfshulpverleningsplan (BHV-plan). Bij de uitvoering van het onderzoek bleek dat het bestaan hiervan niet bij iedereen bekend is. De namen van de BHV-ers⁷ zijn niet vastgelegd in het BHV-plan. Alle medewerkers zijn echter opgeleid als ontruimer, dus vastlegging voor het ontruimingsdeel van het BHV-plan is in praktische zin dan ook niet echt noodzakelijk. Ook is het om die reden niet nodig om met de aanwezigheid van BHV-ers rekening te houden bij het opstellen van de dienstroosters.

Tabel 4: Aanwezigheid installaties

installatie	aanwezig	gecertificeerd	periodiek onderhouden
brandmeldinstallatie met volledige bewaking en doormelding	3	1	2
ontruimingsalarminstallatie	4	1	2
noodverlichting	3	nvt	2

⁶ Zie ook de toelichting over ophoudruimten in paragraaf 3.1.

⁷ Door de Spoorwegpolitie/KLPD worden medewerkers pas als BHV-er aangemerkt als ze alle opleidingen inclusief de EHBO-opleiding hebben gevolgd.

Het bureau van de Spoorwegpolitie/KLPD in Utrecht beschikte over een bedrijfshulpverleningsplan. Bij de dienstdoende wachtcommandant was het bestaan van dit plan echter niet bekend. Hoe op dit bureau in de praktijk invulling wordt gegeven aan de instructies van BHV-plan is onduidelijk.

Bron: VI-inspecteur

Opleidingen, trainingen en oefeningen worden centraal geregistreerd. Eén van de vestigingen beschikt niet over een actuele risico-inventarisatie en –evaluatie. Daar waar deze wel aanwezig is, is die actueel en worden daarin onder andere de eisen voor de BHV-organisatie beschreven en wordt aandacht besteed aan specifieke kenmerken van het gebouw.

Alle onderzochte vestigingen beschikken over een brandveiligheidsinstructie.

Drie van de vier vestigingen beschikken over een actueel ontruimingsplan. Deze ontruimingsplannen zijn niet besproken met de brandweer. In één van de vestigingen was het ontruimingsplan geoefend. In de andere vestigingen vinden soms gezamenlijke oefeningen met de NS plaats.

3.3.4 Brandveiligheidsbeleid

De Spoorwegpolitie/KLPD kent behalve een BHV-plan geen goed uitgewerkt, eigen brandveiligheidsbeleid. Uit de met medewerkers gehouden interviews is geen duidelijke betrokkenheid van de korpsleiding bij het brandveiligheidsbeleid gebleken.

Er is wel beleid ten aanzien van brandveiligheidsrisico's op cel. Arrestanten worden 'gestript' op cel geplaatst. Dit houdt in dat ze slechts gekleed in broek en T-shirt worden ingesloten. Alle persoonlijke bezitting moeten in bewaring worden gegeven. Ook is er beleid ten aanzien van meubilering van de cellen. Deze zijn zo sober mogelijk en met brandvrije materialen ingericht. Dit beleid wordt volgens de medewerkers consequent gehanteerd.

Er is geen uniform beleid voor het informeren van arrestanten over instructies en voorschriften ten aanzien van brandveiligheid. De naleving van voorschriften en procedures wordt niet periodiek gecontroleerd.

Voor zo ver er beleid aanwezig is, is er geen sprake van borging van dat beleid door middel van periodieke evaluatie en bijstelling van dat beleid.

De in subparagraaf 3.2.4 genoemde brief van de IOOV over brandveiligheid bij arrestantenverblijven is destijds (2006) ook aan de korpschef van de KLPD gezonden.

3.3.5 Samenvatting bevindingen Spoorwegpolitie/KLPD

De bureau's van de Spoorwegpolitie/KLPD vallen onder de verantwoordelijkheid van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). De bureau's zijn in beheer bij de Rijksgebouwendienst.

De bouwkundige brandveiligheid van de cellen van de Spoorwegpolitie/KLPD is onvoldoende. Bij twee bureau's bleken bouwkundige werkzaamheden zonder bouwvergunning te zijn uitgevoerd.

Ten aanzien van het gebruik werden minder tekortkomingen geconstateerd. Wel werden ook hier vaak meervoudige sluitingen op de celdeuren aangetroffen en ontbraken soms de verplichte aanduidingen op vluchtdeuren.

De verplichte brandmeldinstallatie ontbrak bij twee bureau's en de verplichte logboeken werden niet op de locaties aangetroffen. Blusmiddelen waren overal voldoende aanwezig. Meer aandacht is echter vereist voor de verplichte, periodieke keuring daarvan. Ook schoot het onderhoud van de vluchtrouteaanduidingen soms tekort.

De bedrijfshulpverlening is bij de Spoorwegpolitie/KLPD redelijk georganiseerd. Op onderdelen is er evenwel nog aanscherping mogelijk zoals het bespreken van ontruimingsplannen met de brandweer en het zelfstandig oefenen van die ontruimingsplannen. Ook is niet overal een actuele risico-inventarisatie en –evaluatie aanwezig.

Het ontbreekt bij de Spoorwegpolitie/KLPD aan een goed brandveiligheidsbeleid. Alleen het beleid ten aanzien van de bedrijfshulpverlening kan als adequaat worden aangemerkt. Er is weinig betrokkenheid van de korpsleiding bij het brandveiligheidsbeleid geconstateerd.

Er is geen sprake van borging van het aanwezige brandveiligheidsbeleid.

Bij drie van de vijf onderzochte politiebureau's was er gelet op de totale brandveiligheidsproblematiek aanleiding om de gemeente te verzoeken handhavend op te treden.

3.4 Uitkomsten onderzoek bij cellen van de Koninklijke Marechaussee

In het kader van dit onderzoek zijn de politiecellen van drie bureau's⁸ van de Koninklijke Marechaussee op luchthavens onderzocht. De Marechaussee maakt als één van de vier krijgsmachtonderdelen deel uit van het ministerie van Defensie.

⁸ Niet overal waren de cellen in de bureau's van de Marechaussee gesitueerd. Zo lagen ze bijvoorbeeld op Schiphol over verschillende locaties verspreid. Voor de eenduidigheid wordt echter overal de term 'bureau' gehanteerd.

De bureau's in Rotterdam en Haarlemmermeer zijn eigendom van de Luchthaven Schiphol. Het bureau in Eindhoven is in eigendom bij het Ministerie van Defensie.



Pand op Rotterdam Airport waarin de Marechaussee is gehuisvest.

De cellencomplexen van de Marechaussee worden momenteel integraal onderzocht op brandveiligheid met behulp van een door de Rijksgebouwendienst ontwikkelde methodiek. Met behulp van de uitkomsten van deze onderzoeken zal een verbetertraject worden opgesteld.

De onderzoeksonderwerpen en de wijze van uitvoering van het onderzoek waren identiek aan de onderzoeken bij de politiebureau's van de regionale politiekorpsen en de Spoorwegpolitie/KLPD. Voor een beschrijving van de onderzoeksonderwerpen wordt dan ook verwezen naar Hoofdstuk 3.2.

3.4.1 Bouwkundige veiligheid

De bouwkundige brandveiligheid van de onderzochte cellen van de Koninklijke Marechaussee op de drie luchthavens was niet op orde. Op twee locaties zijn tekortkomingen bij de brandcompartimentering geconstateerd, zoals niet brandwerend afgewerkte leidingdoorvoeren, ontbrekende brandkleppen in ventilatiekanalen, niet doorgezette scheidingswanden boven de plafonds e.d.

