



Brandveiligheid van justitiële inrichtingen

Herhalingsonderzoek

Datum 24 mei 2011

Colofon

VROM-Inspectie
Directie Uitvoering
Programma Bouwen aan kwaliteit

Nieuwe Uitleg 1 | 2514 BP
Postbus 16191 | 2500 BD
Den Haag

Publicatienummer: VI-2011-79

Dit herhalingsonderzoek is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de VROM-Inspectie (VI), in samenwerking met: de Arbeidsinspectie (AI), de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) en de Inspectie voor de Sanctietoepassing (IST).

Managementsamenvatting

Naar aanleiding van de brand in de nacht van 26 op 27 oktober 2005 in een deel van het tijdelijke cellencomplex van het detentie- en uitzetcentrum Schiphol-Oost is in 2006 door de Rijksinspecties – parallel aan het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV)¹ – een indicatief onderzoek uitgevoerd naar de brandveiligheid van een vijftal justitiële inrichtingen (uitgevoerd in unitbouw). De resultaten waren zodanig dat een grootschalig vervolgonderzoek noodzakelijk werd geacht.

In 2007 is door de Rijksinspecties een grootschaliger vervolgonderzoek gedaan naar de brandveiligheid van justitiële inrichtingen. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de brandveiligheid voor wat betreft alle onderzochte aspecten weliswaar verbeterd was ten opzichte van het onderzoek uit 2006, maar dat met name de borging van de brandveiligheid op de langere termijn om aandacht vroeg. In de beleidsreactie op het onderzoek van de toenmalige staatssecretaris van Justitie en minister voor Wonen, Wijken en Integratie is een fors aantal maatregelen ter verbetering van de brandveiligheid van justitiële inrichtingen aangegeven. Tevens werd voor 2010 een herhaling van het onderzoek aangekondigd.

Het voorliggende rapport betreft de verslaglegging van het eind 2010 door vier Rijksinspecties uitgevoerde herhalingsonderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de VROM-Inspectie (VI) in samenwerking met de Arbeidsinspectie (AI), de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) en de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt). Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie (BZK/WWI, voorheen VROM/WWI). Evenals in 2007 is het primaire doel van het onderzoek:

Inzicht bieden in het huidige brandveiligheidsniveau van de justitiële inrichtingen en de borging daarvan op langere termijn.

De aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek in 2007 en de voortgang van de naar aanleiding van dat onderzoek door de betrokken bewindslieden aan de Kamer toegezegde verbeteringsmaatregelen zijn de uitgangspunten voor de conclusies en aanbevelingen van het huidige onderzoek.

Voor het onderzoek zijn vijftien onder de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) ressorterende inrichtingen bezocht; van tien daarvan is zowel de exploitatie en het gebouwbeheer in handen van het Rijk (Rijksgebouwendienst, verder Rgd); dit cluster wordt in het rapport aangeduid als rijksinrichtingen. Daarnaast worden twee inrichtingen particulier geëxploiteerd maar is het gebouwbeheer er in handen van het Rijk; deze inrichtingen worden in het rapport semiparticulier genoemd. Van drie inrichtingen is zowel de exploitatie als het gebouwbeheer in particuliere handen; in het rapport zijn dit de particuliere inrichtingen.

De bevindingen tijdens het onderzoek zijn vastgelegd in een deelrapportage per inrichting. In het kader van hoor en wederhoor zijn de deelrapportages voorgelegd aan de inrichting, de betrokken gemeente en de Rgd (voor zover de Rgd verant-

¹ Over de omgang met de aanbevelingen van de OVV hebben de staatssecretaris van Justitie en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie de Tweede Kamer halfjaarlijks gerapporteerd.

woordelijk is voor het beheer). Een concept van de eindrapportage is in april 2011 voorgelegd aan DJI, de Rgd, de opdrachtgever en de betrokken ministeries.

Daar waar bij de uitvoering van het onderzoek ernstige bouwkundige tekortkomingen zijn geconstateerd, zijn de inrichtingen, DJI en de gemeenten hiervan direct door de VROM-Inspectie op de hoogte gesteld en zijn door de inrichtingen in overleg met DJI direct passende maatregelen getroffen.

Vier inrichtingen hebben van de Arbeidsinspectie een verzoek tot het treffen van maatregelen ontvangen om geconstateerde tekortkomingen op het gebied van de bedrijfshulpverlening en de arbeidsomstandigheden op te heffen.

Conclusies

- De conclusie ten aanzien van het huidige brandveiligheidsniveau van de justitiële inrichtingen is gedifferentieerd. De brandveiligheid van de rijks- en semiparticieliere inrichtingen wordt als voldoende beoordeeld, terwijl de brandveiligheid van de particuliere inrichtingen nog onvoldoende is.
- De brandveiligheid van de rijks- en semiparticieliere inrichtingen is sinds het onderzoek in 2007 substantieel toegenomen. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat op een aantal punten nog verbetering nodig is. Naar verwachting van de Inspecties zullen, na afronding van fase 2 van het verbeterplan van de Rgd (medio 2011) en de overige lopende verbetertrajecten, ook deze punten voldoende zijn. In de particuliere inrichtingen blijkt de bouwkundige en organisatorische brandveiligheid nog onvoldoende op orde.
- De aanbevelingen na het onderzoek in 2007 met betrekking tot het verbeteren van:
 - de BHV-organisatie,
 - het organiseren van de verantwoordelijkheid voor brandveiligheidsaspecten op het niveau van de inrichtingen en
 - de borging in zijn algemeenheid,
 blijven ook na dit onderzoek van kracht. De borging en het brandveiligheidsbewustzijn zijn weliswaar verbeterd, maar hebben voortdurende aandacht nodig.
- Het grootste deel van de aspecten dat in het kader van fase 1 van de verbeterplannen door de Rgd (bij de rijks- en semiparticieliere inrichtingen) is uitgevoerd, voldoet aan de wettelijke voorschriften voor nieuwbouw² of zal daar binnenkort aan voldoen.
- De inrichtingen zelf en de Inspecties zijn niet altijd overtuigd van de noodzaak van het door de Rgd aangehouden (veelal dure) nieuwbouwniveau en de toe te passen organisatorische maatregelen van DJI. Er is, ondanks het voornemen daartoe in de beleidsreactie na het vorige onderzoek, niet altijd sprake van maatwerk en er is niet overal gezocht naar een optimum tussen kosten en resultaat.
- De documentatie van DJI (de calamiteitenmap) is een nuttig naslagwerk dat echter te weinig ruimte laat voor maatwerk afgestemd op de organisatie van de inrichting.
- De documentatie van de bouwkundige maatregelen op locatie en bij de gemeente is niet op orde. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de Rgd in een aantal gevallen geen bouwvergunning heeft aangevraagd voor vergunningplichtige verbouwwerkzaamheden. Soms gebeurde dit in overleg met de gemeente.

² Zie toelichting op pagina 39.

- Het ontbreekt in de praktijk nog aan duidelijkheid over de omgang met vertraging bij doormelding, brandbaar materiaal in cellen, sancties bij ongewenste meldingen en ander onveilig gedrag. Door de inrichtingen wordt hierdoor verschillend met deze aspecten omgegaan.
- Uit het onderzoek komen verder enkele inhoudelijke problemen naar voren die bij meerdere inrichtingen spelen:
 - Een klacht van inrichtingsmedewerkers over te zware deuren/deurdrangers.
 - Een door de inspecteurs geconstateerde tegenstrijdigheid tussen de instructies van DJI ten aanzien van het gebruik van ademlucht (gebruik ademluchtmaskers bij brand) en de opvatting/verwachting van de lokale brandweer ten aanzien van de toepassing van ademlucht door de BHV.
- De volgende bij een aantal inrichtingen aangetroffen initiatieven leveren een extra bijdrage aan de brandveiligheid:
 - Het betrekken van justitiabelen bij ontruimingsoefeningen.
 - Meertalige instructiekaarten brandveiligheid voor justitiabelen.

Aanbevelingen aan betrokken diensten, inrichtingen en gemeenten

1. Besteed aanhoudend aandacht aan de borging van de brandveiligheid in de inrichtingen. Nu de brandveiligheid (bijna) op orde is, moeten de betrokken organisaties de stap maken van uitvoerende naar lerende organisaties. Brandveiligheid is een proces en geen product.
2. Beleg de integrale verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de brandveiligheid binnen de inrichting bij één functionaris.
Herhaling aanbeveling 2, onderzoek 2007.
3. Streef naar een effectieve en efficiënte BHV-organisatie waarbij een logische verdeling van taken uitgangspunt is.
Herhaling aanbeveling 6, onderzoek 2007.
4. Laat de Rgd met de beproefde brandveiligheidschecks aanvullend onderzoek uitvoeren naar de brandveiligheid van particuliere inrichtingen.
5. Stel strikte (contractuele) eisen aan de brandveiligheid van particuliere inrichtingen.
6. Breng het gebouwdossier op orde. Zorg voor vergunningen bij verbouwingen en zorg dat de informatie bij met name gemeenten en inrichtingen overeenkomt met de feitelijke situatie.
7. Maak eenduidige richtlijnen voor vluchtrouteaanduiding, vertraging van brandmeldinstallaties, brandveiligheid van aankleding en inrichting van cellen.
Herhaling aanbeveling 5, onderzoek 2007.

Inhoud

Managementsamenvatting.....	5
Inleiding.....	11
1 Doel, opzet en uitvoering van het onderzoek.....	13
1.1 Inleiding	13
1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	13
1.3 Onderzoeksmethodiek	14
1.3.1 Samenwerking Rijksinspecties	14
1.3.2 Verantwoording	15
1.3.3 Inhoud en totstandkoming toetsingskader.....	15
1.3.4 Het inspectieformulier.....	15
1.3.5 Afstemming tussen de Rijksinspecties, DJI en Rgd	16
1.4 Uitvoering van het onderzoek	16
1.4.1 Algemene voorbereiding	16
1.4.2 Voorbereiding onderzoek van de inrichtingen.....	17
1.4.3 Dossieronderzoek.....	17
1.4.4 Onderzoek op locatie	18
1.5 Rapportage en terugkoppeling	18
2 Vooronderzoek beleidsdocumenten DJI en Rgd	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Beoordeling beleidsdocumenten	19
2.2.1 DJI.....	19
2.2.2 Rgd	20
3 Onderzoekresultaten.....	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Resultaten dossieronderzoek en locatieonderzoek	22
3.2.1 Resultaten thema 'BHV en Arbo'	22
3.2.2 Resultaten thema 'Brandveiligheidsbeleid'	26
3.2.3 Resultaten thema 'Brandveilig gebruik'	28
3.2.4 Resultaten thema 'Bouwkundige brandveiligheid'	31
3.2.5 Samenvatting totaalresultaten	37
4 Voortgang verbetering brandveiligheid justitiële inrichtingen	41
4.1 Inleiding	41
4.2 Voortgang in relatie tot de aanbevelingen in het onderzoek uit 2007	41
5 Conclusies en aanbevelingen	45
5.1 Inleiding	45
5.2 Conclusies.....	45
5.3 Aanbevelingen aan betrokken diensten, inrichtingen en gemeenten.....	47
Bijlage 1: Aanbevelingen brandveiligheid onderzoek 2007	50
Bijlage 2: Voorbeeld inspectieformulier	52
Bijlage 3: Overzicht onderzochte inrichtingen	53
Bijlage 4: Fotobijlage	54

Inleiding

Aanleiding van het onderzoek

Naar aanleiding van de brand in de nacht van 26 op 27 oktober 2005 in een deel van het tijdelijke cellencomplex van het detentie- en uitzetcentrum Schiphol-Oost is in 2006 door de Rijksinspecties – parallel aan het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid – een indicatief onderzoek uitgevoerd naar de brandveiligheid van een vijftal justitiële inrichtingen (uitgevoerd in unitbouw). De resultaten waren zodanig dat een grootschalig vervolgonderzoek noodzakelijk werd geacht.

In 2007 is door de Rijksinspecties een grootschaliger vervolgonderzoek gedaan naar de brandveiligheid van justitiële inrichtingen³. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de brandveiligheid voor wat betreft alle onderzochte aspecten weliswaar verbeterd was ten opzichte van het onderzoek uit 2006, maar dat met name de borging van de brandveiligheid op de langere termijn om aandacht vroeg. In de beleidsreactie op het onderzoek van de toenmalige staatssecretaris van Justitie en minister voor Wonen, Wijken en Integratie is een fors aantal maatregelen ter verbetering van de brandveiligheid van justitiële inrichtingen aangegeven. Tevens werd voor 2010 een herhaling van het onderzoek aangekondigd.

Het voorliggende rapport betreft de verslaglegging van het eind 2010 door vier Rijksinspecties uitgevoerde herhalingsonderzoek. Het onderzoek is, in opdracht van de toenmalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie (nu Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de VROM-Inspectie (VI) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu in samenwerking met de Arbeidsinspectie (AI) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) en de Inspectie voor de Sanctietoepassing (IST) van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

In tegenstelling tot het onderzoek in 2007, is in dit onderzoek het onderwerp legionella niet meegenomen. Dit onderwerp is destijds meegenomen om de toezichtslast voor de inrichtingen te beperken. Het betrof een herhalingsonderzoek naar aanleiding van een eerdere toezegging door de toenmalige minister van VROM aan de Kamer. Het onderzoek heeft zich, afgezet tegen de geringere risico's in asielzoekersaccommodaties⁴, ditmaal beperkt tot rijks- en (semi)particuliere justitiële inrichtingen die onder verantwoordelijkheid van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) opereren: penitentiaire inrichtingen, justitiële jeugdinrichtingen, detentie- en uitzetcentra en forensisch-psychiatrische centra (FPC's).

