

Vergaderjaar 2008–2009

28 325

Bouwregelgeving 2002–2006

Nr. 111

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juli 2009

Mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Defensie bied ik u hierbij het rapport van de VROM-Inspectie «Brandveiligheid van politiecellen» aan.¹ Tevens geven wij onze reactie op de resultaten van het onderzoek.

Met deze brief wordt ook voldaan aan het verzoek van de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie van 7 juli jl. aan de minister voor Wonen, Wijken en Integratie om een reactie op de berichtgeving uit het Algemeen Dagblad van 2 juli jl. dat politiecellen niet brandveilig zijn.

De aanleiding voor het onderzoek vormde de Schipholbrand in oktober 2005. Naar aanleiding hiervan is eerder onderzoek uitgevoerd naar de brandveiligheid van cellen bij justitiële inrichtingen. Hierover is uw Kamer onder meer geïnformeerd op 19 mei 2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 24 587, nr. 280). Naast justitiële inrichtingen beschikken ook andere organisaties over cellen en celgebouwen. Vanuit de veronderstelling dat zich daarin soortgelijke problemen met brandveiligheid zouden kunnen voordoen, heeft de VROM-Inspectie de brandveiligheid onderzocht van politiecellen, van cellen op luchthavens die in gebruik zijn bij de Koninklijke Marechaussee en van cellen op spoorwegstations die in gebruik zijn bij het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)/Spoorwegpolitie.

Eerder heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV) in 2007 opdracht gegeven een quick scan uit te voeren naar de brandveiligheid van politiecellencomplexen.

Voor de opzet en werkwijze van het onderzoek van de VROM-Inspectie verwijs ik u graag naar bijgevoegd rapport. Het doel van het onderzoek was antwoord te geven op de volgende vragen: «*Wat is het brandveiligheidsniveau in politiecellen en cellen op spoorwegstations en op luchthavens en hoe kan dat op langere termijn worden geborgd? Welke interventiestrategie is het meest geëigend om dit doel te bereiken?*»

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Onderstaand geef ik de conclusies en de aanbevelingen van het onderzoek kort weer en geef daarop een beleidsmatige reactie mede namens genoemde collega-bewindslieden.

De bevindingen van de VROM-Inspectie in het kort

De VROM-Inspectie beoordeelt het brandveiligheidsniveau van politiecellen als onvoldoende. In sommige gevallen was de situatie zodanig dat handhavend optreden door de gemeente of het nemen van maatregelen noodzakelijk was. Met name op het gebied van de (sub)brandcompartimentering¹ bleken tekortkomingen ten opzichte van het gehanteerde toetsingskader.

Daarnaast concludeert de VROM-Inspectie dat de gebruiksvoorschriften uit het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit) niet altijd worden nageleefd. Zo ontbrak in een aantal gevallen de verplichte brandmeldinstallatie met volledige bewaking en directe doormelding of het bewijs van het jaarlijks onderhoud. De opzet van de bedrijfshulpverlening blijkt over het algemeen redelijk op orde, evenals bijvoorbeeld de vluchtmogelijkheden en de aanwezigheid van voldoende brandblusmiddelen, maar het ontbreekt vaak aan een voldoende brandveiligheidsbewustzijn en er is in veel gevallen geen adequaat brandveiligheidsbeleid. Ook constateerde de VROM-Inspectie dat de regelgeving voor politiecellen als verwarrend wordt ervaren en dat gemeenten en brandweer deze in de praktijk verschillend interpreteren.

Reactie op de bevindingen

Uit de bevindingen van het voorliggende rapport van de VROM-Inspectie moet worden geconstateerd dat het gewenste niveau van brandveiligheid in de onderzochte organisaties nog niet overal is bereikt. Ik acht het noodzakelijk hierin verbetering te bewerkstelligen.