Evenals bij de cellen van de regionale politiekorpsen en de Spoorwegpolitie/KLPD werden ook veel gebreken ten aanzien van de subcompartimentering geconstateerd. Ook hier waren leidingdoorvoeren niet brandwerend afgewerkt, in ventilatiekanalen ontbraken brandkleppen en waren ramen in celdeuren niet brandwerend uitgevoerd, of was er onduidelijkheid over de brandwerendheid van de deuren zelf.

In Eindhoven was de brandveiligheid van de cellen dermate slecht dat de gemeente is verzocht handhavend op te treden.

Bij de cellen van de Marechaussee op de luchthaven Schiphol⁹ was door de gemeente Haarlemmermeer ten tijde van de uitvoering van het onderzoek al een handhavingprocedure op het gebied van brandveiligheid gestart, zodat een verzoek tot handhaving van de VROM-Inspectie niet meer nodig was. Door middel van het opleggen van een last onder dwangsom heeft de gemeente de gebruiker verplicht passende maatregelen te nemen om de brandveiligheid te verbeteren.

Bij een cellencomplex op Schiphol dat in 2006 in gebruik is genomen, werd geconstateerd dat in de loze ruimten boven de cellen de brandcompartimentering op vele plaatsen was doorbroken door het aanleggen van nieuwe leidingen en het verwijderen van ventilatiekanalen. De hierdoor ontstane gaten waren niet brandwerend afgewerkt, ondanks dat door de eigenaar op de wanden grote borden waren aangebracht waarop stond vermeld dat het brandwerende scheidingswanden waren. Enkele van deze borden waren bij de uitvoering van de werkzaamheden zelfs verwijderd.

Bron: VI-inspecteur

Vluchtmogelijkheden

Ten aanzien van de vluchtmogelijkheden zijn weinig of geen tekortkomingen geconstateerd. Bij één cellencomplex waar problemen waren geconstateerd met de brandcompartimentering was ook de rookcompartimentering niet op orde.

Constructieve (brand)veiligheid

Voor wat betreft de constructieve veiligheid zijn bij de onderzochte bureau's geen tekortkomingen geconstateerd. Bij twee bureau's waren bij werkzaamheden brandscheidingen doorbroken zonder dat deze waren aangeheeld. Deze werkzaamheden zijn zonder bouwvergunning uitgevoerd.

De cellen en verhoorkamers op de luchthaven Rotterdam Airport zijn door middel van een verbouwing zonder de verplichte bouwvergunning gerealiseerd. Wel was er door de gemeente een gebruiksvergunning afgegeven. Ook op de luchthaven Eindhoven waren bouwkundige werkzaamheden zonder bouwvergunning uitgevoerd.

Materiaaltoepassing

Bij twee van de drie bureau's was onduidelijkheid over de kwaliteit ten aanzien brandvoortplanting en rookdichtheid van toegepaste materialen. Certificaten die de kwaliteit aan kunnen tonen, waren niet beschikbaar.

⁹ Dit betreft niet de cellen in het detentie- en uitzetcentrum op Schiphol-Oost waar in 2005 een brand heeft gewoed, maar cellen in de Terminal op Schiphol-Centrum.

3.4.2 Brandveilig gebruik

Alle drie de cellencomplexen van de Koninklijke Marechaussee beschikken over een gebruiksvergunning. Bij één bureau was deze niet op de locatie aanwezig, maar in bezit van de gebouweigenaar. De bouwkundige situatie was overal in overeenstemming met de tekeningen van de gebruiksvergunning.

Voor zover stookruimten aanwezig waren, zijn daarin geen brandbare goederen aangetroffen.

Alle afgesloten deuren (inclusief de celdeuren) en deuren in de vluchtroutes konden voldoende snel worden geopend om veilig te kunnen vluchten.

Op alle locaties waren de vluchtdoors aan de buitenzijde voorzien van het verplichte opschrift.



Van opschrift voorziene nooduitgang

Op één locatie troffen de inspecteurs een aantal zelfsluitende deuren aan die waren vastgezet met een spie. De werking van de brand- en rookwerende scheiding wordt hierdoor te niet gedaan. Ook troffen ze op een andere locatie diverse voorwerpen in de vluchtroute aan die het vluchten bij een calamiteit kunnen bemoeilijken.

Installaties en blusmiddelen

Bij twee bureau's ontbrak een volledige brandmeldinstallatie¹⁹, een ontruimingsalarminstallatie was daarentegen overal aanwezig. Er kon echter niet altijd worden aangetoond dat deze adequaat werden onderhouden. Ook ontbraken soms de verplichte certificaten.

Bij één bureau was in het brandcompartiment van de cellen geen noodverlichting aanwezig. Daar waar de noodverlichting wel aanwezig was, werd deze goed onderhouden.

In onderstaande tabel zijn de onderzoeksuitkomsten voor de Marechaussee voor wat betreft de installaties weergegeven.

Alle drie de bureau's van de Marechaussee zijn voorzien van een adequate vluchtrouteaanduiding. Bij één daarvan kon geen bewijs van onderhoud worden getoond, dat berustte bij de gebouweigenaar.

Voor wat betreft de brandblusmiddelen ontbrak bij één bureau een brandblusser, verder waren deze in voldoende mate aanwezig en worden ze jaarlijks onderhouden.

3.4.3 BHV/Arbo

De cellencomplexen van de Koninklijke Marechaussee op luchthavens beschikken alle drie over een bedrijfshulpverleningsplan en een actuele risico-inventarisatie en –evaluatie. Alle arrestantenverzorgers zijn standaard opgeleid tot BHV-er. De 'centrale' R,I&E beschrijft een theoretische benadering van standaardrisico's. De praktijk situatie is op locatie ingevuld op basis van worst case scenario's. Op Schiphol is dit centraal geregeld via de gebouweigenaar de Schiphol Group.

Voor de opleiding van de BHV-ers is er een landelijk protocol. De opleidingen vinden plaats via een externe organisatie. Er wordt minimaal twee keer per jaar per gebouw of complex geoefend, waarvan minimaal één keer een ontruiming. Daarnaast volgen de BHV-ers één keer per jaar een herhalingsoefening.

Op districtsniveau worden de inhoud en resultaten van oefeningen (verplicht) geëvalueerd. De vestigingen beschikken alledrie over een brandveiligheidsinstructie en een actueel, met de brandweer besproken ontruimingsplan.

Tabel 5: Aanwezigheid installaties

installatie	aanwezig	gecertificeerd	periodiek onderhouden
brandmeldinstallatie met volledige bewaking en doormelding	1	1	1
ontruimingsalarminstallatie	3	2	1
noodverlichting	2	nvt	2

¹⁹ Zie ook de toelichting over ophoudruimten in paragraaf 3.1.

3.4.4 Brandveiligheidsbeleid

De Marechaussee beschikt over een eigen brandveiligheidsbeleid dat centraal is opgesteld. Het beleid is goed bekend op de onderzochte locaties. Het beleid wordt geëvalueerd en zo nodig bijgesteld. De Marechaussee voert evaluaties uit door middel van periodieke, onafhankelijke audits. Het beleid is weliswaar niet volledig, maar kan toch als voldoende worden aangemerkt.

De korpsleiding is bij het brandveiligheidsbeleid betrokken via de calamiteitenorganisatie. Ook worden nieuwe beleidsdocumenten met de korpsleiding besproken en door de leiding goedgekeurd. In de planning- en controlecyclus is een viermaandelijks overleg opgenomen, waarin de risico's worden besproken.

De Marechaussee heeft geen beleid voor het informeren van arrestanten over brandveiligheidsaspecten. Uitgangspunt is dat er zo weinig mogelijk spullen op cel worden meegenomen.