De resultaten van het onderzoek in 2007

Het onderzoek in 2007 liet zien dat de brandveiligheid ten opzichte van 2006 verbeterd, maar nog niet voldoende was. Veel inrichtingen bleken (nog steeds) niet te voldoen aan het niveau bestaande bouw van het Bouwbesluit 2003 en binnen de inrichtingen was geen sprake van voldoende brandveiligheidsbewustzijn. De ingezette acties gaven het vertrouwen dat de brandveiligheid, na afronding van die acties,

³ Rapport "(Brand)veiligheid bij justitiële inrichtingen" is te downloaden via de website van de VROM-Inspectie (www.vrominspectie.nl).

⁴ Asielzoekers kennen een veel grotere mate van autonome bewegingsvrijheid in de accommodatie dan justitiële in gesloten inrichtingen.

op papier op orde zou zijn. De borging van de brandveiligheid in de praktijk werd evenwel als een probleem gezien. Uit het onderzoek kwam het beeld naar voren dat, mede door de snelheid waarin veranderingen zich aandienen, de aandacht te weinig gericht was op borging van de veranderingen op de lange termijn. Er werd veel aandacht geconstateerd voor het treffen van verbeteringsmaatregelen, maar weinig voor het borgen van de verbeterde situatie.

Op basis van de resultaten van het onderzoek in 2007 werd door de Rijksinspecties een zestal op de brandveiligheid gerichte aanbevelingen⁵ opgesteld, gericht aan alle betrokken partijen. De aanbevelingen hadden vooral betrekking op het snel op orde brengen van de bouwkundige brandveiligheid tot het wettelijke minimum (niveau bestaande bouw). De overige aanbevelingen betroffen een betere borging van de brandveiligheid in de organisatie en een goede organisatie van de brandveiligheid in de inrichting zelf.

De aanbevelingen uit 2007 zijn opgenomen in bijlage 1 van dit rapport. Deze aanbevelingen en de voortgang van de naar aanleiding van dat onderzoek door de betrokken bewindslieden aan de Kamer toegezegde verbeteringsmaatregelen zijn het vertrekpunt voor de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van dit onderzoek.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 beschrijft het doel van het onderzoek, de onderzoeksvragen, de afbakening van het onderzoek en de samenwerking tussen de Rijksinspecties die het onderzoek hebben uitgevoerd. Tevens bevat het een beschrijving van het toetsingskader, geeft een toelichting op de onderzoeksvragen en een korte beschrijving van de in het onderzoek betrokken inrichtingen. In hoofdstuk 2 is een korte analyse opgenomen van de beleidstukken van de Rijksgebouwendienst (Rgd) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de wijze waarop beide organisaties met de informatie inzake de brandveiligheid van de inrichtingen (instructies, vergunninginformatie, etc.) omgaan. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van het dossieronderzoek en de inspecties ter plaatse. De resultaten worden per onderdeel en thema besproken. Tenslotte wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de voortgang van de brandveiligheid in relatie tot de aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek in 2007.

De bevindingen die zijn verwoord in de hoofdstukken 2 en 3 vormen de basis voor de hoofdstukken 4 en 5. In Hoofdstuk 4 wordt de voortgang van de aanpak van de brandveiligheid in relatie tot de aanbevelingen van het onderzoek uit 2007 besproken. In hoofdstuk 5 ten slotte worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan aan betrokken partijen.

In de rapportage zijn, ter illustratie van de bevindingen, de meest in het oog springende opmerkingen van inspecteurs van de Rijksinspecties (verder inspecteurs) en medewerkers van de inrichtingen alsmede citaten uit documenten in kaders opgenomen. Deze teksten hebben steeds betrekking op de in de desbetreffende paragrafen besproken inrichtingen. Daarnaast is een aantal foto's, die tijdens de inspecties gemaakt zijn, opgenomen in bijlage 4. Doel hiervan is het geven van voorbeelden en om inzicht te geven in de tijdens het onderzoek aangetroffen praktijksituaties.

⁵ Een zevende aanbeveling had betrekking op legionellabestrijding.

1 Doel, opzet en uitvoering van het onderzoek

1.1 Inleiding

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

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

1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Evenals in het onderzoek van 2007 is het primaire doel van het onderzoek:

Inzicht bieden in het huidige brandveiligheidsniveau van de justitiële inrichtingen en de borging daarvan op langere termijn.

De overige onderzoeksvragen zijn, voor zover de onderwerpen overeenstemmen, gelijk aan de onderzoeksvragen in het onderzoek 2007. Dit is noodzakelijk om de resultaten van dit onderzoek te kunnen vergelijken met het onderzoek 2007. Vooraf wordt overigens gesteld dat onderlinge vergelijkbaarheid van inrichtingen geen doelstelling van dit onderzoek was. Niet alleen is daarvoor de overlap te gering (slechts drie inrichtingen komen in beide onderzoeken voor), maar is ook de representativiteit om een uitspraak over de gehele voorraad te doen onvoldoende. Er mag namelijk van worden uitgegaan dat eventuele (specifiek genoemde) strijdigheden en afwijkingen in de inrichtingen uit het onderzoek 2007 inmiddels niet meer aan de orde zijn.

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

De volgende onderzoeksvragen zijn toegepast:

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

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

1.3 Onderzoeksmethodiek

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

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

1.3.1 Samenwerking Rijksinspecties

Het onderzoek en de voorbereidende werkzaamheden zijn door de vier Rijksinspecties gezamenlijk uitgevoerd. Inhoudelijk is hierbij ondersteuning verleend door het adviesbureau PRC. Voor het onderzoek is een projectgroep samengesteld bestaande uit vertegenwoordigers van de genoemde organisaties. De VROM-Inspectie is opgetreden als eindverantwoordelijk projectleider van het onderzoek en voorzitter van de projectgroep.

De communicatie tussen de projectgroep en de inrichtingen is verlopen via de Inspectie voor de Sanctietoepassing, die in dit verband als frontoffice heeft gefunctioneerd.

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

Onderzoeksdeel	Onderwerp	AI	IOOV	Ist	VI
(dossier)Onderzoek bij gemeente	Onderzoek bouwvergunningdossiers				X
	Onderzoek gebruiksvergunningdossiers		X		X
	Onderzoek handhavingdossier		X		X
	Preparatie brandweer		X		X
	Gesprek met bwt en brandweer		X		X
	Eventueel verbeterplan inrichting				X
Onderzoek op locatie/ in de inrichting	Borging brandveiligheidsbeleid (interview directeur)			X	
	Bekendheid medewerkers met (borging) brandveiligheidsbeleid	X	X	X	
	Aanwezigheid/kwaliteit R,I&E	X			
	Aanwezigheid/kwaliteit BHV-organisatie	X	X		
	Aanwezigheid/kwaliteit ontruimingsplan	X	X		
	Ontruimingsoefeningen	X	X	X	
	Installatietechnische brandveiligheidsaspecten		X		
	Bouwtechnische brandveiligheidsaspecten		X		X
	Gebruiksvoorschriften gebruiksvergunning		X		X
	Contact/afstemming met brandweer		X		
Stand van zaken verbeterplan inrichting	X	X		X	

Tabel 1: Onderzoeksonderwerpen versus betrokken Rijksinspecties

1.3.2 *Verantwoording*

Deze rapportage is opgesteld door de in dit onderzoek samenwerkende Rijksinspecties. De bevindingen en conclusies zijn per thema verwoord door:

Algemeen	VROM-Inspectie	ministerie van Infrastructuur en Milieu
Bouw	VROM-Inspectie	ministerie van Infrastructuur en Milieu
BHV en Arbo	Arbeidsinspectie	ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Gebruik	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid	ministerie van Veiligheid en Justitie
	VROM-Inspectie	ministerie van Infrastructuur en Milieu
Brandveiligheidsbeleid	Inspectie voor de Sanctietoepassing	ministerie van Veiligheid en Justitie.

1.3.3 *Inhoud en totstandkoming toetsingskader*

Om een uitspraak te kunnen doen over de brandveiligheid van de inrichtingen is een eenduidige en zo objectief mogelijke uitspraak over de verschillende brandveiligheidsthema's noodzakelijk. In aanvulling hierop is vergelijkbaarheid met het onderzoek uit 2007 een vereiste. Om die reden is het toetsingskader van het onderzoek uit 2007 als uitgangspunt gehanteerd voor het nieuwe toetsingskader. Op basis van ervaringen met het onderzoek uit 2007 zijn de volgende aanpassingen doorgevoerd:

- Thema's niet behorende tot het domein brandveiligheid zijn geschrapt.
- Met name voor het thema brandveiligheidsbeleid is gezocht naar een verdere objectivering van de vraagstelling. Een deel van de open vragen uit het onderzoek van 2007 is hiertoe opnieuw geformuleerd. Waar mogelijk is gewerkt met gesloten vragen en een toelichting op het antwoord.
- Er zijn vragen toegevoegd om een goed beeld te krijgen van de borging van de brandveiligheid.

Het toetsingskader is geen uitputtende opsomming van alle aspecten die betrekking hebben op de brandveiligheid. De thema's en de onderwerpen binnen die thema's zijn zo gekozen dat een gefundeerde uitspraak over de brandveiligheid van de justitiële inrichtingen mogelijk is. Het toetsingskader is gebaseerd op het uitgangspunt dat het bij brandveiligheid gaat om een integrale en samenhangende benadering van de relevante aspecten daarbij: een combinatie van bouwkundige, installatietechnische, gebruiks-, management- en personele onderdelen (het zogenaamde brandveiligheidsconcept).

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

- Woningwet en Wabo (voor wat betreft de vergunningplicht).
- Bouwbesluit 2003, niveau bestaande bouw.
- Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit).
- Brandweerwet 1985, inmiddels vervangen door de Wet op de Veiligheidsregio's.
- Arboret voor de onderdelen risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) en bedrijfs hulpverlening.

1.3.4 *Het inspectieformulier*

Het toetsingskader is vastgelegd in een inspectieformulier dat door de Rijksinspecties tijdens het onderzoek is gebruikt om de bevindingen per inrichting vast te leggen. De opbouw van het inspectieformulier kent een vast stramien (zie bijlage 2 voor een voorbeeld van een pagina van het inspectieformulier voor het onderdeel bouwkundige brandveiligheid). De thema's in het toetsingskader zijn om uitvoeringstechnische redenen geclusterd in onderwerpen.

Tijdens het dossieronderzoek (zie paragraaf 1.4.3) is onderzocht in hoeverre de verschillende onderwerpen van elk thema voldoen aan de voorschriften. In het geval

van de bouwkundige brandveiligheid is hierbij onderscheid gemaakt tussen de voorschriften voor nieuwbouw en de voorschriften voor bestaande bouw⁶.

Het inspectieformulier bestaat voor de thema's 'Bouwkundige brandveiligheid', 'Brandveilig gebruik' en 'BHV en Arbo' uit 'dossieronderzoek' en 'locatieonderzoek'. Voor thema 'Brandveiligheidsbeleid' is uitsluitend locatieonderzoek uitgevoerd. In deze rapportage ligt de focus op de daadwerkelijk in de praktijk aangetroffen situatie. Er is hierbij wel rekening gehouden met de resultaten van de dossierstudies en de resultaten hiervan zijn verwerkt in de conclusies en aanbevelingen.

Hoewel de Rgd in de onderzochte justitiële inrichtingen streeft naar een hoog veiligheidsniveau en bij het verbeteren van de bouwkundige en installatietechnische brandveiligheid het nieuwbouwniveau van het Bouwbesluit 2003 als uitgangspunt neemt, is in deze rapportage het niveau bestaande bouw van het Bouwbesluit 2003 als referentieniveau gehanteerd. Dit is immers het wettelijk minimum waar alle bouwwerken in Nederland aan moeten voldoen. Uit het onderzoek kan wel worden afgeleid in hoeverre de Rgd is geslaagd in haar voornemen te voldoen aan het nieuwbouwniveau. In hoofdstuk 4 wordt hier op teruggekomen.

1.3.5 *Afstemming tussen de Rijksinspecties, DJI en Rgd*

Tijdens de voorbereiding van het onderzoek is het 'compliance overleg', dat eerder ten tijde van het onderzoek naar de brandveiligheid van unitbouw in 2006 en bij de voorbereiding van het onderzoek naar de brandveiligheid van justitiële inrichtingen in 2007 plaatsvond tussen de Rijksinspecties, DJI en de Rgd, weer nieuw leven ingeblazen. In het overleg zijn met name het aanleveren van informatie voor het uit te voeren vooronderzoek van beleidsdocumenten van DJI en Rgd, de planning van het onderzoek, de voorbereiding van de onderzoeken op locatie en de onderzoeksresultaten belangrijke onderwerpen van gesprek geweest.

Bij de uitvoering van het onderzoek op locatie waren bij de rijks- en semiparticiële inrichtingen in alle gevallen vertegenwoordigers van de Rgd aanwezig. Deze aanwezigheid was van tevoren in het compliance overleg afgestemd. De Rgd-medewerkers, die direct betrokken waren bij de aansturing en uitvoering van de bouwkundige verbeteringswerkzaamheden, konden veel nuttige en aanvullende informatie leveren bij onduidelijke situaties en mogelijke tekortkomingen. In die zin heeft de aanwezigheid van de Rgd-medewerkers een positieve invloed gehad op de uitvoering het onderzoek.

1.4 **Uitvoering van het onderzoek**

1.4.1 *Algemene voorbereiding*

Ten behoeve van het onderzoek is een steekproef getrokken van vijftien justitiële inrichtingen uit het totaalbestand van circa honderd inrichtingen. Er is daarbij gestreefd naar een evenwichtige verdeling over het land. Voorts is rekening gehouden met bouwjaar, soort bouwwerk (tijdelijk, permanent), regiem (FPC, jeugdinstelling enz.), eigendom- en beheersituatie (rijks, semiparticulier of particulier). Bij de steekproef zijn niet doelbewust dezelfde inrichtingen geselecteerd als bij het onderzoek uit 2007. Ondanks dat sprake is van een selecte steekproef kan door de evenredige verdeling naar type inrichting en de steekproefomvang van 15% toch een goed, indicatief beeld geschetst worden.