Als gevolg van de Schipholbrand in 2005 is er de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor het verbeteren van de brandveiligheid in situaties waarbij mensen zichzelf niet zonder hulp van derden in veiligheid kunnen brengen, zoals bij ingesloten het geval is. De betrokken ministeries hebben in samenwerking met andere organisaties diverse activiteiten ontplooid gericht op verbetering van de brandveiligheid en naleving van de hiervoor geldende regelgeving. Op 29 april 2009 is uw Kamer de eindrapportage over het Actieprogramma Brandveiligheid toegestuurd (Tweede Kamer, 2008–2009, 26 956, nr. 66), waarin verslag wordt gedaan van deze activiteiten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft naar aanleiding van de resultaten van het hiervoor genoemde onderzoek van het NIFV, die inhielden dat de onderzochte locaties wat betreft brandveiligheid en bedrijfshulpverlening van matig tot onvoldoende werden gekwalificeerd, in maart 2008 alle korpsbeheerders bij brief verzocht voor elk politiecellencomplex na te gaan of er wordt voldaan aan de gestelde eisen wat betreft de bedrijfshulpverlening en de bouwkundige brandveiligheid en om daarover te rapporteren. Tevens werden de korpsbeheerders verzocht om waar nodig per direct (tijdelijke) compenserende maatregelen te nemen. In de gevallen waarbij, zoals eerder gemeld, op basis van de uitkomsten van het onderzoek van de VROM-Inspectie gemeenten handhavend moesten optreden, zijn de vereiste maatregelen zonder uitstel getroffen. Gezien de bevindingen van de VROM-Inspectie acht de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het van het grootste belang dat de korpsbeheerders actief hun verantwoordelijkheid oppakken om het vereiste brandveiligheidsniveau in de volle breedte en op zo kort mogelijke termijn te bereiken. Bij de reactie op de aanbevelingen van de VROM-Inspectie wordt hier verder op terug gekomen.

¹ (Sub)brandcompartimentering betekent dat een eventuele brand enige tijd binnen een ruimte gehouden wordt, zodat er tijd wordt gewonnen om te vluchten en ontruimen.

Een gedeelte van de onderzochte ophoudruimten is in beheer bij de Rijksgebouwendienst. Het betreft hier de ophoudruimten in spoorwegstations. Het brandveiligheidsprogramma van de Rijksgebouwendienst is in gevorderd stadium van uitvoering. De aanpak is erop gericht om de grootste risico's het eerst in beeld te hebben en aan te pakken. Daarom zijn eerder de risico's (voor justitiële inrichtingen en de rest van de voorraad rijksgebouwen) zo snel mogelijk in beeld gebracht, beoordeeld en vertaald in een prioriteitsstelling. De Rijksgebouwendienst heeft op grond van deze risicobeoordeling de hoogste prioriteit gegeven aan de brandveiligheid van de circa 16 000 cellen in justitiële inrichtingen. Over de prioriteitsstelling is de Kamer geïnformeerd in voortgangsrapportages van juni 2007, februari 2008 en december 2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 24 587, nr. 312). Vanwege deze prioriteitsstelling zijn in de totale aanpak de ophoudruimten (in totaal 33 eenheden) op (15) spoorwegstations niet als eerste aan bod gekomen. Op basis van de bepalingen in het Bouwbesluit 2003 en de Regeling politiecellencomplex, zijn ophoudruimten door de Rijksgebouwendienst en het KLPD en de politiekorpsbeheerders in de regel niet uitgevoerd als apart subbrandcompartiment. Door het onderzoek van de VROM-Inspectie is echter duidelijk geworden dat er discussie mogelijk is over de interpretatie van de bouwregelgeving op dit punt. De discussie gaat over de vraag wat precies onder een cel(functie) en een «andere ruimte» waar personen kunnen worden ingesloten verstaan moet worden en wanneer subbrandcompartimentering aan de orde is.

Hangende deze discussie heeft de Rijksgebouwendienst de prioriteit aangepast, alle ophoudruimten op spoorstations beoordeeld en waar nodig samen met het KLPD maatregelen getroffen. In een viertal gevallen is door KLPD/Spoorwegpolitie uit voorzorg tot tijdelijke sluiting overgegaan in nauw overleg met het bevoegd gezag (overigens konden deze locaties vanwege het toepassen van compenserende maatregelen en in enkele gevallen de definitieve maatregelen, snel weer in gebruik worden genomen).