Er is beleid om de brandveiligheidsrisico's te verminderen door keuze van meubilair en stoffering. Dit beleid wordt volgens de medewerkers consequent toegepast.

De naleving van de voorschriften en procedures wordt gecontroleerd via de eerdergenoemde periodieke audits. Zo nodig wordt het beleid bijgesteld.

De in subparagraaf 3.2.4 genoemde brief van de IOOV over brandveiligheid bij arrestantenverblijven is destijds (2006) door de IOOV in afschrift aan de commandant van de Koninklijke Marechaussee gezonden.

3.4.5 Samenvatting bevindingen Koninklijke Marechaussee

De bouwkundige brandveiligheid van de cellen van de Koninklijke Marechaussee is niet op orde. Bij één van de drie onderzochte cellencomplexen op luchthavens was er aanleiding de gemeente te verzoeken handhavend op te treden, terwijl voor de cellen op een tweede luchthaven al een handhavingsprocedure door de gemeente was gestart. De gebreken betroffen vooral de (sub)brandcompartimentering. Ook waren er bij twee bureau's bouwkundige werkzaamheden uitgevoerd zonder bouwvergunning.

De naleving van de gebruiksvoorschriften is over het algemeen goed te noemen, met uitzondering van de bepaling dat zelfsluitende deuren niet mogen worden vastgezet. Dit werd namelijk enkele malen geconstateerd.

Brandmeldinstallaties waren overal aanwezig. Ook hier konden echter op de locaties geen logboeken worden getoond. Blusmiddelen waren overal in voldoende mate aanwezig en adequaat onderhouden.

De Marechaussee beschikt over een eigen brandveiligheidsbeleid en ook is er sprake van een goed georganiseerde bedrijfshulpverlening. Voorts vinden er interne audits plaats waarbij de naleving van de voorschriften op het gebied van brandveiligheid wordt gecontroleerd. Er is dus sprake van borging van het brandveiligheidsbeleid.

Het is positief dat de Marechaussee zelf al is begonnen met een integraal onderzoek naar de brandveiligheid van in gebruik zijnde cellen als start voor een verbeteringsprogramma.

3.5 Algemene bevindingen

In tabel 6 is een rangorde weergegeven van de onderzochte politiecellen. De rangorde is bepaald op basis van de onderzoeksuitkomsten voor de onderwerpen 'bouwkundig' en 'gebruik'. De onderwerpen "BHV/Arbo" en 'brandveiligheidsbeleid' worden vaak centraal binnen de verschillende politieregio's en Spoorwegpolitie/KLPD en Marechaussee aangestuurd. De uitkomsten zijn dan ook moeilijk voor de afzonderlijke politiebureau's vergelijkbaar.

De scores, die zijn uitgedrukt in percentages, geven voor de respectievelijk 5 en 3 deelonderwerpen van 'bouwkundig' en 'gebruik' het aantal positief beantwoorde en van toepassing zijnde vragen weer.

De (cursieve) percentages voor 'bouwkundig totaal' en 'gebruik totaal' geven het totaal aantal positief beantwoorde en van toepassing zijnde antwoorden in deze categorieën weer. Op dezelfde wijze zijn de percentages voor de kolom 'totaal bouwkundig + gebruik' bepaald. Op basis van deze laatste kolom is de ranking bepaald.

Nadrukkelijk moet worden gesteld dat deze ranking niet de feitelijke brandveiligheid van de politiecellen aangeeft. Een ernstig gebrek op het gebied van brandveiligheid (bijvoorbeeld de brandcompartimentering) kan namelijk veel ernstiger gevolgen hebben dan meerdere kleine gebreken. Terwijl het laatste geval leidt tot een lagere plaats in de rangvolgorde.

Iedere score lager dan 100% betekent feitelijk dat niet wordt voldaan aan de minimumeisen ten aanzien van de brandveiligheid.

Daar waar kruisjes in de tabel staan konden de desbetreffende vragen niet door de inspecteurs worden beantwoord, bijvoorbeeld door gebrek aan gegevens.

Tabel 6: Rangorde op basis positief beantwoorde vragen uit de checklist ten aanzien van de onderwerpen 'bouwkundig' en 'gebruik'.

	Ranking	Beperking uitbreiding brand		Opdeling in rookcompartimenten en WRD		Vluchten vanuit RC	Materiaaltoepassing	Constructieve veiligheid	Bouwkundig totaal	Noodverlichting en vluchtrouteaanduiding	Branddetectie en -bestrijding		Gebruikseisen	Gebruik totaal	Totaal bouwkundig + gebruik	Gemiddelden regionale politieb corpsen	Gemiddelden Spoorwegpolitie/KLPD	Gemiddelden Koninklijke Marechaussee
Gemiddelde alle onderzochte cellen		74	86	95	74	94	83	76	71	78	74	79	81	64	67			
Reg. pol. Fryslân Wolvega	1	80	100	100	100	100	93	100	100	100	100	97	97					
Reg. pol. Fryslân Drachten	2	100	100	100	100	100	100	75	100	100	95	97	97					
Reg. pol. Fryslân Heerenveen	3	100	100	83	100	100	95	100	100	90	96	96	96					
Reg. pol. Haaglanden Pijnacker	4	100	100	100	100	100	100	100	100	80	92	95	95					
Reg. pol. Gelderland-Zuid Nijmegen	5	100	100	100	100	100	100	100	78	89	87	93	93					
Reg. pol. Fryslân Dokkum	6	80	100	100	100	100	94	80	100	89	92	93	93					
Reg. pol. Haaglanden Zoetermeer	7	100	100	100	100	100	100	80	90	70	80	88	88					
Reg. pol. Haaglanden Rijswijk	8	83	100	100	100	100	95	75	89	80	83	88	88					
Reg. pol. Gelderland-Zuid Ben. Leeuwen	9	100	100	100	100	100	100	100	57	86	78	88	88					
Reg. pol. Gelderland-Zuid Tiel	10	100	100	100	0	100	88	100	80	89	87	88	88					
Reg. pol. Haaglanden Naaldwijk	11	100	100	100	100	100	100	80	80	70	76	87	87					
Reg. pol. Brabant-Noord Schijndel	12	60	67	100	100	100	81	80	100	88	90	86	86					
Reg. pol. Fryslân Sneek	13	83	100	100	100	100	95	80	80	80	80	86	86					
Reg. pol. Haaglanden Voorburg	14	100	100	100	100	100	100	100	90	44	75	86	86					
Reg. pol. Gelderland-Zuid Wijchen	15	100	100	100	100	100	100	75	80	70	75	86	86					
Reg. pol. Gelderland-Zuid Beuningen	16	80	100	100	100	100	92	100	50	100	80	86	86					
Spoorwegpolitie/KLPD Arnhem	17	80	100	67	100	100	86	100	80	86	85	85	85					
Reg. pol. Gelderland-Zuid Groesbeek	18	80	75	100	100	100	85	100	57	100	81	83	83					
Reg. pol. Noord-Holland Noord Den Helder	19	67	75	100	100	100	86	75	80	80	79	82	82					
Reg. pol. Noord-Holland Noord Hoorn	20	67	100	100	100	100	90	60	70	80	72	80	80					
Reg. pol. Noord-Holland Noord Grootebroek	21	80	100	100	100	100	94	50	50	88	67	79	79					
Reg. pol. Haaglanden Delft	22	80	100	83	100	100	90	60	80	56	67	77	77					
Koninklijke Marechaussee Eindhoven	23	40	100	100	0	67	65	75	80	89	83	75	75					75
Reg. pol. Noord-Holland Noord Alkmaar	24	50	25	100	100	100	70	50	80	78	74	72	72					
Reg. pol. Brabant-Noord 's Hertogenbosch	25	33	100	100	100	100	75	60	60	80	68	71	71					
Reg. pol. Noord-Holland Noord Castricum	26	60	100	100	100	100	88	67	33	75	55	70	70					
Spoorwegpolitie/KLPD Roosendaal	27	20	33	100	0	50	36	100	100	78	91	70	70					70
Spoorwegpolitie/KLPD Den Haag	28	80	100	100	100	100	93	25	56	57	50	69	69					69
Reg. pol. Brabant-Noord Cuijk	29	83	75	100	0	100	76	80	60	56	63	68	68					
Reg. pol. Brabant-Noord Oss	30	67	75	100	0	100	71	60	50	75	61	65	65					
Reg. pol. Fryslân Bolsward	31	50	50	100	100	50	73	50	50	71	59	64	64					
Reg. pol. Brabant-Noord Uden	32	83	75	100	0	100	78	40	50	67	54	64	64					
Reg. pol. Brabant-Noord Boxmeer	33	40	100	100	0	100	67	75	40	86	62	64	64					
Koninklijke Marechaussee Rotterdam	34	100	X	x	100	100	100	100	38	50	56	64	64					64
Koninklijke Marechaussee Schiphol	35	60	67	75	0	67	59	75	44	80	65	63	63					63
Spoorwegpolitie/KLPD Groningen	36	60	67	33	100	100	69	50	33	71	53	61	61					61
Reg. pol. Noord-Holland Noord Heiloo	37	33	50	67	0	75	47	75	40	86	62	55	55					
Spoorwegpolitie/KLPD Utrecht	38	0	0	x	0	50	14	33	22	71	42	35	35					