⁶ Ieder bestaand bouwwerk in Nederland moet voldoen aan de minimale eisen uit het Bouwbesluit 2003: het niveau bestaande bouw. Voor nieuw te bouwen bouwwerken gelden strengere eisen: het nieuwbouwniveau.

In bijlage 3 zijn de inrichtingen weergegeven die zijn meegenomen in het onderzoek. De inrichtingen zijn onder te verdelen in drie categorieën:

1. Rijksinrichtingen waarbij zowel het gebouwbeheer (Rgd) als de exploitatie (DJI) onder directe verantwoordelijkheid van het Rijk vallen.
2. Semiparticuliere inrichtingen waarbij het gebouwbeheer onder verantwoordelijkheid van de Rgd valt, maar de exploitatie onder verantwoordelijkheid van een particuliere organisatie.
3. Particuliere inrichtingen waarbij zowel het gebouwbeheer als de exploitatie in handen zijn van een particuliere organisatie.

Daar waar in dit rapport over particuliere inrichtingen wordt gesproken, wordt bedoeld op de inrichtingen bij punt 3. Indien één van de overige categorieën wordt bedoeld dan wordt dit specifiek in de tekst aangegeven.

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

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

1.4.2 *Voorbereiding onderzoek van de inrichtingen*

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

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

1.4.3 *Dossieronderzoek*

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

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

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

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

1.4.4 *Onderzoek op locatie*

Het onderzoek op locatie is door de vier Rijksinspecties tegelijkertijd in één dag uitgevoerd. Hierdoor zijn de onderzoeksresultaten direct onderling afgestemd en is de toezichtslast voor de inrichtingen beperkt gebleven. Bij het onderzoek waren in de meeste gevallen ook vertegenwoordigers van de gemeente, de brandweer en de Rgd aanwezig. In alle gevallen is er door de inrichting gezorgd voor begeleiding van de inspectie-medewerkers tijdens de rondgang door de inrichting. De bevindingen zijn vastgelegd in het inspectieformulier.

Na afloop van het onderzoek zijn de bevindingen door de onderzoeksteams onderling besproken, waarna een korte terugkoppeling naar de directie heeft plaatsgevonden. In drie gevallen is de directie meteen op de hoogte gebracht van naar de mening van de Inspecties evident brandgevaarlijke situaties met het verzoek maatregelen te treffen.

Specifiek aandachtspunt bij het locatieonderzoek betrof de cellen en brandcompartimenten waarin die cellen zijn gelegen. De brandveiligheid van deze delen van de inrichtingen, fase 1 in het verbeterplan van de Rgd, zou per 1 januari 2010 op orde moeten zijn voor alle onder zijn verantwoordelijkheid vallende inrichtingen. Voor een aantal inrichtingen geldt dat ook fase 2 is afgerond. Dat betekent dat het bouwkundige verbeterproces van de hele inrichting is voltooid. Vooraf is door de Rgd aangegeven welke inrichtingen dit betreft.

Door de IOOV en IST zijn tevens twee ontruimingsoefeningen bijgewoond. Dit betrof reguliere oefeningen, die niet gelijktijdig met het onderzoek op locatie plaatsvonden en waarvoor door de inspecteurs dus een extra bezoek aan deze inrichtingen is gebracht.

1.5 **Rapportage en terugkoppeling**

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

In het kader van hoor en wederhoor zijn de deelrapportages aan de inrichtingen en de betrokken gemeenten toegezonden met het verzoek binnen twee weken te reageren. De deelrapportages zijn tevens voorgelegd aan de Rgd (voor de rijks- en semiparticiële inrichtingen). Doel van deze wederhoorprocedure was toetsing op feitelijke onjuistheden door deze partijen. Eventuele opmerkingen zijn beoordeeld door de betreffende inspecteurs en indien relevant verwerkt in de definitieve deelrapportage per inrichting. De definitieve deelrapportages zijn vervolgens aan betrokken partijen toegezonden. De definitieve deelrapportages per inrichting vormen de basis voor voorliggende eindrapportage. Een concept van deze rapportage is in april 2011 voorgelegd aan DJI, de Rgd, de opdrachtgever en de beleidsdirecties bij de betrokken ministeries.

2 Vooronderzoek beleidsdocumenten DJI en Rgd

2.1 Inleiding

Door de Rijksinspecties is in het voorjaar van 2010, vooruitlopend en als voorbereiding op de onderzoeken op locatie, onderzoek gedaan naar beleidsdocumenten die door DJI en de Rgd zijn geproduceerd na de Schipholbrand. Het doel van dit vooronderzoek was tweeledig. Het eerste doel was een beeld te krijgen van de centrale aansturing van het proces dat door DJI en Rgd na de Schipholbrand is ingezet om tot structurele verbetering van de brandveiligheid te komen. Het tweede doel was extra, gerichte informatie te verkrijgen ten behoeve van het opstellen van een toetsingskader voor de inspecties op locatie.

Ten behoeve van dit deel van het onderzoek zijn bij het zogenoemde 'compliance overleg' tussen de Rijksinspecties, DJI en Rgd relevante beleidsdocumenten opgevraagd. De Rgd kon de gevraagde informatie snel en geordend aanleveren. Bij DJI bleek de informatie minder gestructureerd voorhanden. In een aantal gevallen bleek informatie niet meer actueel en werd informatie dubbel aangeleverd.

In totaal zijn van DJI 181 en van de Rgd 102 beleidsdocumenten ontvangen. Bij de inhoudelijke beoordeling van de beleidsdocumenten is gekeken naar de structuur van de informatievoorziening aan de inrichtingen en naar de helderheid, volledigheid en toepasbaarheid van die documenten.

2.2 Beoordeling beleidsdocumenten

2.2.1 DJI

DJI heeft sinds de Schipholbrand een zeer grote hoeveelheid beleidsdocumenten opgesteld en bij de inrichtingen uitgezet. De belangrijkste documenten zijn gebundeld in de zogenaamde calamiteitenmap. De afzonderlijke onderdelen van deze calamiteitenmap vormen samen het calamiteitenplan DJI. De opzet van de calamiteitenmap is gedegen en vormt daarmee een nuttig instrument waarmee de kaders van het brandveiligheidsbeleid van de inrichtingen zijn vastgelegd. De calamiteitenmap vergt van de inrichtingen wel de inspanning om het aangereikte algemene raamwerk, dat vooral uit modeldocumenten bestaat, verder uit te werken en toe te spitsen op de lokale situatie.

Het calamiteitenplan van DJI is erg gedetailleerd en bevat een uitgebreide regulering van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het calamiteitenplan spreekt op een aantal plaatsen over de noodzaak om contact te zoeken met de reguliere hulpdiensten om afspraken te maken over diverse zaken (zoals afstemming over het aanvalsplan van de brandweer). Een overaloverzicht waar het nodig is plannen, procedures, werkwijzen en coördinatie in het optreden bij een calamiteit tussen de betreffende locatie en de plaatselijke hulpdiensten op elkaar af te stemmen, ontbreekt echter. Hierdoor zal er bij een calamiteit, waarbij het optreden van meerdere hulpdiensten noodzakelijk is, ad hoc afstemming plaats moeten vinden.

De samenhang en de aangrijpingspunten van de diverse procedures op elkaar (bijvoorbeeld 'brand' en 'ontruiming') zijn niet altijd duidelijk. Ook is niet duidelijk of ze wel tegelijkertijd kunnen worden uitgevoerd (in personele bezetting), omdat het op zichzelf staande procedures zijn en als zodanig ook zijn beschreven.

Het (model) BHV-plan en het (model) Ontruimingsplan ontbreken bij de van DJI ontvangen beleidsdocumenten, waardoor de samenhang van de verschillende documenten niet beoordeeld kon worden en daarmee dus ook niet de effectiviteit van het totale calamiteitenplan DJI (in samenhang met de procedures van de reguliere hulpdiensten).

Naast de calamiteitenmap zijn zeer veel documenten ten aanzien van brandveiligheid in de organisatie uitgezet. Vaak zijn stukken na korte tijd (meermaals) herzien. Zo zijn er tenminste drie versies van de revisiekaart voor de actualisering van het calamiteitenplan verschenen. Dit komt de uniformiteit van werken bij de inrichtingen niet ten goede. Ook vormt de veelheid van stukken een afbreukrisico voor het naleven van al deze informatie en richtlijnen (zie ook de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek uit 2007).

De beleidsdocumenten van DJI zijn over het algemeen helder gesteld, maar vaak ontbreekt een korte samenvatting ten behoeve van de dagelijkse toepassing. Dat roept de vraag op of de documenten voldoende aansluiten bij degenen die er mee moeten werken. Zeker daar waar deze stukken bedoeld zijn voor zowel het lijnmanagement als de calamiteitenbestrijders (BHV-ers) bij de inrichtingen houdt dit het risico in dat ze hun doel (verbetering van de brandveiligheid) voorbijschieten. Ook is het ambitieniveau soms erg hoog, zoals bij het oefenjaarplan voor de BHV-organisatie, en worden vraagtekens gezet bij de realiseerbaarheid.

Ondanks de grote hoeveelheid documenten, ontbreken er voor een aantal relevante onderwerpen uniforme richtlijnen, zoals bijvoorbeeld een uniform (meertalig) info-blad voor gedetineerden over hoe te handelen bij een calamiteit/ontruiming, een uniform sanctiebeleid en richtlijnen over hoe om te gaan met justitiabelen in afzondering of de toepassing van mechanische middelen (polsbanden, dwangjack, enkelbanden, handboeien, veiligheidsbed) in relatie tot een calamiteit.

2.2.2

Rgd

Het grootste deel van de door de Rgd uitgezette beleidsdocumenten heeft een beperkte en zeer specifieke doelgroep, namelijk de functionarissen die direct bij het bouwtechnische deel van het verbeteringsproces ten aanzien van de brandveiligheid zijn betrokken.

Voor het overdragen van informatie is een systeem opgezet van technische bulletins. Deze bulletins behandelen over het algemeen één onderwerp en de inhoud is kort en helder geformuleerd en meestal voorzien van een korte, praktische samenvatting met aandachtspunten. Uitgebreidere analyses van een aantal brandveiligheidsproblemen zijn beschreven in zogenaamde POV's (projectoverstijgende vraagstukken), waarin voor complexere technische problemen oplossingsrichtingen zijn uitgewerkt.

In één geval (de toepassing van opschuimende roosters in ventilatiekanalen) zijn de documenten later als gevolg van voortschrijdend inzicht herzien. Het bereiken van een optimale brandveiligheid stond hierbij voorop, ondanks dat dit leidde tot kapitaalvernietiging.

In de beleidsdocumenten wordt weinig of geen aandacht besteed aan de borging van de bouwkundige brandveiligheid in de beheerssituatie. In een kort memo is slechts aangegeven dat dit in een later stadium nog verder moet worden uitgewerkt. Zo lang dit niet helder en uniform geregeld is, impliceert dit een afbreukrisico voor inrichtingen, die bouwtechnisch op orde zijn gebracht.

3 Onderzoeksresultaten

3.1 Inleiding

In de periode oktober – december 2010 zijn vijftien justitiële inrichtingen door teams van de samenwerkende Rijksinspecties bezocht. Zowel op basis van dossiers als op locatie is onderzocht of de inrichtingen voldoen aan het toetsingskader (wet- en regelgeving, richtlijnen en uitgangspuntenpunten voor brandveiligheid). Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van het onderzoek. Hierbij wordt een onderverdeling gemaakt naar de vier thema's 'Bouwkundige brandveiligheid', 'Brandveilig gebruik', 'BHV en Arbo' en 'Brandveiligheidsbeleid'.

Bij de beschrijving van de bevindingen wordt bij een aantal thema's onderscheid gemaakt tussen rijksinrichtingen, semiparticuliere en particuliere inrichtingen. Onderscheid naar bijvoorbeeld bouwaard of soort inrichting bleek op basis van de onderzoeksuitkomsten niet relevant. Per thema worden de meest in het oog springende resultaten toegelicht en wordt een algemeen oordeel gegeven.

Voorafgaand aan de bespreking van de resultaten worden kort toegelicht welke onderwerpen per thema zijn meegenomen in het onderzoek en welke aspecten zijn beoordeeld. Vervolgens bestaat iedere paragraaf uit:

- Een overzicht van de mate waarin de inrichtingen voldoen aan wet- en regelgeving dan wel aan de bij het onderzoek gehanteerde uitgangspunten. Deze resultaten worden gepresenteerd in tabelvorm.
- Een beknopte toelichting op de resultaten die in de tabellen zijn gegeven.
- Een toelichting per onderdeel op specifieke constatering bij bepaalde inrichtingen.
- Een korte samenvatting van de bevindingen.
- Een alinea waarin apart aandacht is besteed aan de borging van de bij het thema behorende aspecten.

De resultaten van het onderzoek worden in tabelvorm gepresenteerd (zie tabel 2 op de volgende pagina). De procenten in de tabellen geven aan in hoeverre wordt voldaan aan de geldende wet- en regelgeving dan wel (met name ten aanzien van beleid) aan de gehanteerde uitgangspunten, die de basis vormen van dit onderzoek. In de rapportage wordt dit aangeduid met 'positief beoordeeld'. Hoe lager de percentages des te minder vragen over de brandveiligheid positief zijn beantwoord. Een laag percentage is te beschouwen als een negatief oordeel over de inrichtingen op een bepaald thema of onderdeel van een thema.