De bij Defensie in beheer zijnde ophoudruimten – ruimten voor kort verblijf met continu toezicht waar niet wordt overnacht – zijn reeds onderdeel van het dit jaar af te ronden, bredere brandveiligheidsonderzoek van Defensie. Voor wat betreft de aanpak van de grootste risico's, sluit Defensie aan bij de hierboven geschetste werkwijze van de Rijksgebouwendienst.

De ruimten in Eindhoven zullen dit jaar zijn aangepast; voor de gehuurde ruimten in Rotterdam zijn organisatorische maatregelen genomen, voortvloeiend op bouwkundige aanpassingen. De op Schiphol aanwezige ophoudruimten zijn eveneens gehuurd en zijn door de eigenaar inmiddels aangepast.

Uit de onderzoeken van de VROM-inspectie bleek, zoals hiervoor geconstateerd bij de Rijksgebouwendienst, dat ophoudruimten op grond van de interpretatie van het Bouwbesluit in de regel niet waren uitgevoerd als subbrandcompartimenten. De VROM-inspectie heeft dit wel als norm gehanteerd.

De discussie over de definitie van de celfunctie en subbrandcompartimentering speelt ook bij verschillende andere onderzochte ruimten. Ik acht dit een ongewenste situatie. Ik zal hier onderstaand op terugkomen bij de reactie op de aanbevelingen, aangezien de VROM-Inspectie hiervoor een concrete aanbeveling doet.

Reactie op de aanbevelingen

In het verlengde van de onderzoeksresultaten beveelt de VROM-Inspectie een aantal concrete verbetermaatregelen aan.

De aanbevelingen 1, 2 en 3 die betrekking hebben op het verbeteren van het brandveiligheidsbewustzijn en -beleid en de naleving van de brandveiligheidsvoorschriften nemen wij over. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderhavige rapport van de VROM-Inspectie zal de minister van BZK de korpsbeheerders, die verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van de ingeslotenen, (nogmaals) aangeven hun verantwoordelijkheid actief op te pakken en er strikt op toe te zien dat de eisen tot brandveiligheid worden nageleefd. Nog dit jaar dient per regio te worden voldaan aan de brandveiligheidseisen met betrekking tot politiecellen. De korpsbeheerders zal worden verzocht het beleid met elkaar af te stemmen. Hierdoor kan op een eenduidige en uniforme wijze de brandveiligheid van alle politiecellen op het gewenste niveau worden gebracht (aanbeveling 1 en 3). Bij constatering dat de brandveiligheidseisen niet worden nageleefd, zullen passende maatregelen worden getroffen door de minister van BZK.

Tevens zal de korpsbeheerders worden verzocht binnen hun regio het brandveiligheidsbesef en de deskundigheid van de politiemedewerkers op het terrein van brandveiligheid sterk te verbeteren (aanbeveling 2). Via de korpsbeheerders zullen de commissies van toezicht politiecellen, zoals genoemd in artikel 16a van het Besluit beheer regionale politiekorpsen, dringend worden verzocht voldoende aandacht te besteden aan het toezicht en om, indien nodig, de commissies uit te breiden met een brandveiligheidsdeskundige (aanbeveling 4). De commissies van toezicht politiecellen zal worden gevraagd de korpsbeheerders nauwgezet te informeren over de stand van zaken m.b.t. de brandveiligheid van de politiecellen.

Over de aanbevelingen (5 en 6) over de bouwregelgeving en de definitie van een cel merk ik het volgende op.