3.6 Overige bevindingen

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn enkele zaken naar voren gekomen, die niet rechtstreeks uit de beantwoording van de gestelde onderzoeksvragen voortvloeien, maar die het wel waard zijn te worden vermeld. Deze aspecten zijn in deze paragraaf beschreven.

Regeling politiecellencomplex

Bij de voorbereiding van het onderzoek kwam naar voren dat er naast het Bouwbesluit 2003 en het (nieuwe) Gebruiksbesluit een 'Regeling politiecellencomplex' bestaat van het Ministerie van BZK. Deze regeling geeft onder andere voorschriften voor de inrichting van een politiecellencomplex. Doordat deze regeling op onderdelen afwijkt van het Bouwbesluit (onder andere ten aanzien van welke ruimten als 'cel' moeten worden aangemerkt) kan dit tot verwarring aanleiding geven. Bij de uitvoering van het onderzoek bleek dat ook daadwerkelijk het geval te zijn. Bij sommige politiekorpsen werd (ten onrechte) aangegeven dat voor hen alleen de Regeling politiecellencomplex van toepassing was en niet het Bouwbesluit.

Cellen voor nachtverblijf

Daarnaast is bij het onderzoek gebleken dat de artikelen 2.114 en 2.120 van het Bouwbesluit 2003 bij een wijziging in 2005 zodanig zijn aangepast dat daardoor de indruk kan ontstaan, dat cellen waarin niet wordt overnacht niet aan alle voorschriften voor de celfunctie hoeven te voldoen. De bedoeling van de wijziging was evenwel het artikel te verduidelijken, daarbij is er abusievelijk aan voorbij gegaan dat door deze wijziging onbedoeld de indruk kan ontstaan dat cellen waarin niet wordt overnacht niet aan de voorschriften voor subcompartimentering hoeven te voldoen. Zoals in subparagraaf 2.2.2 reeds is aangegeven is er in dit onderzoek vanuit gegaan dat alle cellen moeten zijn uitgevoerd als subbrandcompartimenten.

Verhoorkamers

In veel politiebureau's bevinden zich ook zogenaamde verhoorkamers. Deze kamers worden behalve voor verhoren ook gebruikt voor gesprekken van arrestanten met hun advocaten. Bij deze gesprekken worden de verhoorkamers vaak van buitenaf afgesloten. In dergelijke gevallen zouden deze verhoorkamers volgens de VI ook moeten zijn uitgevoerd als subbrandcompartimenten en aan dezelfde voorschriften als reguliere cellen moeten voldoen. De gebruikers van deze kamers kunnen immers bij een calamiteit niet zelfstandig vluchten en hebben daarbij hulp van derden nodig. Daar waar deze kamers aanwezig waren, bleken deze dezelfde (of meer) tekortkomingen ten aanzien van de brandveiligheid te hebben als de aanwezige cellen.

4.

Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Op basis van de in paragraaf 2.1 genoemde onderzoeksvragen en de onderzoeksuitkomsten kunnen de navolgende conclusies¹¹ worden getrokken:

- **Het brandveiligheidsniveau van de politiecellen is onvoldoende.**

Bij zeven van de achtendertig onderzochte politiebureau's was de situatie zodanig dat handhavend optreden door de gemeente noodzakelijk was. Ook bij veel andere onderzochte cellen zijn maatregelen nodig om de veiligheid voor arrestanten en personeel te waarborgen. Bij de aanbidding van de deelrapportages aan de politiekorpsen en de gemeenten is door de VROM-Inspectie verzocht zo nodig maatregelen te nemen.

De uitkomsten van het onderzoek onderschrijven de conclusies van de oriënterende kwaliteitsscan die het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid Nibra in 2007 in opdracht van het Ministerie van BZK bij een zestal bureau's van regionale politiekorpsen uitvoerde en waarbij is geconstateerd dat er serieuze tekortkomingen zijn ten aanzien van zowel de bouwkundige brandveiligheid als de bedrijfshulpverlening. Ook werden door NIFV Nibra problemen geconstateerd met de naleving van de gebruiksvoorschriften.

Gemiddeld genomen wordt op ca. zeventig procent van de toetspunten ten aanzien van de bouwkundige brandveiligheid aan de voorschriften voldaan. De

¹¹ De conclusies zijn getrokken op basis van het door de VROM-Inspectie bij het onderzoek gehanteerde uitgangspunten ten aanzien van de brandveiligheid van cellen. Voor wat betreft zogenaamde ophoudruimten bestaan er door onduidelijkheid in het Bouwbesluit op enkele punten interpretatieverschillen.

regionale politiekorpsen scoren qua bouwkundige brandveiligheid gemiddeld genomen beter dan de Spoorwegpolitie/KLPD en de Koninklijke Marechaussee.

Het vluchten uit rookcompartimenten en de constructieve (brand)veiligheid scoren gemiddeld het beste van de onderzochte onderwerpen.

Uit het onderzoek blijkt dat met name op het gebied van de (sub)brandcompartimentering veel tekortkomingen voorkomen. Bij driekwart van de onderzochte politiebureau's zijn er op dat punt gebreken geconstateerd.

- **De gebruiksvoorschriften van het Gebruiksbesluit worden niet altijd nageleefd.**

Niet alle politiebureau's moeten volgens de vigerende regelgeving over een gebruiksvergunning beschikken. Bij de bureau's waar in de cellen kan worden overnacht en op grond daarvan vergunningplichtig zijn, was op één bureau na overal een gebruiksvergunning afgegeven. Dit betrof een nieuw politiebureau waarvoor de vergunningaanvraag (al bijna anderhalf jaar) bij de gemeente in behandeling was.

In totaal werd op driekwart van de onderzoeksvragen voor het thema 'Gebruik'¹² door de inspecteurs een positief antwoord geregistreerd. Dit percentage was voor de regionale politiekorpsen, de Marechaussee en de Spoorwegpolitie/KLPD vrijwel gelijk.