De verschillende percentages moeten als volgt geïnterpreteerd worden:

- Ieder thema bestaat uit een aantal onderwerpen. De onderwerpen bestaan op hun beurt weer uit een aantal vragen.
- Bij iedere vraag is per inrichting aangegeven in hoeverre al dan niet aan de geldende wet- en regelgeving of de gehanteerde uitgangspunten wordt voldaan.
- De percentages in de kolom 4 geven aan hoeveel van de vragen per onderwerp voor iedere inrichting positief is beantwoord. Staat er achter een onderwerp bij een bepaalde inrichting '80', dan is op 80% van de vragen behorende bij dat onderdeel positief geantwoord. Staat er '0' dan zijn alle vragen negatief beantwoord. Is een cel in de tabel leeg dan is dat onderwerp niet van toepassing op de betreffende inrichting.

- In kolom 3 is het gemiddelde over de vijftien inrichtingen per onderdeel af te lezen. Staat hier '80' dan voldoen de inrichtingen gemiddeld voor 80% aan de voorschriften voor het betreffende onderdeel.
- De totaalregel geeft per thema (bijvoorbeeld 'BHV en Arbo') aan in hoeverre iedere inrichting voldoet (de kolom 4) aan de voorschriften en uitgangspunten en wat het gemiddelde over het gehele thema is (kolom 3).

Bij de resultaten van de thema's 'Bouwkundige brandveiligheid' en 'BHV en Arbo' zijn twee tabellen weergegeven: de eerste bevat de resultaten van het dossieronderzoek en de tweede van het locatieonderzoek. Bij het thema 'Bouwkundige brandveiligheid' wordt daarnaast aangegeven in hoeverre de inrichtingen op de gecontroleerde aspecten, naast de voorschriften voor bestaande bouw, voldoen aan de voorschriften voor nieuwbouw. Hiermee wordt inzicht verkregen in de mate waarin de Rgd is geslaagd in haar voornemen om wat betreft bouwkundige brandveiligheid uit te gaan van het nieuwbouwniveau. De uiteindelijke beoordeling of qua brandveiligheid aan de voorschriften wordt voldaan, vindt plaats op basis van de voorschriften voor bestaande bouw – het minimale niveau waar alle gebouwen in Nederland aan moeten voldoen.

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

Onder-deel	Aantal vragen	Totaal (%)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1	2	3	4														
...%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Totaal%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%

Tabel 2: Model gebruikt voor de presentatie van de resultaten

- Kolom 1: Bevat de onderdelen waarop de tabel betrekking heeft.
 Kolom 2: Bevat het aantal vragen dat per onderdeel is gesteld bij de dossierstudie of het locatieonderzoek.
 Kolom 3: Geeft het gemiddelde percentage van de vragen dat positief is beantwoord. Staat er in deze kolom bijvoorbeeld '80%' dan is per inrichting gemiddeld 80% van de vragen bij dit onderdeel positief beantwoord.
 Kolom 4: De genummerde kolommen staan voor de resultaten per inrichting waarbij het nummer verwijst naar de inrichting zoals gegeven in bijlage 3.

3.2 Resultaten dossieronderzoek en locatieonderzoek

3.2.1 Resultaten thema 'BHV en Arbo'

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

- BHV-plan. Iedere inrichting dient een BHV-plan te hebben. Onderzocht is in hoeverre dit plan actueel is en aansluit bij de gebruiksvergunning van de inrichting. Daarnaast is onderzocht in hoeverre alle taken en verantwoordelijkheden belegd zijn in het plan en of in het plan alle verder noodzakelijke onderwerpen worden behandeld (communicatie, hulpmiddelen, opleidingen en training, etc.).
- RI&E. Iedere inrichting dient een actuele risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) te hebben. Onderzocht is of de RI&E de specifieke risico's van de inrichting op een juiste wijze beschrijft en of adequate maatregelen zijn getroffen om

de restrisico's te beperken (bijvoorbeeld via een specifieke instructie richting de bedrijfshulpverlening).

- **BHV-ers.** Onderzocht is of de inrichting voldoende bedrijfshulpverleners (BHV-ers) heeft (ook in de nachtelijke uren) en of de BHV-ers voldoende zijn opgeleid. Tevens is onderzocht op welke wijze de BHV-ers kunnen worden gealarmeerd/opgeroepen en of er een goede registratie is van dienstdoende BHV-ers.
- **Oefenen.** Onderzocht is in hoeverre de BHV-organisatie oefent en op welke wijze de resultaten van oefeningen worden geëvalueerd en verwerkt.
- **Ontruimingsplan.** Onderzocht is of het ontruimingsplan actueel is, afgestemd is met de brandweer en of oefeningen volgens het ontruimingsplan worden gehouden.

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

In onderstaande tabellen zijn de resultaten van het onderzoek voor de vijftien inrichtingen gegeven voor zowel het dossieronderzoek (tabel 3) als het locatieonderzoek (tabel 4). De tabellen laten zien dat de inrichtingen wat betreft 'BHV en Arbo' over het algemeen goed scoren.

Ondanks de relatief hoge scores hebben drie inrichtingen evenwel geen actuele RI&E, hebben twee inrichtingen geen actueel ontruimingsplan en wordt er bij zes inrichtingen onvoldoende geoefend.

Onderdeel	Aantal vragen	Totaal	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
BHV-plan	12	87%	92	100	92	92	100	100	92	92	92	92	92	58	75	50	92
RI&E	6	63%	50	100	83	83	83	0	17	83	67	100	83	17	100	0	83
BHV-ers	5	95%	100	100	100	100	100	100	80	100	100	100	100	60	100	80	100
Oefenen	3	87%	67	100	100	100	100	100	67	67	100	67	100	67	100	67	100
Ontruimingsplan	3	91%	100	100	100	100	100	100	67	100	100	100	100	0	100	100	100
Totaal	29	84%	83	100	93	93	97	79	69	90	90	93	93	45	90	52	93

Tabel 3: Resultaten dossieronderzoek BHV en Arbo

Onderdeel	Aantal vragen	Totaal	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
BHV-plan	3	89%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	67	33	100	33	100
BHV-ers	4	92%	75	100	100	100	100	100	50	100	100	100	100	50	100	100	100
Oefenen	3	91%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	67	100	67	100	33	100
Ontruimingsplan	1	87%	100	100	100	100	100	100	100		100	100	100	0	100	100	100
Totaal	11	90%	91	100	100	100	100	100	82	91	100	91	91	45	100	64	100

Tabel 4: Resultaten locatieonderzoek BHV en Arbo

BHV-plan

Alle inrichtingen hebben een BHV-plan opgesteld waarin taakverdeling, oefenen, opleidingen en hulpmiddelen zijn vastgelegd. Belangrijkste tekortkomingen in de BHV-plannen zijn het ontbreken van een communicatieplan bij vijf inrichtingen en het niet hebben afgestemd van het BHV-plan op de gebruiksvergunning bij zeven inrichtingen.

RI&E

Alle inrichtingen hebben een RI&E uitgevoerd die echter bij drie inrichtingen niet actueel is. Bij één inrichting was de RI&E niet beschikbaar ten tijde van onderzoek.

Belangrijkste aandachtspunten voor verbetering en actualisatie van de RI&E's zijn het beschrijven van de specifiek met het gebouw samenhangende risico's en de relatie tot de BHV-organisatie. Bij slechts zes inrichtingen is de omvang van de BHV-organisatie (mede) bepaald op basis van de RI&E en bij vier inrichtingen is in de RI&E geen relatie gelegd tussen de restructuurrisico's en de taken van de BHV.

"In de RI&E wordt aangegeven dat er nog geen analyse is gemaakt van de veiligheidsbeleving én van de risico's die samenhangen met de aard van het gebouw, de technische, materiële en organisatorische voorzieningen."

Bron: Inspecteurs

Twee particuliere inrichtingen hebben een actuele RI&E, die echter niet aansluit bij de specifieke risico's van het gebouw en de organisatie. In beide gevallen wordt wel gewerkt aan het op orde krijgen van de RI&E.

BHV-ers

In alle inrichtingen is op ieder moment bekend welke BHV-ers er in het gebouw aanwezig zijn en waar deze zich bevinden. Er zijn daardoor te allen tijde BHV-ers paraat om op te treden bij een calamiteit. Alle BHV-ers zijn opgeleid.

Bij twee inrichtingen wordt niet gecontroleerd in hoeverre de BHV-organisatie in de nachtelijke uren ook daadwerkelijk klopt (eventuele onderbezetting als gevolg van verlof en ziekmeldingen) en is in de opleiding te weinig aandacht besteed aan specifieke aandachtspunten met betrekking tot de eigen locatie.

Oefenen

Op papier houden alle inrichtingen regelmatig ontruimingsoefeningen. In de praktijk blijkt dit bij één van de inrichtingen echter niet het geval. Bij alle inrichtingen worden de resultaten van de ontruimingsoefeningen vastgelegd en geëvalueerd. Het blijkt in de praktijk echter lastig om – in verband met de verschillende roosters – alle BHV-ers met ontruimingstaken ook daadwerkelijk voldoende te laten oefenen. Bij zes van de vijftien inrichtingen blijkt uit het dossieronderzoek dat dit dan ook niet op orde is.

Inspecteurs van de IOOV en Ist hebben bij twee inrichtingen een brandveiligheidsoefening bijgewoond. Doel van oefening was in het eerste geval het oefenen van de samenwerking tussen inrichting en brandweer en in het tweede geval het ontruimen van de cellen binnen de door DJI gestelde norm van 15 minuten. In beide gevallen was sprake van een goed verlopen, geslaagde oefening. Uit de oefening bleek wel dat het ontruimen van een koepelgevangenis (de koepel is één brandcompartiment) vrijwel onmogelijk is binnen de gestelde norm van 15 minuten; een verantwoorde sectorale ontruiming (bijvoorbeeld alleen het kwart van de koepel waar de brand is) ligt meer in de rede.

"Omdat de celdeur weer dichtvalt na de waarschuwing om te vertrekken blijven justitiabelen op cel zitten in de veronderstelling dat ze er niet zelfstandig uit kunnen. Om die reden moet dit gecontroleerd worden hetgeen extra tijd kost."

Bron: Inspecteurs

Ontruimingsplan

Met uitzondering van één inrichting zijn de ontruimingsplannen van de inrichtingen actueel en afgestemd met de brandweer.

Resumé

Naar aanleiding van het onderzoek zijn door de Arbeidsinspectie⁷ aan een viertal inrichtingen brieven verzonden ter bevestiging van de maatregelen die werden afgesproken om de aange troffen strijdigheden op te heffen. De redenen hiervoor waren:

- De RI&E ontbreekt voor een deel van de inrichting. Tevens voldoet de BHV-organisatie in de nacht niet aan de minimale bezetting volgens de richtlijn van DJI.
- Opheffen van de tekortkomingen op het gebied van de BHV. De tekortkomingen zijn gelegen in het niet op de RI&E en de gebruiksvergunning aansluiten van de BHV-organisatie en de rol van patiënten binnen de BHV-organisatie. Ook is het ontruimingsplan niet op orde.
- De BHV-organisatie in de inrichting voldoet niet aan de voorschriften. Er zijn onvoldoende BHV-ers. De BHV-ers hebben bovendien te weinig ervaring (oefenen) en zijn onvoldoende opgeleid.
- De RI&E en het BHV-plan zijn niet actueel en onvoldoende bekend gemaakt bij de medewerkers. Daarnaast is onvoldoende geoefend door de BHV-organisatie en zijn niet alle BHV-ers betrokken bij de oefeningen.

"Het aantal BHV-ers 's nachts is met name gebaseerd op de functiebezetting bij ontruiming. Met 5 man ontruimen in de nacht is echter nog niet geoefend. Daar komt bij dat het aantal van 5 gecertificeerde BHV-ers tot voor kort (roostertechnisch) niet altijd gerealiseerd kon worden."

Bron: Medewerker inrichting

Drie van de vier inrichtingen die een bevestiging tot het treffen van maatregelen hebben ontvangen zijn particuliere inrichtingen.

Los van de vier inrichtingen die door de Arbeidsinspectie zijn aangeschreven tot het treffen van maatregelen, blijkt de BHV bij de onderzochte inrichtingen redelijk op orde te zijn. De afstemming tussen de verschillende documenten (BHV-plan, RI&E, gebruiksvergunning) en de afstemming tussen BHV-organisatie en het gebouw/de inrichting verdient echter bij een deel van de inrichtingen nog de nodige aandacht. De BHV-organisatie bij de onderzochte particuliere inrichtingen blijkt niet op orde en heeft geleid tot acties van de Arbeidsinspectie.

Tenslotte is geconstateerd dat er bij drie inrichtingen onduidelijkheid is over de toepassing van ademlucht. In de BHV-plannen van die inrichtingen is aangegeven dat gebruik gemaakt wordt van ademlucht in het geval van een calamiteit, terwijl dit niet is afgestemd met de brandweer en de BHV-ers hier onvoldoende voor zijn opgeleid. Bovendien staat in het operationeel handboek BHV vermeld dat uitgangspunt is dat binnen de inrichting geen adembescherming wordt gebruikt.

Borging

Met betrekking tot het aspect borging is tijdens het onderzoek specifiek onderzocht in hoeverre resultaten van oefeningen worden geregistreerd en geëvalueerd en in hoeverre het BHV-plan op basis hiervan periodiek wordt bijgesteld.

Inrichtingen registreren en evalueren opleidingen, trainingen en oefeningen, waarbij de kanttekening op zijn plaats is dat zes van de vijftien inrichtingen onvoldoende oefenen. Bij dertien van de vijftien inrichtingen worden de resultaten ook daadwerkelijk verwerkt in het BHV-plan. Bij de twee overige inrichtingen is sprake van een BHV-plan dat sinds 2006 niet geëvalueerd is.