De VROM-Inspectie beveelt aan bij bouwkundige brandveiligheid geen onderscheid te maken tussen cellen en ophoudruimten en de tekst van het Bouwbesluit 2003 zodanig aan te passen dat deze ook direct betrekking heeft op ophoudruimten. Uitgangspunt van de VROM-Inspectie hierbij is dat iedere ruimte waar een of meer personen kunnen worden ingesloten, op het moment dat er een brand uitbreekt voldoende veiligheid moet bieden voor degene die ingesloten is.

Ik deel de zienswijze van de VROM-Inspectie dat voldoende veiligheid moet worden geboden in situaties waarin mensen onvrijwillig verblijven. Voor wat betreft het loslaten van het onderscheid tussen cellen en andere ruimten merk ik op dat er in de praktijk een grote diversiteit aan ruimten is, waarin mensen onvrijwillig verblijven. Denk aan verhoorkamers, ruimten voor het insluiten van dronken personen of relschoppers, luchtruimten, verhoorruimten, isoleerruimten enzovoorts met alle een ander risicoprofiel. Zoals hiervoor werd aangegeven, kwam uit het onderzoek van de VROM-Inspectie naar voren dat de tekst in Bouwbesluit 2003 over celruimte op dit moment teveel interpretatieruimte laat over wat precies onder een cel verstaan moet worden en aan welke voorschriften hier moet worden voldaan. Hierdoor ontstaan in de praktijk discussies over aan welke eisen een cel of een andere ruimte dient te voldoen. Aan een ruimte die als cel aangemerkt is worden zeer specifieke eisen gesteld, zoals uitvoering als subbrandcompartiment, waarmee de brand enige tijd binnen dat compartiment (en daarmee dus buiten andere) gehouden wordt. Aan andere ruimten worden deze eisen niet gesteld, omdat deze onder de (standaard) eisen voor een verblijfsruimte vallen. In het onderzoek heeft de VROM-Inspectie na ambtelijk overleg met VROM/WWI

besloten dat alle onderzochte ruimten als een cel beschouwd worden. Dit heeft geleid tot de conclusie dat in een aantal gevallen niet voldaan is aan de bouwtechnische eisen van het Bouwbesluit, omdat ten tijde van de bouwvergunning men er van uitging dat er geen celfunctie werd gerealiseerd, of dat er gelet op het gebruik volgens de gebruikers geen sprake (meer) was van een celfunctie. Ik vind het van groot belang voor de toekomst duidelijkheid te brengen in deze discussie. Gezien de praktijkvoorbeelden leidt een nadere beschouwing mijnerzijds tot twee verschillende typen ruimten waarin personen kunnen worden opgesloten. Hierbij is mijn uitgangspunt de veiligheid van personen afhankelijk van het gebruiksdoel van de ruimte optimaal te garanderen.

1. *Een cel in de zin van het Bouwbesluit.* Dit is een in een cellenblok gelegen ruimte voor het vasthouden van personen die voor hun veiligheid afhankelijk zijn van derden en bij een calamiteit door die derden naar een veilige plaats moeten worden geleid. In cellen worden personen veelal voor langere tijd vastgehouden en in de cel is er, als gevolg van de aanwezigheid van o.a. pc, audio- en videoapparatuur en het roken van de gedetineerde in de cel, een brandrisico. Bovendien staat de cel niet altijd onder permanent toezicht, zodat het enige tijd kost om ingeslotenen naar een veilige plaats te begeleiden. Een cel moet daarom als een apart subbrandcompartiment (sbc) worden uitgevoerd. Een subbrandcompartiment biedt de ingeslotene bij brand gedurende ten minste 30 minuten (nieuwbouwvoorschrift) bescherming tegen branddoorslag en brandoverslag vanuit een aangrenzend subbrandcompartiment naar zijn cel en de ruimte waardoor gevluht moet worden.

Bij een cel kan gedacht worden aan DJI-inrichtingen, TBS-inrichtingen, gesloten afdelingen van opvang- en uitzetcentra, ruimten voor bolletjesslikkers, politiecellen, isoleercellen in PI's, inrichtingen en klinieken en dergelijke.