Eén van de onderzochte bureau's (Wolvega) voldeed op alle onderzochte gebruiksaspecten voor het thema

¹² Hierin zijn niet de scores voor de brandmeld- en ontruimingsalarminstallaties en de blusmiddelen begrepen.

'Gebruik'. Bij alle andere onderzochte politiebureau's werden één of meerdere tekortkomingen bij de naleving van de voorschriften van het Gebruiksbesluit geconstateerd.

De alertheid op brandgevaarlijke situaties is bij de politiebureau's nog geen gemeengoed. Dat blijkt onder andere uit het vastzetten van zelfsluitende deuren, de opslag van brandbaar materiaal in stookruimten en de aangetroffen belemmeringen in vluchtwegen.

In dertien politiebureau's ontbrak de bij cellen verplichte brandmeldinstallatie met volledige bewaking en directe doormelding. Bij de vijftieng bureau's waar deze wel aanwezig was, ontbrak bij tien een bewijs van jaarlijks onderhoud en kon bij nog eens acht politiebureau's geen certificaat van de installatie worden getoond. Uiteindelijk voldeden zeven bureau's wat de brandmeldinstallatie betreft aantoonbaar aan de onderzochte voorschriften.

Blusvoorzieningen waren bijna overal in voldoende mate en goed traceerbaar en bereikbaar aanwezig. In twee bureau's werden blusmiddelen aangetroffen die niet recent waren gekeurd.

Bij tien bureau's ontbrak een adequate vluchtrouteaanduiding, terwijl bij vier inrichtingen de vluchtroutes niet waren voorzien van noodverlichting. Een bewijs van onderhoud ontbrak bij bijna de helft van de inrichtingen.

- **Een adequaat brandveiligheidsbeleid ontbreekt vaak.** Van een brandveiligheidsconcept, waarbij alle bouwkundige, installatietechnische, gebruiks-organisatorische en personele aspecten in hun samenhang worden beschouwd, is meestal geen sprake.

Alleen de Koninklijke Marechaussee beschikt over geïmplementeerd beleid, dat periodiek wordt geëvalueerd door middel van audits en zo nodig wordt bijgesteld. De andere korpsen beschikken vrijwel uitsluitend over beleid op het gebied van de bedrijfshulpverlening. Men verkeert vaak in de veronderstelling dat indien de bedrijfshulpverlening is georganiseerd en er een gebruiksvergunning is, de brandveiligheid 'geregeld' is.

Bij de Marechaussee zijn er duidelijke afspraken over hoe de korpsleiding de actualiteit van het brandveiligheidsdossier monitort. De betrokkenheid van de overige korpsleidingen bij brandveiligheidsaangelegenheden laat vaak te wensen over. De verantwoordelijkheid voor het totale brandveiligheidsbeleid is meestal gedelegeerd aan het hoofd BHV.

Arrestanten worden ook meestal niet geïnformeerd over relevante instructies en voorschriften ten aanzien van brandveiligheid. Dat bij een enkel korps wel voorlichtingsmateriaal in meerdere talen aanwezig was, onderschrijft het gebrek aan landelijke samenwerking.

Er is op het gebied van brandveiligheidsbeleid geen sprake van samenwerking tussen de verschillende politiekorpsen, terwijl met name dit onderwerp zich daar bij uitstek voor zou lenen. Een brief over dit onderwerp van de IOOV (2006) en een door BZK met alle betrokkenen georganiseerde bijeenkomst hebben weinig effect gesorteerd.

- **De opzet van de bedrijfshulpverlening is redelijk op orde.** Over het algemeen is de opzet van de bedrijfshulpverlening op een redelijk niveau. De meeste bureau's beschikken over een opgeleide BHV-organisatie. Daarbij komt dat politieagenten van huis uit opgeleid en gewend zijn om bij calamiteiten handelend op te treden.

De omgang met het vastleggen van namen van BHV-ers en de registratie van opleidingen, oefeningen en trainingen kan hier en daar worden verbeterd. Er is soms te weinig zicht op de individuele geoefendheid van de medewerkers. Gehouden oefeningen worden niet altijd geëvalueerd.

Ook ontbreekt het nog te vaak aan een actuele risico-inventarisatie en -evaluatie. Dit was bij een kwart van de onderzochte politiebureau's het geval. Ook waren de R,I&E's niet overal toegesneden op de specifieke kenmerken van de gebouwen en de gebruikers of ontbraken eisen waaraan de BHV-organisatie moet voldoen.

Een ander zwak punt is de aanwezigheid van een actueel, met de brandweer besproken ontruimingsplan. Slechts bij de helft van de bureau's was dit het geval. Ook werd in een derde van de bureau's waar een ontruimingsplan aanwezig was, dit niet regelmatig geoefend. Het niet of onvoldoende oefenen kan tot veiligheidsrisico's leiden.

- **Er is sprake van te weinig brandveiligheidsbewustzijn bij de politiekorpsen.** Voor de politie is het handhaven van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde core-business. Het brandveiligheidsbewustzijn raakt hierdoor nog wel eens op de achtergrond. De politie heeft echter naast een morele ook een formele taak om zorg te dragen voor de veiligheid van de ingeslotenen (en de eigen medewerkers).

Overige conclusies die uit het onderzoek kunnen worden getrokken:

1. De vooronderstelling op grond van het onderzoek dat in 2007 door vier rijksinspecties is uitgevoerd naar de brandveiligheid van justitiële inrichtingen, dat zich bij politiecellen soortgelijke problemen ten aanzien van de brandveiligheid voor zouden kunnen doen, is juist gebleken. Het gegeven dat bij zeven van de achtendertig politiebureau's handhavend optreden noodzakelijk was, onderschrijft dit.
2. Er is geen sprake van samenwerking op het gebied van brandveiligheid tussen de verschillende politiekorpsen. Hierdoor ontstaat versnippering van kennis en is ieder voor zich bezig het wiel uit te vinden.
3. Gebreken bij de bouwkundige brandveiligheid komen in vrijwel gelijke mate voor bij reguliere cellen en bij zogenaamde ophoudruimten.
4. Bij zeven politiebureau's werd geconstateerd dat bouwkundige werkzaamheden waren verricht zonder dat daarvoor een bouwvergunning was aangevraagd.
5. Behalve bij de politieregio Haaglanden en de Koninklijke Marechaussee en op onderdelen bij de politieregio Friesland is er drie jaar na de Schipholbrand (nog) geen sprake van een gestructureerd verbeteringsproces ten aanzien van de brandveiligheid van de politiecellen.
6. De regelgeving voor politiecellen is verwarrend. Er is sprake van te veel, elkaar soms tegensprekende regelgeving (Bouwbesluit, Gebruiksbesluit, Regeling politiecellencomplex) en 'pseudo' regelgeving (Brandveiligheidsconcept cellen en celgebouwen). Bovendien is het Bouwbesluit 2003 op onderdelen onvoldoende duidelijk.

4.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1

Zorg voor de ontwikkeling van een eenduidig brandveiligheidsbeleid. (aanbeveling voor de politiekorpsen)

Toelichting

Uit het onderzoek blijkt dat gebrek aan onderlinge, landelijke afstemming bij de regionale politiekorpsen leidt tot verschillen in het niveau van brandveiligheid van de politiecellen en verschillen in brandveiligheidsbeleid. Afstemming en eenduidigheid van brandveiligheidsbeleid kan veel verbetering brengen in de aansturing van de brandveiligheid en kan leiden tot de noodzakelijke verbetering van de brandveiligheid in de regio's en op de verschillende locaties. Ook onderlinge afstemming tussen

de drie onderzochte landelijke politiekorpsen kan tot verbeteringen leiden. Gekoppeld aan die afstemming dient een effectief systeem van evaluatie en bijstelling te worden ontwikkeld.