⁷ De Arbeidsinspectie is als eerstelijns toezichthouder belast met het toezicht op de naleving van de Arbo-wet.

3.2.2 Resultaten thema 'Brandveiligheidsbeleid'

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

- Directie en veiligheidsfunctionarissen. Dit deel van het onderzoek betreft de afstemming tussen directie en veiligheidsfunctionarissen en de wijze waarop dit overleg wordt vormgegeven. Tevens is onderzocht op welke wijze navolging wordt gegeven aan tijdens dit overleg geconstateerde probleempunten en hoe de afstemming tussen de directie en DJI plaatsvindt.
- Executieven. Onderzocht is in hoeverre medewerkers voldoende op de hoogte zijn van het veiligheidsbeleid en op welke wijze brandveiligheid een plaats heeft gekregen in het reguliere werkoverleg van medewerkers.
- Medezeggenschap. Betreft dezelfde aspecten als 'Executieven', maar dan met de medezeggenschap binnen de inrichting.

Tabel 5 laat de resultaten zien voor het onderzoek bij de vijftien inrichtingen. Bij één van de inrichtingen is het onderzoek van de medezeggenschap niet uitgevoerd, omdat er geen medezeggenschap op inrichtingsniveau is ingericht.

Onderdeel	Aantal vragen	Totaal	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Directie en veiligheidsfunctionarissen	21	77%	81	86	67	86	71	76	81	71	90	81	57	62	76	95	81
Executieven	12	69%	75	100	33	75	58	100	100	75	100	92	75	0	42	42	67
Medezeggenschap	10	66%	90	90	90	40	80	40	40		90	90	90	10	90	20	60
Totaal	43	72%	81	91	63	72	70	74	77	73	93	86	70	33	70	63	72

Tabel 5: Resultaten locatieonderzoek brandveiligheidsbeleid

Directie en veiligheidsfunctionarissen

Uit de gesprekken met de directie en veiligheidsfunctionarissen blijkt dat bij bijna alle inrichtingen brandveiligheid een prominente plaats inneemt op de agenda. Regelmatig wordt overlegd over brandveiligheid met medezeggenschap en verantwoordelijken voor de veiligheid. Het kennisniveau is goed en wordt regelmatig getoetst. De organisatie koppelt resultaten van overleg terug en 'leert'. Opvallend is evenwel dat ruim de helft van de inrichtingen aangeeft (negen van de vijftien) het beleid van DJI niet duidelijk en toepasbaar te vinden. De inrichtingen geven aan dat het aantal en de uitwerking van procedures niet zijn afgestemd op de eigen inrichting. Daar komt bij dat het DJI-beleid niet verplichtend is, maar aan de andere kant wordt er in de P&C-cyclus wel om verantwoording gevraagd. Voor inrichtingen is hierdoor sprake van een belemmering om de procedures meer als maatwerk op de eigen organisatie toe te snijden. Wellicht als voortvloeisel hieruit antwoorden alle inrichtingen dat er naar hun mening sprake is van een daadwerkelijk veiligere inrichting, maar dat er deels sprake is van overmaat in de maatregelen. Op de vraag of de investeringen van de afgelopen jaren in verhouding staan tot de reductie van het brandrisico antwoorden acht van de vijftien inrichtingen negatief.

"De brandveiligheidsproblematiek van inrichtingen is te generaal aangepakt. [...] Het heeft heel veel geld gekost, maar in lang niet alle bouwwerken waren deze ingrijpende (bouwkundige) voorzieningen noodzakelijk. Het is zeker goed geweest voor een verdere professionalisering van de BHV-organisatie en het ontwikkelen van calamiteitenplannen. [...] De vraag is wanneer het ophoudt."

Bron: Directie inrichting

Executieven

Naar de mening van de medewerkers belast met veiligheid en begeleiding/behandeling is de omgang met gedetineerden vanuit het oogpunt van brandveiligheid grotendeels op orde. Verbeterpunten die genoemd worden zijn het meer structureel op de hoogte stellen van nieuwe medewerkers van de procedures bij calamiteiten en het verduidelijken van de taak van de BHV binnen de organisatie. Daarnaast is in een aantal gevallen sprake van een conflicterend belang tussen veiligheid en het overige beleid (met name behandeling) van de inrichtingen. Het eigen sanctiebeleid van de inrichtingen is helder en wordt ook strikt toegepast.

"Patiënten binnen het FPC mogen relatief veel goederen op de kamer bewaren waardoor potentieel brandgevaarlijke situaties kunnen ontstaan. Ook blijkt uit een aantal voorbeelden dat personeel zich minder bewust is van brandveiligheidsrisico's die ontstaan door het eigen handelen binnen een gebouw dat gedeeld wordt met het PPC."

Bron: Inspecteur

Belangrijk aandachtspunt is de bekendheid met beleid en voorschriften inzake brandveiligheid. Naar de mening van de executieven is bij negen van vijftien inrichtingen niet iedereen voldoende op de hoogte van het beleid en de voorschriften. Voor een groot deel is dit te wijten aan het feit dat medewerkers informatie niet zelf 'halen' als ze het niet krijgen aangereikt. Het aanreiken van de informatie via bijvoorbeeld het intranet wordt gezien als te passief en zou derhalve actiever moeten.

Bij één van de inrichtingen is naar de mening van de executieven geen sprake van structureel beleid inzake brandveiligheid richting medewerkers en gedetineerden. Bij dezelfde inrichting bleek ook de mate waarin de medezeggenschap op de hoogte is van het brandveiligheidsbeleid onvoldoende.

Medezeggenschap

Bij twaalf van de veertien inrichtingen is brandveiligheid een regelmatig terugkerend onderwerp van overleg. Bij de overige inrichtingen wordt het onderwerp wel besproken, maar dan alleen indien hiertoe specifieke aanleiding is.

De implementatie van het brandveiligheidsbeleid is bij de meeste inrichtingen naar behoren verlopen. De communicatie rondom verandering was over het algemeen goed. In een aantal gevallen zijn problemen ontstaan, bijvoorbeeld door het (tijdelijk) werken met veel ingehuurd krachten.

Belangrijkste knelpunt in het brandveiligheidsbeleid (bij acht van de veertien⁸ inrichtingen) is naar de mening van de medezeggenschap dat niet alle medewerkers in voldoende mate op de hoogte zijn van het brandveiligheidsbeleid. De medewerkers belast met beveiliging (en de BHV-ers) zijn goed op de hoogte van alle procedures. Bij het overige personeel is dit echter onvoldoende het geval en bij hen is het brandveiligheidsbewustzijn veelal lager. Dit punt speelt met name bij de forensische zorg.

"Alle getroffen voorzieningen hebben toegevoegde waarde maar alles bijeen genomen is het overdone. Er had ook (eerst) geïnvesteerd moeten worden in het inzichtelijk maken van de risico's per gebouw/organisatie en op basis daarvan hadden keuzes gemaakt kunnen worden."

Bron: Medezeggenschap

⁸ Zoals in de inleiding van deze paragraaf aangeven is bij één inrichting geen medezeggenschap, derhalve is dit onderdeel gebaseerd op de resultaten bij 14 inrichtingen.

Resumé

De brandveiligheid van de inrichtingen is naar de mening van de bij de brandveiligheid betrokken medewerkers in de loop van de tijd als gevolg van het DJI-beleid en bijbehorende maatregelen duidelijk verbeterd. Opvallend is dat naar de mening van de betrokkenen de inspanning niet in verhouding staat tot de bereikte verbetering. Eenzelfde brandveiligheid had ook bereikt kunnen worden door beter op de inrichting afgestemde maatregelen toe te passen. De inrichtingen zijn van mening dat de kaders van DJI onvoldoende ruimte bieden om zelf maatwerk in brandveiligheid te creëren die is afgestemd op de lokale situatie.

Opvallend resultaat is dat de directie bij een aantal inrichtingen beduidend positiever oordeelt over de brandveiligheid dan de executieven en medezeggenschap. Uit de gesprekken kan een deel van dit verschil worden verklaard door een andere mening over de informatievoorziening. De executieven en medezeggenschap constateren dat niet alle medewerkers over voldoende informatie beschikken terwijl de informatie wel beschikbaar is via bijvoorbeeld intranet. Er lijkt sprake van een verschil van mening in hoeverre van medewerkers op de werkvloer verwacht mag worden dat ze de beschikbare informatie zelf (actief) opzoeken.

Tot slot valt op dat de brandveiligheid goed geïmplementeerd blijkt te zijn bij die medewerkers die direct betrokken zijn bij veiligheid en beveiliging. In de inrichtingen waar sprake is van behandeling van justitiabelen is sprake van een lager brandveiligheidsbewustzijn bij medewerkers betrokken bij deze behandeling.

Borging

De borging van het brandveiligheidsbeleid is onderzocht door na te gaan in hoeverre afspraken inzake brandveiligheid worden vastgelegd, besproken en vervolgens ook getoetst in de praktijk.

Op één na leggen alle inrichtingen de resultaten van overleg tussen directie en veiligheidsfunctionarissen inzake de brandveiligheid vast. Opvallend is dat bij vijf (waaronder de drie inrichtingen die volledig particulier geëxploiteerd worden) van de vijftien het verslag niet wordt verspreid onder de medewerkers. Als gekeken wordt naar het reguliere werkoverleg en naar de resultaten van oefeningen dan blijken de resultaten bij elf van de vijftien inrichtingen te worden verspreid onder de medewerkers. Tenslotte wordt bij tien van de vijftien inrichtingen gecontroleerd in hoeverre justitiabelen op de hoogte zijn van de brandveiligheidsvoorschriften. Geconstateerd is dat de informatie op directieniveau aanwezig is, wordt verspreid en getoetst, maar dat de beschikbaarheid van informatie lager in de organisatie afneemt.

"Kleine oefeningen worden in het team besproken, maar niet op schrift gezet en binnen de rest van de organisatie verspreid. Grote oefeningen worden wel schriftelijk geëvalueerd."

Bron: Medezeggenschap

3.2.3

Resultaten thema 'Brandveilig gebruik'

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

- Gemeente en brandweer. Onderzocht is in hoeverre gemeente en brandweer beleid hebben geformuleerd ten aanzien van toezicht op de inrichtingen. Verder is nagegaan of alle noodzakelijke informatie (plattegronden, aanvalsplannen, bereikbaarheidskaarten, etc.) beschikbaar is. Tenslotte is ter voorbereiding van het

locatieonderzoek gevraagd naar de samenwerking met de inrichting en het algemene beeld vanuit het bevoegde gezag.

- Beoordeling calamiteitenplan. Het calamiteitenplan is beoordeeld op volledigheid en actualiteit. Daarbij is een beoordeling gemaakt van de in het plan opgenomen procedures en in hoeverre deze juist en actueel zijn.
- Veiligheidsfunctionaris. In gesprekken in de inrichting is getoetst in hoeverre voldoende kennis en informatie aanwezig is bij de veiligheidsfunctionaris. Daarbij is ook nagegaan wat het beleid in de inrichting is met betrekking tot ongewenste meldingen, roken in cellen, goederen in cellen, etc.

De resultaten van het onderzoek bij de vijftien inrichtingen zijn in tabel 6 te zien. Gemiddeld wordt aan tweederde van de onderzochte voorschriften en beleidsuitgangspunten voldaan. Geen enkele van de inrichtingen voldoet aan alle voorschriften en ook per onderwerp wordt slechts één inrichting 100% positief beoordeeld. Wat verder opvalt in de resultaten is dat de drie particuliere inrichtingen op alle onderdelen lager dan gemiddeld scoren.

Onderdeel	Aantal vragen	Totaal	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Gemeente en brandweer	8	65%	75	50	75	63	75	38	50	75	100	63	63	63	50	63	75
Beoordeling calamiteitenplan	17	71%	41	59	82	76	82	59	65	76	88	82	71	47	65	82	82
Veiligheidsfunctionaris	17	67%	76	88	71	88	76	59	41	59	71	88	76	24	53	53	82
Totaal	42	68%	62	69	76	79	76	55	52	69	83	81	71	40	57	67	81

Tabel 6: Resultaten onderzoek brandveilig gebruik

Gemeente en brandweer

Gemeente, brandweer en de inrichtingen werken blijkens de resultaten van het onderzoek goed samen. Er wordt bij veertien van de vijftien inrichtingen gezamenlijk geoefend, de benodigde informatie bij de brandweer is op orde en het algemene beeld van de brandveiligheid van de inrichtingen is dan ook positief. Opvallend is wel dat de samenwerking bij de helft van de inrichtingen niet gebaseerd is op door het bevoegde gezag vastgesteld beleid. Bij slechts twee van de inrichtingen is er specifiek gecommuniceerd met de brandweer over het risicoprofiel van de inrichting en wordt dit risicoprofiel periodiek besproken (zie ook *calamiteitenplan*). Uiteindelijk wordt hierdoor gemiddeld 65% van de vragen positief beantwoord.

Beoordeling calamiteitenplan

Alle inrichtingen hebben een actueel calamiteitenplan waarin de reguliere organisatie en de organisatie in geval van een calamiteit is beschreven. De calamiteitenplannen zijn allemaal gebaseerd op een risicoprofiel waarbij in dertien van de vijftien gevallen ook daadwerkelijk calamiteiten als gevolg van 'brand' of een 'technisch incident' zijn meegenomen. Bij elf inrichtingen is in het calamiteitenplan ook beschreven wat de taken zijn van externe partijen in geval van een calamiteit. Verder bevatten de meeste calamiteitenplannen instructies inzake de afhandeling van brandmeldingen, een ontruimingsplan en een instructie rondom vertrage door melding richting de brandweer.

"Het calamiteitenplan bevat wel een beschrijving hoe de voorlichting is geregeld, maar niet hoe de afstemming is geregeld met de gemeentelijke voorlichting."