2. «Andere ruimten» voor vasthouden van personen. Deze ruimten zijn bouwtechnisch gezien geen cel gelegen in een celfunctie, dus geen apart subbrandcompartiment. Zij liggen als gewone verblijfsruimten met andere ruimten in een subbrandcompartiment. De in zulke ruimten ingesloten personen zijn echter voor hun veiligheid afhankelijk van derden die bij een calamiteit de deur moeten ontsluiten. Omdat volgens het Gebruiksbesluit (art. 2.3.5) de deur van elke verblijfsruimte tijdens het vluchten onmiddellijk moet kunnen worden geopend zonder gebruik te hoeven maken van een sleutel, zal voor de «andere ruimten» in het Gebruiksbesluit, gelijk de celfunctie, worden opgenomen dat de deur van die «andere ruimte» uitsluitend gesloten is indien die deur voor het vluchten bij brand voldoende snel kan worden geopend. Dit type ruimte is niet bedoeld voor het langdurig vasthouden van personen. De inrichting is sober en er mag niet worden gerookt. Bovendien is er permanent toezicht aanwezig. Voorwaarden voor zo'n «andere ruimte» zijn dat die ruimte nagenoeg onbrandbaar is, het aantal bij elkaar gelegen ruimten beperkt is om de bevrijdingstijd kort te houden en permanent toezicht (personeel of videobewaking) aanwezig is. Verder kan zonodig de veiligheid nader gewaarborgd worden door bijvoorbeeld het aanbrengen van detectieapparatuur en automatische deuropeners of sprinklers. De «andere ruimten» worden gebruikt als verhoorkamer, ophoudruimte, observatieruimte, wachtruimte op een politiebureau, station- en gerechtsgebouw e.d.

Ik zal aan het onderscheid tussen celruimte en andere ruimte in de eerstvolgende grote wijziging van het Bouwbesluit (2010) aandacht geven. De voorgenomen aanpassingen (wijzigingspakket 3) zijn onder meer gericht

op het aanpassen van de definitie van een cel en het schrappen van de passage «waarin wordt geslapen» uit artikel 2.115, eerste lid, omdat nachtverblijf geen directe voorwaarde voor een cel in de zin van het Bouwbesluit is. In het Gebruiksbesluit zal ook voor «andere ruimten» de voor celfunctie geldende uitzondering gaan gelden (op andere wijze te openen deur). Om het onderscheid tussen a. een «cel» en b. een «andere ruimte» te verhelderen zal in de toelichting van het besluit uitgebreid aandacht worden besteed aan deze typen ruimten. Daarnaast zal een VROM-brochure over dit onderwerp worden vervaardigd en op de VROM-site worden gepubliceerd.

De Regeling politiecellencomplex zal worden aangepast om verwarring qua terminologie te voorkomen. Tevens zal duidelijkheid worden geschapen over de vraag welke regelgeving van toepassing is (aanbeveling 6). Daarbij zal uitdrukkelijk worden aangegeven dat formele wet- en regelgeving (zoals Bouwbesluit, Gebruiksbesluit) leidend is als het gaat om bouwkundige eisen.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat het de aanvrager van een bouwvergunning respectievelijk de gebruiker is die bepaalt wat voor ruimte er gebouwd gaat worden of hoe het gebruik zal zijn. Aan de hand van deze gegevens zal het bevoegd gezag moeten toetsen of voldaan wordt c.q. moet worden aan de eisen van een cel of een andere ruimte. Voor bestaande situaties zal door de gebruiker in overleg met het bevoegd gezag bepaald moeten worden wat voor soort ruimte het is.

Slot

In het voorgaande heb ik mede namens de minister van BZK en de staatssecretaris van Defensie aangegeven hoe wij op basis van de resultaten van het onderzoek van de VROM-Inspectie de brandveiligheid van politiecellen verder willen verbeteren. Ik zal de VROM-Inspectie verzoeken om de vinger aan de pols te houden en nadat de regelgeving is aangepast en ingevoerd een vervolgonderzoek op te zetten. Ik ga er van uit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. E. van der Laan