Aanbeveling 2

Neem maatregelen om het brandveiligheidsbesef en de deskundigheid van de medewerkers te verbeteren. (aanbeveling voor de regionale politiekorpsen en de Spoorwegpolitie/KLPD)

Toelichting

Door middel van voorlichting en cursussen kan de kennis van brandveiligheid en daarmee het brandveiligheidsbesef van de medewerkers worden verbeterd. Periodieke (externe) audits kunnen het brandveiligheidsbesef vervolgens borgen. Een grotere inhoudelijke betrokkenheid en een meer zichtbare rol van de korpsleiding ten aanzien van de brandveiligheid kunnen hier ook een belangrijke bijdrage aan leveren.

De VROM-Inspectie kan in een overleg met (vertegenwoordigers van) de Raad van Hoofddoelcommissarissen bovenstaande aanbevelingen nader toelichten.

Aanbeveling 3

Controleer alle cellen en celgebouwen (inclusief ophoudruimtes en verhoorkamers) op brandveiligheid. (aanbeveling voor de regionale politiekorpsen en de Spoorwegpolitie/KLPD)

Toelichting

De politiebureau's zijn slechts steekproefsgewijs onderzocht. Het is dus mogelijk dat er nog meer gebreken aanwezig zijn dan in de deelrapportages en dit eindrapport zijn vermeld.

Ook beschikken de regio's waar de onderzoeken zijn uitgevoerd over meer politiebureau's dan nu zijn onderzocht en waren twintig politieregio's niet bij het onderzoek betrokken.

Gelet op de onderzoeksresultaten mag worden verwacht dat zich ook in die politiebureau's tekortkomingen op het gebied van brandveiligheid zullen voordoen. Het is uit een oogpunt van brandveiligheid dan ook van belang dat ook deze bureau's zullen worden onderzocht.

Aanbeveling 4

Laat de 'Commissies van toezicht politiecellen' meer aandacht besteden aan brandveiligheidsaspecten. (aanbeveling voor de regionale politiekorpsen en BZK)

Toelichting

De Commissies van toezicht politiecellen kunnen periodiek onafhankelijk rapporteren over de kwaliteit van de brandveiligheid en het brandveiligheidsbeleid van de

onderzochte politiebureau's cq cellen. Dit kan leiden tot een meer permanente aandacht voor de brandveiligheid van politiecellen. Deze commissies dienen daarvoor waarschijnlijk te worden uitgebreid met een brandveiligheidsdeskundige zoals bijvoorbeeld een (ex-) brandweercommandant.

Aanbeveling 5

Maak bij de bouwkundige brandveiligheid geen onderscheid tussen cellen en ophoudruimten en pas de tekst van het Bouwbesluit 2003 zodanig aan dat deze ook direct betrekking heeft op ophoudruimten. (aanbeveling voor VROM)

Toelichting

Zowel in cellen als ophoudruimten zitten mensen ingesloten en zijn deze afhankelijk van derden om te kunnen vluchten bij een calamiteit. De VROM-Inspectie is van mening dat het geen verschil maakt of dat verblijf van korte of lange duur is en of er al dan niet wordt overnacht. Op ieder moment kan er een brand uitbreken en dan moet de celruimte voldoende veiligheid bieden voor de arrestant. De in 2005 gewijzigde formulering van de artikelen 2.114 en 2.120 en de toelichting daarop zorgen voor verwarring in het veld. Er is mede daardoor geen éénduidige uitleg meer of ophoudruimten aan de voorschriften voor de celfunctie moeten voldoen. Uit een oogpunt van veiligheid is het wenselijk dat de teksten zodanig worden aangepast dat klip en klaar is, dat aan dergelijke ruimten qua brandveiligheid dezelfde eisen moeten worden gesteld.

Aanbeveling 6

Stem de Regeling politiecellencomplex, het Bouwbesluit en het Gebruiksbesluit op elkaar af. (aanbeveling voor BZK en VROM)

Toelichting

Het op elkaar afstemmen van de rijksregelgeving voor politiecellen zal de verwarring over welke regelgeving van toepassing is wegnemen, wat tot verbetering van de brandveiligheid kan leiden.

Bijlage 1

Onderzochte politiecellen

Politieregio	Locatie	Aantal cellen	Waarvan ophoudruimten
Friesland	Moleneind ZZ77, Drachten	22	-
	Franekerstraat 3, Bolsward	2	2
	Parklaan 4, Dokkum	4	4
	Atalantastaat 1, Heerenveen	7	7
	IJlsterplein 1, Sneek	4	4
	Grote Weegbree 2, Wolvega	2	2
Gelderland Zuid	Stieltjesstraat 1, Nijmegen	32	8
	Prinses Beatrixlaan 23, Tiel	10	-
	Mr. Van Coothlaan 45, Wijchen	2	2
	Molenweg 31, Groesbeek	2	2
	Molenstraat 14, Beuningen	2	2
	Zonnebloemstraat 3, Beneden Leeuwen	2	2
Nrd-Holland Noord	Mallegatsplein 2, Alkmaar	15	3
	Blokmergouw 1, Hoorn	12	3
	Bastiondreef 2, Den Helder	14	2
	Kennemerstraatweg 356, Heiloo	3	3
	Eerste Groenelaan 68, Castricum	2	2
	Industrieweg 35c, Grootebroek	3	3
Haaglanden	Burg. Wegstapelplein 1, Zoetermeer	17	5
	Jacoba van Beierenlaan 1, Delft	27	5
	Sir Winston Churchilllaan 271, Rijswijk	7	2
	Vierschaar 1, Naaldwijk	11	3
	Temeculaplein 1, Voorburg	9	2
	Nootdorpseweg 5, Pijnacker	7	5
Brabant Noord	Vogelstraat 21, 's Hertogenbosch	35	5
	Karel Doormanstraat 19, Boxmeer	3	3
	Spinding 1, Cuijk	3	3
	Raadhuislaan 39, Oss	6	2
	Kerkendijk 63, Schijndel	5	5
	Leeuweriksweg 2, Uden	9	1

Spoorwegstation	Locatie	Aantal cellen	Waarvan ophoudruimten
Groningen	Stationsplein 4, Groningen	2	2
Arnhem	Stationsplein West 30, Arnhem	2	2
Utrecht CS	Stationshal 17, Utrecht	2	2
Den Haag HS	Stationsplein 44, Den Haag	3	3
Roosendaal	Stationsplein 1-3, Roosendaal	3	3

Vliegveld	Locatie	Aantal cellen	Waarvan ophoudruimten
Schiphol	Terminal	25	25
Rotterdam Airport		4	4
Eindhoven Airport		3	3

Bijlage 2

Tabellen met onderzoeksresultaten

De in deze bijlage opgenomen tabellen geven de onderzoeksresultaten op hoofdlijnen weer voor de onderwerpen 'bouwkundig' en 'gebruik' van de bij de achtendertig politiebureau's uitgevoerde onderzoeken. De uitkomsten voor de onderwerpen BHV/Arbo en brandveiligheidsbeleid zijn niet in tabellen weergegeven, omdat deze aspecten vaak centraal of regionaal worden bepaald. Een somming van de uitkomsten van de onderzochte bureau's zou dan ook slechts een vertekend beeld geven.

Bij deze tabellen wordt nadrukkelijk opgemerkt dat deze geen beeld geven van de brandveiligheid van de inrichtingen. Eén ernstig gebrek kan de brandveiligheid van een gebouw soms meer beïnvloeden dan meerdere kleine tekortkomingen.