Bron: Inspecteurs

Bij veel inrichtingen ontbreekt het in de calamiteitenplannen aan procedures of beschrijvingen van de wijze waarop plattegronden en sleutels worden beheerd (zeven van de vijftien), voorlichting en afstemming hierover met de gemeente (vijf van de vijftien) en de wijze van bijhouden van meldingen en andere relevante voorvallen (vijf van de vijftien). Bij het merendeel van de inrichtingen zijn de calamiteitenplannen op orde, maar ontbreekt het aan een procedure of werkomschrijving hoe de plannen ook in de toekomst actueel worden gehouden.

Inrichting	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Vertraging doormelding	3	0	5	3	2	0	3	3	1	0	3	2	3	7	2

Tabel 7: Vertraging op de doormelding van brand naar de regionale meldkamer van de brandweer in minuten

Bij twaalf van de vijftien inrichtingen is sprake van vertraging tussen branddetectie en doormelding aan de regionale alarmcentrale⁹. Bij alle inrichtingen zijn hierover afspraken gemaakt met de brandweer. Opvallend is het grote verschil tussen de inrichtingen. Wordt bij drie van de vijftien inrichtingen doormelding niet toegestaan, bij de overige inrichtingen verschilt de vertraging van één tot zeven minuten alvorens wordt doorgemeld. De procedure hoe een eventuele doormelding te onderbreken verschilt per inrichting.

Ook als het gaat om het tegengaan van ongewenste meldingen is geen sprake van eenduidig beleid. Slechts zeven inrichtingen hebben een vastgesteld beleid op dit gebied. In de meeste gevallen zijn wel afspraken gemaakt met de brandweer, maar ontbreekt een intern sanctiebeleid. Slechts drie inrichtingen kennen een ciefiek vastgelegde instructie op gedrag (bijvoorbeeld een 'bonus-malus' regeling) om zodoende het aantal ongewenste meldingen te beperken. Bij twaalf van de vijftien inrichtingen is overigens wel enig beleid op dit gebied aanwezig, maar is dit niet vastgelegd. Eenduidig beleid op beide punten (zowel vanuit de inrichtingen als vanuit de brandweer) ontbreekt.

"Bij elke ongewenste melding volgt er een bezoek van de gemeente/brandweer om herhaling te voorkomen. Bij meer dan 3 ongewenste meldingen volgt een rekening van € 300,-"

Bron: Calamiteitenplan

Veiligheidsfunctionaris

Bij veertien van de vijftien inrichtingen is de BHV-coördinator specifiek opgeleid om een brandveiligheidsanalyse te kunnen maken. Bij zes van de vijftien inrichtingen is het echter onvoldoende duidelijk hoe nu de verantwoordelijkheid inzake de BHV, het brandveilig gebruik en de bouwkundige brandveiligheid geregeld is. In een aantal gevallen wordt verwezen naar de Rgd als het gaat om de verantwoordelijkheid van de bouwkundige brandveiligheid. De gebruiksveiligheid wordt gezien als een gedeelte van de verantwoordelijkheid die in een aantal gevallen onder de eindverantwoordelijkheid van de BHV-coördinator valt ("de BHV-coördinator is toch al bezig met veiligheid").

Bij tweederde van de inrichtingen is de planvorming rondom calamiteiten geheel op orde en besproken met de brandweer en de gemeente. Opvallend is verder dat bij veertien van de vijftien inrichtingen van alarmmeldingen een logboek aanwezig is, maar dat de gehele incidentrapportage en -evaluatie slechts in drie gevallen voldoet aan de beleidslijn van DJI op dit punt (wat overigens hier en op de volgende pagina's niet per definitie wil zeggen dat de rapportage en evaluatie onvoldoende is).

⁹ In een recente beleidslijn van DJI (mei 2010) over doormelding van brandmeldinstallaties staat ten aanzien van het toepassen van vertraging aangegeven dat 'geen vertraging' uitgangspunt is. Slechts in geval van veel ongewenste meldingen is een vertraging - in overleg met de brandweer en na schriftelijke toestemming van B&W - toegestaan.

Beleid met betrekking tot roken en de aanwezigheid van goederen in de cellen is bij twaalf inrichtingen aanwezig. In bijna alle gevallen betreft dit lokaal beleid. Evenals bij incident-rapportages en –evaluaties wordt bij deze aspecten uitgegaan van lokaal beleid en niet van de landelijke beleidslijn van DJI.

"In het huishoudelijk reglement staat vermeld hoeveel apparatuur, spullen en kleding men op cel mag hebben. De apparatuur wordt gekeurd en verzegeld. Voor posters en dergelijke is een prikbord beschikbaar die men mag gebruiken."

Bron: Medewerker inrichting

Resumé

De organisatie rondom brandveilig gebruik is bij de meeste inrichtingen op dit moment op orde. Wat in veel gevallen (nog) ontbreekt is verdiepende afstemming met de brandweer en een goede beschrijving van de wijze waarop de verschillende plannen worden geactualiseerd en geëvalueerd. De basisinformatie is beschikbaar, maar in de meeste gevallen – bij de particuliere inrichtingen vaker en in grotere mate – ontbreken de puntjes op 'i'. Naar de mening van de inspecteurs is wel sprake van een hoog brandveiligheidsbewustzijn bij de medewerkers die betrokken zijn bij de veiligheid.

Het beleid ter voorkoming van brand, tegengaan van onterechte meldingen en rapportage en evaluatie van calamiteiten is niet in alle gevallen in de calamiteitenplannen vastgelegd. Opvallend is verder het gebrek aan eenheid in gemaakte afspraken en vastgelegde werkwijze. Meer dan de helft van de inrichtingen doet dit op basis van eigen beleid, in afwijking van de door DJI aangegeven standaard werkwijze.

Borging

Met betrekking tot het onderwerp borging is specifiek gekeken naar de procedures en werkschrijving met betrekking tot het actueel houden van calamiteitenplannen en aanvalsplannen.

Bij veertien van de vijftien inrichtingen zijn de aanvalsplannen op orde en worden deze structureel actueel gehouden. Zoals eerder gesteld zijn bij het merendeel van de inrichtingen de calamiteitenplannen op orde, maar ontbreekt het in zeven van de vijftien inrichtingen aan een procedure of werkschrijving hoe die plannen ook in de toekomst actueel worden gehouden. In tien van de vijftien gevallen ontbreekt een standaard werkwijze voor het vastleggen van meldingen en voorvallen. Evaluaties en incidenten worden wel vastgelegd en geëvalueerd, maar in slechts drie van vijftien inrichtingen voldoet dit aan de beleidslijn van DJI. De constatering dat de organisatie rondom brandveiligheid op orde is, moet worden aangevuld met de constatering dat de borging minder goed op orde is.

"Hierover [evaluatie calamiteitenplan] is in het calamiteitenplan slechts de algemene tekst uit het DJI-model opgenomen, maar niet hoe het feitelijk is geregeld."

Bron: Inspecteurs

3.2.4

Resultaten thema 'Bouwkundige brandveiligheid'

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

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

- Brandcompartimentering. De nadruk hierbij lag bij de compartimentering van cellenvleugels en installatieruimten. Extra aandacht is besteed aan de afdichting van doorvoeren van kabels en leidingen.
- Subbrandcompartimentering. In een celgebouw moet iedere cel een apart subbrandcompartiment zijn. Dit wil zeggen dat in geval van brand de ruimte ten minste 20 minuten gevrijwaard moet zijn van brand in een naastliggend (sub)brandcompartiment.

- Sterkte bij brand. Beoordeeld is of de constructie (indien voorgeschreven) voldoende brandwerend is. Tevens is nagegaan of in geval van brandwerende coatings op staalconstructies deze coatings zijn onderhouden.
- Vluchten. Onderzocht is in hoeverre de inrichtingen voldoen aan de voorschriften met betrekking tot maximale loopafstanden, vluchtroutes en trappenhuizen, te openen deuren op een vluchtroute en vluchtrouteaanduiding.
- Afwerking. Onderzocht is in hoeverre de wand-, vloer- en plafondafwerking voldoende brandveilig is en of de voor aankleding gebruikte materialen aan de voorschriften voldoen.
- Blusmiddelen. Onderzocht is of de projectering (plaatsing) van brandslanghaspels en handbrandblussers zodanig is dat alle verblijfsruimten bereikt kunnen worden en of deze voorzieningen periodiek gekeurd zijn.
- Installaties. Een justitiële inrichting moet voorzien zijn van een brandmeld- en een ontruimingsalarminstallatie. Onderzocht is of deze installaties voldoen aan de gestelde eisen met betrekking tot aanwezigheid en onderhoud.
- Brandgevaar. Hierbij is gekeken naar opslag van goederen in stookruimten, brandgevaarlijke stoffen en eventueel brandgevaar in de cellen.
- Borging. Bij de inrichtingen is onderzocht op welke wijze de bouwkundige brandveiligheid blijvend wordt geborgd. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om controles/inspecties en toezicht bij verbouw. Het aspect 'borging' was geen onderdeel van de dossierstudie.

Voor de cellen en de gebouwdelen waarin de cellen zijn gelegen, is het aan de voorschriften voldoen van de (sub)brandcompartimentering het belangrijkste onderdeel van fase 1 van het verbeterplan van de Rgd voor de rijksinrichtingen.

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

Tabel 8 geeft de resultaten van het dossieronderzoek en tabel 9 van het locatieonderzoek. In tabel 9 is aangegeven in hoeveel procent van de gevallen wordt voldaan aan het niveau bestaande bouw en, cursief daaronder, aan het nieuwbouwniveau. De voorschriften voor de onderwerpen blusmiddelen, brandgevaar en borging zijn niet vastgelegd in het Bouwbesluit maar in de gebruiksvoorschriften. Deze kennen geen onderscheid tussen voorschriften voor bestaande bouw en nieuwbouw en derhalve is ook geen waarde voor nieuwbouw in de tabel ingevuld. Daarbij wordt nogmaals benadrukt dat de inrichtingen op grond van de geldende wet- en regelgeving aan de voorschriften voor bestaande bouw moeten voldoen en dat het niveau nieuwbouw slechts is meegenomen in verband met het beleid van de Rgd om de belangrijkste aspecten van de bouwkundige brandveiligheid daar waar mogelijk op nieuwbouwniveau te brengen.

Onderdeel	Aantal vragen	Totaal	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Brandcompartimentering	5	67%	80	60	80	40	50	80	60	60	80	60	60	80	60	80	80
Subbrandcompartimentering	4	59%	50	75	100	50	50	100	50	50	67	50	0	25	50	75	100
Sterkte bij brand	1	71%			0				100		100	0		100	100	100	
Vluchten	3	79%	100	100	100	33	100	100	100	100	100	100	33	50	50	50	67
Afwerking	1	33%	0	100	0	0	0	100	100	0	0	0	0	0	100	0	100
Blusmiddelen	1	93%	100	100	100	0	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Installaties	1	93%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	0	100	100	100	100
Brandgevaar	1	25%		100		0	0		0			100	0	0		0	
Totaal	17	67%	71	81	80	38	57	93	71	64	79	65	31	56	67	69	87

Tabel 8: Resultaten dossieronderzoek bouwkundige brandveiligheid

Onderdeel	Aantal vragen	Totaal	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Brandcompartimentering	9	73%	78	89	100	89	86	44	44	44	89	78	44	67	100	67	78
		54%	67	67	67	33	71	44	33	33	67	56	33	44	78	56	56
Subbrandcompartimentering	6	88%	100	100	100	100	100	50	83	100	75	100	83	83	100	67	83
		59%	67	83	100	67	67	50	67	67	50	50	17	33	67	50	50
Sterkte bij brand	3	75%			100	100			50		50	100		0	100	100	
		38%			0	0			50		50	0		0	100	100	
Vluchten	6	88%	100	83	83	100	100	100	100	100	75	83	40	80	80	100	100
		72%	100	67	50	40	100	83	100	75	75	67	20	60	60	80	100
Afwerking	2	93%	100	100	100	100	100	100	100	100	50	100	100	100	100	50	100
		60%	50	100	50	50	50	100	100	50	0	50	50	50	100	0	100
Blusmiddelen	2	93%	100	100	100	50	100	100	100	100	100	100	50	100	100	100	100
Installaties	5	92%	75	100	100	100	100	60	75	100	100	100	100	100	100	75	100
		87%	75	100	50	100	100	60	75	100	100	100	75	100	100	75	100
Brandgevaar	5	80%	100	100	60	100	100	60	0	100	67	75	100	67	67	100	100
Borging	2	50%	100	100	100	100	100	0	0	0	100	50	0	0	50	0	50
Totaal	40	82%	91	94	92	95	97	62	62	76	82	87	65	74	92	74	88
		65%	84	88	71	63	82	59	57	81	85	76	64	50	85	85	86

Tabel 9: Resultaten locatieonderzoek bouwkundige brandveiligheid

Brandcompartimentering

De brandcompartimentering van de gebouwdelen waarin de cellen liggen voldoet bij veertien van de vijftien inrichtingen aan de voorschriften voor bestaande bouw. Bij de laatste inrichting is enige twijfel over het al dan niet in verbinding staan van de cellen met de bovengelegen installatieruimte. In de helft van alle gevallen (bij acht inrichtingen) wordt daarnaast voldaan aan de nieuwbouweisen. Voor wat betreft de compartimentering van technische ruimten wordt in tien van de vijftien inrichtingen voldaan aan de nieuwbouweisen.

Als gekeken wordt naar de onderdelen van de brandscheidingen en naar doorvoeren van leidingen dan wordt in de helft (acht van de vijftien) respectievelijk tweederde (negen van de vijftien) van de inrichtingen aan de voorschriften voor bestaande bouw voldaan. In de overige gevallen wordt op kleine punten niet aan de vereiste brandwerendheid voldaan, zoals afdichtingen van deuren, gespijkerde glaslatten en materialen zonder de benodigde certificaten waaruit de brandwerendheid blijkt. Met

betrekking tot de doorvoeren ontbreekt in een enkele inrichting de afdichting in of rondom doorvoeren, in één geval veroorzaakt door een onoordeelkundige reparatie. In vijf inrichtingen worden deuren in brandscheidingen aangetroffen die niet (meer) zelfsluitend zijn of die in geopende toestand kunnen worden vastgezet zonder bij brand automatisch te sluiten.

Subbrandcompartimentering

Alle cellen zijn zodanig uitgevoerd dat deze in een apart subbrandcompartiment liggen. In alle inrichtingen wordt op dit punt dus voldaan aan de eisen voor bestaande bouw en voor nieuwbouw. Ook hier is in een beperkt aantal gevallen echter sprake van onvoldoende brandwerendheid van een deel van de brandscheidingen. De aangetroffen strijdigheden zijn vergelijkbaar met de strijdigheden bij brandcompartimentering: doorvoeren, deuren en afdichtingen voldoen bij een aantal inrichtingen niet aan de voorschriften. Bij één particuliere inrichting was tussen de cellen en de daarbij behorende leidingschacht geen brandwerende voorziening aanwezig. Hierdoor stonden telkens vier cellen met elkaar in open verbinding.

"Volgens de bouw- en gebruiksvergunningen zijn de celdeuren niet zelfsluitend. Ze worden door de RGD wel zelfsluitend gemaakt."

Bron: Inspecteurs

Opvallend is dat het beeld op locatie positiever is dan het beeld op grond van de dossieronderzoeken. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de informatie die bij de gemeente aanwezig is, niet altijd compleet of actueel is. Met name informatie over de opbouw van brandscheidingen en afwerking van doorvoeren ontbreekt. Op grond van de bouwregelgeving is bouwen waarbij wijzigingen plaatsvinden aan brandscheidingen vergunningplichtig. In de dossiers zijn zowel de benodigde vergunningen als de bijbehorende stukken niet aangetroffen. In deze gevallen zijn de bouwvergunningen door de Rgd niet aangevraagd. Uit informatie van de gemeenten blijkt overigens dat in een aantal gevallen in overleg met de gemeente hiervan is afgezien.

Sterkte bij brand

Bij dit onderwerp is getoetst in hoeverre de hoofddraagconstructie bestand is tegen brand, een onderdeel waaraan alleen bij een gebouw van meer dan drie bouwlagen eisen worden gesteld. De inrichtingen die dit betreft voldoen voor zover waarneembaar aan de geldende voorschriften. In twee gevallen kan het certificaat van de benodigde brandwerende behandeling van stalen constructieonderdelen echter niet worden getoond.

Vluchten

In één van de onderzochte inrichtingen bleken de vluchtroutes niet te voldoen aan de voorschriften: te grote loopafstanden en onvoldoende snel te openen deuren. De betreffende inrichting heeft (direct na het onderzoek) organisatorische maatregelen getroffen om in geval van een calamiteit toch tijdig te kunnen ontruimen. Verder zijn er in drie inrichtingen obstakels aangetroffen in vluchtwegen, zoals afvalcontainers of schoonmaakspullen.

Bij drie inrichtingen voldoet de vluchtrouteaanwijzing niet aan de voorschriften doordat deze ontbreekt, niet op de juiste plek is aangebracht

"In principe zijn alle trappenhuisen vrij van objecten behalve de trap die toegang geeft aan de technische ruimte in de kelder. In het trappenhuis is een stellingkast geplaatst met technisch materieel / materiaal. Daarnaast is in de verkeersruimte ter plaatse van de keuken opslag van containers en diverse automaten. Dit kan het vluchten door deze ruimten belemmeren."

Bron: Inspecteurs

of een verkeerde vluchtrichting aangeeft. Er is kennelijk onduidelijkheid over de toepassing van vluchtrouteaanduiding.

Afwerking

In één inrichting worden gordijnen aangetroffen waarbij een brandwerende behandeling uitgevoerd had moeten worden. Bij dezelfde inrichting zijn de matrassen voorzien van een brandwerende overtrek die in de onderzochte cellen echter gescheurd was. Het matras zelf bleek niet brandwerend behandeld. De inrichting gaf aan dat dit standaard matrassen betreft die worden aangeschaft via een collectief contract van DJI.

De negatieve beoordeling van de overige inrichtingen wordt veroorzaakt door het ontbreken van de noodzakelijke informatie waaruit moet blijken dat aan de voorschriften wordt voldaan. Bij het dossieronderzoek betreft dit de certificaten van de toegepaste wand-, vloer- en plafonduafwerkingsmaterialen en bij het locatieonderzoek het ontbreken van certificaten waaruit een brandvertragende behandeling van de aankleding blijkt.

Blusmiddelen

De aangetroffen blusmiddelen voldoen in de meeste inrichtingen aan de voorschriften. In één geval werd een niet gekeurde brandslanghaspel aangetroffen. Bij een tweede inrichting bleek de projectering van de brandslanghaspels onjuist. Bij een andere inrichting werd een afgekeurde brandslanghaspel aangetroffen. De keuring had acht maanden eerder plaatsgevonden.

"Met de aanwezige brandslanghaspels is er geen volledige dekking. Hierbij zijn we uitgegaan van een slanglengte van 30 meter. Voor de cellenblokken: De slanglengtes zijn tekort. Daarnaast zijn enkele haspels belemmerd met obstakels."

Bron: Inspecteurs

Installaties

Bij vier van de vijftien inrichtingen worden strijdigheden met de voorschriften bestaande bouw aangetroffen. In alle gevallen betreft dit het niet op orde hebben van de logboeken van de brandveiligheidsinstallaties. In één geval gaat het om het logboek van de sprinkler en in de overige drie gevallen om de brandmeldinstallatie. Door onvoldoende/slordig invullen van de logboeken kan niet worden geconstateerd of alle voorgeschreven registraties zijn uitgevoerd.

Brandgevaar

Bij de helft van de inrichtingen zijn geen strijdigheden geconstateerd met betrekking tot het onderdeel brandgevaar. De geconstateerde strijdigheden betreffen onder andere opslag van goederen in stookruimten (drie maal) en potentieel brandgevaarlijke situaties in de cellen (veel brandbaar materiaal in de cellen aanwezig in combinatie met roken).

Resumé

De resultaten van het bouwkundig onderzoek waren voor de VI aanleiding om in twee gevallen de betreffende gemeente in haar rol als eerstelijns toezichthouder door middel van een zogenaamde handhavingsbrief te verzoeken om handhavend op te treden tegen een inrichting¹⁰. Afschriften van deze handhavingsbrieven zijn gezonden aan DJI. Daarnaast was in een derde inrichting de combinatie van gecon-

¹⁰ De gemeente is verantwoordelijk voor het eerstelijns toezicht op de naleving van de bouwregelgeving. De VROM-Inspectie heeft in deze gevallen de gemeente verzocht om handhavend op te treden tegen de geconstateerde strijdigheden.

stateerde tekortkomingen aanleiding DJI te informeren over de risicovolle situatie in deze inrichting.

In alle gevallen heeft de betreffende inrichting in overleg met DJI zelf overigens direct passende maatregelen getroffen. Een overzicht van de handhavingsverzoeken, de geconstateerde tekortkomingen en de bijbehorende maatregelen is opgenomen in tabel 10. Opvallende constatering is dat het in alle drie de gevallen particuliere inrichtingen betrof.

Inrichting	Reden handhaving	Ondernomen actie
Jl Amsterbaken	Op diverse plaatsen zijn ernstige bouwkundige tekortkomingen geconstateerd. Zo ontbreken brandkleppen in afvoeren en brandwerende voorzieningen in leidingkasten. Als gevolg hiervan staan cellen in open verbinding met elkaar.	De betreffende afdeling is direct ontruimd. Na verbetermaatregelen en controle door o.a. bouw- en woningtoezicht is de afdeling weer in gebruik.
FPC Van der Hoeven	De compartimentering voldoet niet aan de eisen waardoor sprake is van een in potentie gevaarlijke situatie. De oorzaak hiervan is gelegen in onjuist uitgevoerde herstelmaatregelen en het ontbreken van de juiste brandwerende voorzieningen.	De betreffende afdeling is direct ontruimd. Nader onderzoek moet uitwijzen welke maatregelen noodzakelijk zijn alvorens de afdeling weer in gebruik genomen kan worden.
FPC De Rooyse Wissel	Naast een aantal bouwkundige tekortkomingen, zijn er vooral organisatorische problemen geconstateerd. Zo was de BHV-organisatie onder de maat en waren er onvoldoende contacten met de brandweer. De combinatie van deze tekortkomingen leidt tot een ongewenste en onveilige situatie.	De inrichting heeft direct personele maatregelen genomen om de BHV-organisatie te verbeteren. Tevens is een kerngroep veiligheid ingesteld onder directe aansturing van de locatiedirecteur

Tabel 10: Handhavingsacties naar aanleiding van geconstateerde tekortkomingen

Duidelijk is dat in alle onderzochte inrichtingen hard gewerkt is en wordt aan de bouwkundige brandveiligheid. Leidingdoorvoeringen zijn goed afgedicht, brandwerende puien zijn vervangen door nieuwe (veelal 60 minuten) brandwerende puien. Belangrijke constatering is dat, los van de inrichtingen waarvoor een handhavingsverzoek is ingediend, de compartimentering van de cellen en celgebouwen op orde is. De problemen die nog worden aangetroffen (en waardoor er dus geen 100% score is op het niveau bestaande bouw) zijn beperkt en hebben veelal betrekking op kleine onderdelen van de brandscheidingen. Ondanks dat deze punten van belang zijn voor het adequaat functioneren van de brandscheiding kan worden gesteld dat bij de rijks- en semiparticuliere inrichtingen de werkzaamheden behorend tot fase 1 van het verbeterplan op hoofdlijnen als afgerond beschouwd kunnen worden.

Ook de andere onderdelen zijn over het algemeen op orde, al worden ook hier strijdigheden aangetroffen die als onnodig te beschouwen zijn: opslag van goederen, ontbreken van de benodigde certificaten, brandgevaarlijke materialen in cellen. Wat tenslotte ook een belangrijk aandachtspunt is, is de borging van de brandveiligheid

en het bewustzijn op dat gebied. Er zijn bij de inrichtingen nog geen goede afspraken gemaakt hoe om te gaan met het toezicht op toekomstige werkzaamheden en met controle op schades aan brandscheidingen, etc. Uit het onderzoek komt naar voren dat tot nu toe de focus geheel lag bij het wegwerken van de strijdigheden in de inrichtingen. Het uitgangspunt daarbij lijkt te zijn geweest 'beter te veel dan te weinig'.

"Alle doorvoeren zijn voorzien van een brandwerende afdichting. Daarbij is niet altijd gekeken naar de functie van de muur waar de doorvoer doorheen loopt: ook niet brandwerende muren zijn aan beide zijden afgedicht"

Bron: Inspecteurs

Zoals eerder gemeld streeft de Rgd daar waar mogelijk naar het nieuwbouwniveau als het gaat om (bouwkundige) brandveiligheid in de inrichtingen. De resultaten van het onderzoek laten zien dat de Rgd hier redelijk goed in is geslaagd. Daar waar de inrichtingen voldoen aan het niveau voor de bestaande bouw, wordt in 65% van de gevallen ook voldaan aan het nieuwbouwniveau (de gemiddelde score indien de particuliere inrichtingen buiten beschouwing worden gelaten, is nagenoeg gelijk aan het totale gemiddelde). Daarbij valt op dat een deel van de inrichtingen beduidend minder scoort dan de overige inrichtingen. In de meeste gevallen zijn in de betreffende inrichtingen nog werkzaamheden aan de gang of op korte termijn gepland.

Borging

De twee vragen van dit onderwerp hebben betrekking op de aanwezigheid van procedures met betrekking tot naleving van de voorschriften en het bewaken van de bouwkundige brandveiligheid. Onderzocht is op welke wijze bij verbouwingen, etc. zorg gedragen wordt voor een blijvende brandveiligheid.

Bij de helft van de inrichtingen is sprake van een min of meer vaste werkwijze voor dagelijks toezicht op de brandveiligheid en op uitgevoerde werkzaamheden. De meeste inrichtingen kennen echter geen vastgestelde (schriftelijke) procedure en registratie van aangetroffen gebreken. Bij slechts één inrichting is er sprake van een volgsysteem voor werkzaamheden aan brandscheidingen. Bij de overige inrichtingen is naar de mening van de inspecteurs geen sprake van structurele borging van de brandveiligheid. Ook in dit geval blijken de particuliere inrichtingen minder goed op orde dan de inrichtingen onder verantwoordelijkheid van de Rgd.

"TD gaf aan dat periodiek iemand van de Rgd langskomt om na te gaan of alle doorvoeren weer brandwerend zijn afgewerkt. Een duidelijke procedure was er niet."

Bron: Inspecteurs

Specifieke aandacht verdient het verschil tussen 'gebruik' en 'bouw'. De Rgd is alleen verantwoordelijk voor het onderdeel bouw. Schade en dergelijke als gevolg van gebruik moet feitelijk door de inrichting zelf worden opgepakt. In de praktijk lijkt dit onderscheid onvoldoende helder voor de inrichtingen.

3.2.5

Samenvatting totaalresultaten

In onderstaande tabel zijn de resultaten van het onderzoek op de vier hoofdthema's samengevat. Het betreft hier de resultaten zoals ze uit het locatieonderzoek naar voren zijn gekomen en voor de thema's 'BHV en Arbo' en 'Bouwkundige brandveiligheid' tevens de resultaten van de dossieronderzoeken (tussen haakjes). In rood zijn de thema's aangegeven die bij de betreffende inrichtingen hebben geleid tot acties van de Inspecties dan wel een verzoek tot handhaving aan de gemeente.