Iedere score lager dan 100% betekent feitelijk dat niet wordt voldaan aan de minimumeisen ten aanzien van de brandveiligheid.

Het beeld wordt bij sommige onderwerpen mede bepaald door administratieve tekortkomingen, zoals het ontbreken van stukken op de onderzoekslocatie.

De tabellen kunnen als volgt worden gelezen:

- Kolom 2: onderzoeksresultaten bij de vijf onderzochte bureau's van de Spoorwegpolitie/KLPD;
 - Kolom 3: onderzoeksresultaten bij de drie onderzochte bureau's van de Koninklijke Marechaussee;
 - Kolom 4: onderzoeksresultaten bij de dertig onderzochte bureau's van de Regionale Politiekorpsen;
 - Kolom 5: onderzoeksresultaten van alle achtendertig onderzochte politiebureau's.
-
- Regel 2: aantal vragen dat positief is beantwoord (geen tekortkomingen geconstateerd);
 - Regel 3: aantal vragen dat negatief is beantwoord (tekortkomingen geconstateerd);
 - Regel 4: percentage vragen dat positief is beantwoord (geen tekortkomingen geconstateerd).

Thema BOUWKUNDIG

Beperking uitbreiding

	Spoorwegpolitie/KLPD	Koninklijke Marechaussee	Regionale politiekorpsen	Totaal
aantal positief	12	6	125	143
aantal negatief	10	5	35	50
% conform	54,5%	54,5 %	78,1%	74,1%

Opdeling in rookcompartimenten en vereiste WRD

	Spoorwegpolitie/KLPD	Koninklijke Marechaussee	Regionale politiekorpsen	Totaal
aantal positief	10	6	88	104
aantal negatief	4	1	12	17
% conform	71,4%	85,7%	88,0%	86,0%

Vluchten vanuit RC

	Spoorwegpolitie/KLPD	Koninklijke Marechaussee	Regionale politiekorpsen	Totaal
aantal positief	7	6	122	135
aantal negatief	3	1	3	7
% conform	70,0%	85,7	97,6%	95,1%

Materiaaltoepassing

	Spoorwegpolitie/KLPD	Koninklijke Marechaussee	Regionale politiekorpsen	Totaal
aantal positief	6	2	48	56
aantal negatief	4	4	12	20
% conform	60,0%	33,3%	80,0%	73,7%

Constructieve veiligheid

	Spoorwegpolitie/KLPD	Koninklijke Marechaussee	Regionale politiekorpsen	Totaal
aantal positief	8	5	75	86
aantal negatief	2	2	2	6
% conform	80,0%	71,4%	97,4%	93,6%

Thema GEBRUIK

Gebruikseisen

	Spoorwegpolitie/KLPD	Koninklijke Marechaussee	Regionale politiekorpsen	Totaal
aantal positief	27	19	196	242
aantal negatief	10	6	54	70
% conform	73,0%	76,0%	78,4%	77,6%

Noodverlichting en vluchtrouteaanduiding

	Spoorwegpolitie/KLPD	Koninklijke Marechaussee	Regionale politiekorpsen	Totaal
aantal positief	11	10	124	145
aantal negatief	7	2	30	39
% conform	61,1%	83,3%	80,5%	78,8%

Branddetectie en -bestrijding

	Spoorwegpolitie/KLPD	Koninklijke Marechaussee	Regionale politiekorpsen	Totaal
aantal positief	27	15	203	245
aantal negatief	17	12	73	102
% conform	61,4%	55,6%	73,6%	70,6%

Bijlage 3

Brief IOOV aan de Raad van Hoofdcommissarissen

Raad van Hoofdcommissarissen
Board Handhaving
T.a.v. de portefeuillehouder Arrestantenzorg en parketpolitie
Postbus 219
2501 CE Den Haag

Onderwerp: Aandachtspunten brandveiligheid arrestantenverblijven n.a.v. Schipholbrand
Datum: 19 mei 2006

Geachte heer Van Deursen,

Hierbij vraag ik uw aandacht voor het volgende.

Aanleiding

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) is naar aanleiding van de brand in het cellencomplex Schiphol Oost op 27 oktober 2005 betrokken bij verschillende onderzoeken naar de brandveiligheid van justitiële detentiecentra. Cellen(complexen) en ophoudruimten van politie en Koninklijke Marechaussee (KMar), verder te noemen arrestantenverblijven, zijn geen onderwerp van onderzoek. Sommige aandachtspunten naar aanleiding van de brand te Schiphol Oost en bevindingen uit de overige onderzoeken zijn echter zeer relevant voor de brandveiligheid van arrestantenverblijven.

Doel

De Inspectie OOV wil de partijen die bij de (brand)veiligheid van arrestantenverblijven betrokken zijn, tijdig informeren over bovenbedoelde aandachtspunten en de betekenis hiervan voor de brandveiligheid van arrestantenverblijven. Het beoogde effect hiervan is om zoveel mogelijk te voorkomen dat een brand in een arrestantenverblijf op overeenkomstige wijze slachtoffers zal eisen als op Schiphol Oost is gebeurd en dat verbeterpunten voor detentiecentra die ook relevant zijn voor arrestantenverblijven, worden opgepakt.

De bevindingen uit het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar de brand te Schiphol Oost blijven in deze brief beperkt tot hetgeen de Onderzoeksraad lopende haar onderzoek vrij kan geven. De Onderzoeksraad heeft op 9 december 2005 in een tussenbericht wel al enkele bevindingen bekend gemaakt.

Deze brief is mede tot stand gekomen na overleg met directie Politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en vertegenwoordigers van de Raad van Hoofdcommissarissen.

Relevante aandachtspunten

Tot nu toe komen uit de onderzoeken de volgende hoofdaandachtspunten voor de brandbeveiliging van arrestantenverblijven naar voren.

- a. Het optreden bij brand in een cel door het personeel dat met de verzorging en/of het toezicht van ingeslotenen is belast,
- b. De rookverspreiding van de 'brandcel' naar overige cellen via luchtbehandelingskanalen en eventuele andere 'verborgen routes', en de ventilatie van rook in de gangen.
- c. De duur, intensiteit en rookproductie van een brand in cellen(complexen) met wanden en/of plafonds van brandbaar materiaal.

Deze aandachtspunten omvatten slechts een deel van de brandbeveiliging van arrestantenverblijven, maar zijn wel fundamenteel en zijn ook van belang voor andere aspecten zoals het ontruimen van andere cellen en het blussen, ook door de brandweer.

Oriëntatie bij de betrokken organisaties

De Inspectie OOV heeft over de brandbeveiliging oriënterend overleg gevoerd met onder meer het Landelijk Overleg Arrestantenzorg Politie (thans Kwaliteitskring Parketpolitie en Arrestantenzorg), de KMar, het Landelijk Netwerk Brandpreventie van de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR), de directie Politie van het ministerie van BZK en de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) in verband met de Commissies van Toezicht Politiecellen.

Bij dit overleg is naar voren gekomen dat de brandveiligheid van arrestantenverblijven naar aanleiding van de brand te Schiphol Oost extra aandacht heeft gekregen, zowel van politiezijde als van de brandweer. Maar ook is de noodzaak geconstateerd van een verdere inspanning op dit gebied, met name op landelijk niveau.

Beschouwing mede vanuit de ervaring met detentiecentra

Vanuit haar betrokkenheid bij het onderzoek in detentiecentra kan de Inspectie OOV deze constatering onderschrijven. Weliswaar is in 1994 het integrale brandbeveiligingsconcept Cellen en cellingebouwen vastgesteld, maar de uitwerking daarvan op landelijk niveau in concrete maatregelen lijkt te vroeg te zijn gestopt. Dit geldt vooral ten aanzien van de interne hulpverleningsorganisatie en de technische voorzieningen in bestaande gebouwen. Op die punten bieden de huidige regelgeving en richtlijnen in de praktijk te weinig houvast, zo blijkt ook uit het oriënterend overleg.

Uit de onderzoeken in detentiecentra is naar voren gekomen dat het brandbeveiligingsconcept niet altijd consequent wordt gevolgd, zoals bij het optreden van het personeel bij brand in een cel.

Het brandbeveiligingsconcept gaat er - op basis van literatuuronderzoek - van uit 'dat het personeel zich verantwoordelijk voelt voor de ingesloten en altijd een poging doet om het bedreigde gebied te ontruimen'. Uit dit literatuuronderzoek bleek dat 'wanneer de brandweer, en dus niet het personeel, de ingesloten in veiligheid moest zien te brengen er vaak al zoveel tijd verstreken was dat - ondanks dat de brandweer binnen de kortst mogelijke tijd aanwezig was -, er soms doden te betreuren waren.'

In het brandbeveiligingsconcept is daarom aangegeven dat een ingeslotene binnen twee minuten uit een brandende cel moet worden gelaten en dat de celdeur weer moet worden gesloten. Desondanks wordt er in opleidingen en instructies soms van uitgegaan dat bij brand in een cel de ingeslotene door het personeel niet mag worden bevrijd en de komst van de brandweer moet worden afgewacht. Dit lijkt aantrekkelijk omdat dan het personeel niet hoeft te worden geïnstrueerd in het veilig openen en meteen weer sluiten van de 'brandcel'. Een dergelijk uitgangspunt is echter niet realistisch en confronteert het uitvoerend personeel onder de hectische omstandigheden en de stress van een echte brand met een onoplosbaar dilemma. Daarbij kan ook een rol spelen dat degenen die dergelijke opleidingen en instructies ontwikkelen er niet van op de hoogte zijn dat een brand in een cel al binnen enkele minuten na ontdekken levensbedreigend kan worden voor de ingeslotene. De beschikbare informatie over cellenbranden is onvoldoende bekend en toegankelijk en hierover blijken aanzienlijke misverstanden te bestaan.

Tijdens het oriënterend overleg is ook bij de gemeentelijke brandveiligheidsvoorschriften en de uitleg daarvan door de brandweer een gebrek aan uniformiteit en eenduidigheid gesignaleerd.

Het gemis aan houvast in de praktijk en de, soms zelfs haaks op elkaar staande, opvattingen over de brandbeveiliging van cellen en cellingebouwen werkt eveneens belemmerend bij het landelijk ontwikkelen van concreet-inhoudelijke brandscenario's voor cellen en cellingebouwen, praktijkgericht instructiemateriaal, toetsingslijsten etcetera. Voor een zo uniforme gebouwfunctie als die van cellingebouwen is landelijke samenwerking en ondersteuning bij uitstek geschikt om op kosteneffectieve wijze de (brand)veiligheid te verbeteren.

Tenslotte is de praktijkgerichtheid van de voorbereiding een aandachtspunt, zo is uit de onderzoeken bij detentiecentra gebleken.

Volgens de Arbeidsomstandighedenwet moet bij het inrichten van de interne hulpverleningsorganisatie rekening worden gehouden met de aard van het complex, de aanwezige gevaren en maatgevend geachte brandscenario's, de opkomsttijd en de mogelijkheden van de brandweer en een aantal andere maatgevende factoren. Hieraan wordt niet voldaan wanneer bijvoorbeeld de opleiding (tot bedrijfshulpverlener) niet is afgestemd op de situatie in cellingebouwen, de daar geldende brandscenario's en de kritische handelingen van het personeel bij brand in een cel, maar op het optreden in een kantooromgeving.

Dit geldt ook voor het oefenen. Daarbij is de aandacht vooral en soms uitsluitend op de jaarlijkse 'ontruimingsoefening' gericht, terwijl een succesvolle ontruiming juist afhankelijk is van het adequaat optreden van het personeel bij de 'brandcel'. Het rendement van de soms aanzienlijke bedragen voor opleiden, bijscholen en oefenen is dan zeer gering.

Conclusies en aanbevelingen

De centrale vraag is met welke combinatie van voorzieningen en maatregelen bij brand in arrestantenverblijven ingesloten het beste in veiligheid kunnen worden gebracht en branden kunnen worden beheerst, met voldoende veiligheid voor het eigen (hulpverlenings)personeel en de brandweer. Bij deze vraag hoort ook de duurzame borging van de effectiviteit van deze voorzieningen en maatregelen.

De hoofdconclusie is dat deze vraag met een landelijke aanpak het beste kan worden beantwoord. Een voor de hand liggende eerste stap is dat de Raad van Hoofdcommissarissen het voortouw neemt bij het opstellen van een referentiekader voor de brandbeveiliging van arrestantenverblijven, in aanvulling op de eisen die in de bouw- en overige regelgeving zijn gesteld.

Belangrijke aspecten van een dergelijk referentiekader voor arrestantenverblijven zijn:

- het gedrag bij brand van de toegepaste bouwconstructie en -materialen en de consequenties daarvan voor het optreden van de interne hulporganisatie en de brandweer;
- het beheersen van de rookproductie en de rookverspreiding;
- de invulling van de maatgevende factoren voor de interne hulpverleningsorganisatie bij brand op basis van concrete brandscenario's;
- het opleiden en oefenen, gericht op de praktijkomstandigheden bij brand in arrestantenverblijven en met nadruk op het trainen van de kritische handelingen bij het veilig openen en weer sluiten van de brandcel;
- de invulling en mandatering van de verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid van de arrestantenverblijven in het korps;
- het toetsen van de brandveiligheid door de korpsen zelf, de brandweer en de Commissies van Toezicht, waarvan nadrukkelijk ook de voorbereiding van het personeel op het optreden bij brand deel uitmaakt.

Voor het onderzoek naar de brandveiligheid van tijdelijke detentiecentra zijn door de VROM-Inspectie en de Inspectie OOV onlangs referentiekaders opgesteld die beschikbaar zijn als basismateriaal.

Voor de korte termijn is het echter nu reeds van belang dat de korpsen nagaan of de drie aandachtspunten aan het begin van deze brief aanleiding geven tot maatregelen in een of meer van hun arrestantenverblijven.

Voor de korpsen kan een handreiking daarbij welkom zijn. Naast advies van NVBR-zijde bij het opstellen hiervan ben ik desgewenst bereid om vanuit de toezichtspraktijk een inbreng te leveren.

Een afschrift van deze brief heb ik gezonden aan:

- de Commandant van de Koninklijke Marechaussee;
- de voorzitter van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie;
- de voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding;
- de directeur Politie van het ministerie van BZK;
- de directeur Brandweer en GHOR van het ministerie van BZK.

HET HOOFD VAN DE INSPECTIE OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID,

H.J.I.M. de Rooij

Colofon

VROM-Inspectie
Directie Uitvoering
Programma Bouwen aan kwaliteit
Rijnstraat 8
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Fotografie:
VROM-Inspectie
Politie Haaglanden

Deze publicatie is te downloaden via www.vrominspectie.nl

Publicatienummer:
VROM 9203

Datum publicatie:
juli 2009

Dit is een publicatie van: **Ministerie van VROM**
Rijnstraat 8 | 2515 XP Den Haag | www.vrom.nl