Thema	Aantal vragen	Totaal	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
BHV en Arbo	11	90% (84%)	91 (83)	100 (100)	100 (93)	100 (93)	100 (97)	100 (79)	82 (69)	91 (90)	100 (90)	91 (93)	91 (93)	45 (45)	100 (90)	64 (52)	100 (93)
Brandveiligheidsbeleid	43	72%	81	91	63	72	70	74	77	73	93	86	70	33	70	63	72
Brandveilig gebruik	42	68%	62	69	76	79	76	55	52	69	83	81	71	40	57	67	81
Bouwkundige brandveiligheid	40	82% (67%)	91 (71)	94 (81)	92 (80)	95 (38)	97 (57)	62 (93)	62 (71)	76 (64)	82 (79)	87 (65)	65 (31)	74 (56)	92 (67)	74 (69)	88 (87)

Tabel 11: Totaalresultaten locatieonderzoek brandveiligheid justitiële inrichtingen

De tabel laat zien dat de naleving over het algemeen hoog te noemen is, maar dat geen van inrichtingen aan alle onderzochte punten voldoet. Met name de particuliere inrichtingen zijn structureel slechter beoordeeld dan de overige inrichtingen. Enkele opvallende punten die uit de eindoordelen naar voren komen zijn hieronder per thema gegeven. Daarnaast is separaat aandacht besteed aan de borging van de brandveiligheid in de inrichtingen.

BHV en Arbo

- Met uitzondering van de vier inrichtingen waartegen handhavend is opgetreden, voldoen de inrichtingen grotendeels aan de voorschriften uit de Arbowetgeving.
- Aandacht is nodig voor het in overeenstemming brengen van papier en werkelijkheid. In een aantal gevallen zijn de plannen onvoldoende toegesneden op de specifieke gebouwen en het specifieke gebruik.
- Met betrekking tot de toepassing van ademlucht is uit de analyse van de informatie van DJI en het onderzoek in de inrichtingen een tegenstelling aan het licht gekomen. Zowel in het operationeel handboek BHV als in het visiedocument BHV in DJI-inrichtingen staat dat de BHV binnen vier minuten de justitiabelen uit de brandende cel moet halen. In het operationeel handboek staat echter ook dat uitgangspunt is dat binnen de inrichting geen adembescherming wordt gebruikt. In veel gevallen zullen deze uitgangspunten wringen.
- Het voldoende oefenen door alle BHV-ers met ontruimingstaken vraagt meer aandacht.

Brandveiligheidsbeleid

- Geconstateerd is dat brandveiligheid een prominente plaats inneemt op de agenda van de verschillende overlegorganen binnen de inrichting. Er is sprake van een verbetering ten opzichte van het eerdere onderzoek uit 2007.
- Een groot deel van de inrichtingen is van mening dat de hoeveelheid werk die verricht is niet in verhouding staat tot de verbetering van de brandveiligheid. Met een mindere (financiële en personele) inspanning – beter op de inrichting afgestemd – had een vergelijkbaar resultaat bereikt kunnen worden.
- Aandachtspunt is de informatie-uitwisseling binnen de inrichtingen en richting hulpverleningsdiensten. Een deel van het personeel van de inrichtingen lijkt onvoldoende op de hoogte van de brandveiligheidsvoorschriften. Dit is met name het geval in de inrichtingen die gericht zijn op behandeling van gedetineerden. De rechten van justitiabelen wringen in een aantal gevallen met de brandveiligheid (eigen spullen in de cel, roken).

Brandveilig gebruik

- Het thema 'Brandveilig gebruik' blijkt van de onderzochte thema's het minst op orde bij de inrichtingen. Het beleid met betrekking tot brandveilig gebruik is niet consistent over de verschillende inrichtingen. Het is weliswaar ten opzichte van het onderzoek in 2007 verbeterd, maar nog niet voldoende.
- Brandveiligheid krijgt voldoende aandacht van directie en executieven, maar dringt niet in alle gevallen voldoende door tot op het niveau van de werkvloer. Uit de onduidelijkheid over de (dagelijkse) verantwoordelijkheid inzake brandveiligheid blijkt dat de borging nog onvoldoende is.
- Vluchtrouteaanduidingen, vertraging bij doormelding van brandmeldinstallatie, sanctionering bij het veroorzaken van meldingen, optreden tegen (verrijdbare) obstakels in vluchtroutes, wel of niet roken in de cellen. Op al deze punten blijkt geen sprake van een eenduidige lijn. Met betrekking tot de installaties blijkt in een aantal gevallen ook strijdigheid met de voorschriften.
- De repressieve benadering van de brandweer is goed op orde. De samenwerking met de BHV-organisatie loopt goed.
- Het toezicht door het bevoegd gezag is minder eenduidig. Dossiers zijn vaak niet op orde en afspraken onduidelijk. Gemeenten blijken verder niet duidelijk te weten hoe om te gaan met verbouwingen tot een hoger niveau dan bestaande bouw. Voor de gemeente is het soms niet duidelijk of dit vergunningplichtig is en handhaving is in die gevallen complex.

"Uit het calamiteitenplan valt op te maken dat er een vertraging van 7 minuten op de doormelding zit. Uit gesprekken met de gemeente blijkt dat de vertraging er wel eens af zou zijn."

Bron: Inspecteurs

Bouwkundige brandveiligheid

- De 'Bouwkundige brandveiligheid' is bij bijna alle inrichtingen op papier minder goed op orde dan in de praktijk blijkt. Dit duidt op het achterblijven van de administratie (revisietekeningen bij vergunningen, etc.) bij de werkzaamheden op het gebied van de brandveiligheid. De Rgd blijkt onvoldoende zorgvuldig met aanvragen van vergunningen voor vergunningplichtige bouwwerkzaamheden.
- Bij twee inrichtingen onder verantwoordelijkheid van de Rgd bleken de dossiers inzake de 'Bouwkundige brandveiligheid' duidelijk niet op orde. Bij één van beide inrichtingen bleek ook op locatie het nodige niet op orde, deels doordat eerder uitgevoerde werkzaamheden niet (meer) bleken te voldoen.
- Bij twee particuliere inrichtingen zijn dermate ernstige bouwkundige tekortkomingen geconstateerd dat maatregelen direct noodzakelijk werden geacht. De inrichtingen, de gemeenten en DJI zijn hiervan direct op de hoogte gesteld en er zijn direct passende maatregelen getroffen. Bij de derde particuliere inrichting was de combinatie van geconstateerde tekortkomingen aanleiding DJI te informeren over de risicovolle situatie in deze inrichting.

Borging

- Het onderzoek laat zien dat met betrekking tot het thema 'BHV en Arbo' de borging is verbeterd, maar op essentiële punten nog niet voldoende is. De inrichtingen evalueren oefeningen maar leren hiervan kennelijk nog onvoldoende aangezien met name het oefenen nog niet op orde is.
- Met betrekking tot het thema 'Brandveiligheidsbeleid' is de borging redelijk goed op orde. Aandachtspunt is de kennisoverdracht binnen de inrichtingen en dan met name richting de executieven en justitiabelen.
- Met betrekking tot het thema 'Brandveilig gebruik' is geconstateerd dat het veelal ontbreekt aan een structurele werkwijze op grond waarvan incidenten worden geregistreerd, geëvalueerd en vertaald naar het calamiteitenplan.

- Met betrekking tot het thema 'Bouwkundige brandveiligheid' is met name de afstemming tussen gebouw en gebruik onvoldoende duidelijk vastgelegd. De situatie is nu goed op orde, maar het ontbreekt aan een vastgelegde werkwijze om dit ook zo te houden. Het is voor de inrichtingen vaak niet helder waarvoor ze zelf verantwoordelijk zijn en waarvoor de Rgd verantwoordelijk is.

4 Voortgang verbetering brandveiligheid justitiële inrichtingen

4.1 Inleiding

Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek naar de brandveiligheid van justitiële inrichtingen in 2007 zijn zes aanbevelingen aan de Rgd en DJI geformuleerd om de brandveiligheid te verbeteren. In de kabinetsreactie op het onderzoeksrapport is door de betrokken bewindslieden aangegeven dat de aanbevelingen in het rapport worden overgenomen. In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre de uitvoering van de zes aanbevelingen met betrekking tot de brandveiligheid heeft geleid tot verbetering van de brandveiligheid en wordt ingegaan op de toezeggingen zoals gedaan in de beleidsreactie richting Tweede Kamer¹¹.

4.2 Voortgang in relatie tot de aanbevelingen in het onderzoek uit 2007

Aanbeveling 1

Los, in die gevallen waar op een eenvoudige en kostenefficiënte manier maatregelen kunnen worden genomen om de brandveiligheid te verbeteren, de bekende bouwkundige problemen op korte termijn op. Wacht niet op een oplossing op het niveau nieuwbouw van het Bouwbesluit 2003.

Maak voor iedere inrichting binnen centrale kaders een locatiespecifieke invulling van het vereiste niveau van bouwkundige brandveiligheid en de bijbehorende maatregelen, zodat een optimum wordt bereikt tussen het niveau voor de bestaande bouw en het nieuwbouwniveau.

Deze aanbeveling is door de Rgd (meer dan) overgenomen, waarbij is aangegeven dat de brandveiligheid gefaseerd zal worden aangepakt: fase 0: compenserende maatregelen op basis van de brandscans, fase 1: basiscelveiligheid en fase 2: overige werkzaamheden. Tevens geeft de Rgd aan bij het opvolgen van de aanbevelingen uit te gaan van het principe "nieuwbouw, tenzij...". Dit wil zeggen dat door de Rgd wordt uitgegaan van de voorschriften voor nieuwbouw uit het Bouwbesluit tenzij sprake is van excessieve kosten om dit niveau te bereiken.

Uit het onderzoek blijkt dat er een grote stap gezet is in de bouwkundige brandveiligheid van de justitiële inrichtingen. In de inrichtingen die, qua beheer, onder verantwoordelijkheid van de Rgd vallen zijn geen pertinent brandgevaarlijke situaties aangetroffen en is duidelijk zichtbaar dat er veel werk is verzet. Met name de toepassing door de Rgd van *verscherpt toezicht*¹² op de uitvoering van werkzaamheden leidt tot een controleerbare situatie waardoor eventuele toekomstige problemen snel kunnen worden opgelost. Tevens kan worden geconstateerd dat de werkzaamheden uit fase 1 van het verbeterplan (de cellen en de celgebouwen brandveilig) op enkele kleine punten na zijn afgerond.

De aanpak om te komen tot een brandveilige situatie is echter niet, zoals door de Rijksinspecties aanbevolen, gebaseerd op een locatiespecifieke invulling. Uit de in-

¹¹ Brief van de staatssecretaris van Justitie en de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, d.d. 19 mei 2008.

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

¹² Met verscherpt toezicht wordt bedoeld de werkwijze die de Rgd hanteert bij uitvoering van de werkzaamheden met betrekking tot de brandveiligheid. Hierbij wordt de uitvoering strikt gecontroleerd en gedocumenteerd alvorens het werk wordt opgeleverd.

specties blijkt dat er sprake is van een generieke aanpak als het gaat om de brandveiligheid, met het nieuwbouwniveau als uitgangspunt. Op zich een gedegen aanpak die leidt tot brandveilige justitiële inrichtingen, maar in een aantal gevallen niet direct noodzakelijk en kostbaar. Er is, ondanks het voornemen daartoe in de beleidsreactie na het vorige onderzoek, niet altijd sprake van maatwerk en er is niet overal gezocht naar een optimum tussen kosten en resultaat. Alhoewel de brandveiligheid bij de rijks- en semiparticuliere inrichtingen nu grotendeels op orde is, vragen de Inspecties zich af of een aanpak zoals aanbevolen na het onderzoek van 2007 (het op zeer korte termijn alle inrichtingen op het niveau van de voorschriften bestaande bouw brengen) niet sneller geleid zou hebben tot een brandveilige situatie tegen lagere kosten.

"De puien tussen de koepel en de aansluitende gebouwdelen zijn (volgens de nieuwbouweisen) 60 minuten brandwerend. Gezien de afwezigheid van vuurbelasting is het de vraag of de investering in 60 minuten (in plaats van 20 minuten) brandwerendheid wel noodzakelijk is geweest."

Bron: Inspecteurs

Bij de particuliere inrichtingen, waarbij het beheer niet door de Rgd wordt gedaan, is het beeld anders. De bouwtechnische staat is onvoldoende op orde, wat blijkt uit het feit dat bij alle drie de onderzochte inrichtingen sprake is van strijdigheden met de brandveiligheidsvoorschriften.

Aanbeveling 2

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

DJI heeft deze aanbeveling overgenomen, maar wel met de kanttekening dat naar hun mening de inrichtingsdirecteur beter ondersteund wordt door de inzet van een 'Arbo-team' per inrichting. De verantwoordelijkheden van ieder van de leden van het Arbo-team wordt vastgelegd in het protocol 'Samenwerkingspartners brandveiligheid'.

"Wij kiezen daarbij voor de inzet van een Arbo-team per inrichting. In aanvulling hierop achten wij het wenselijk om de wijze waarop de verantwoordelijkheden worden uitgeoefend optimaal te ondersteunen door explicitering van verantwoordelijkheden en een samenwerkingsprotocol."

Bron: Beleidsreactie 2008

Op grond van de vooraf door DJI aangeleverde stukken en de bevindingen op locatie blijkt dat geen uitvoering gegeven is aan deze aanbeveling. Weliswaar zijn in bijna alle inrichtingen een BHV-coördinator en een Arbo-functionaris aanwezig, maar de brandveiligheid (het brandveiligheidsconcept) is niet eenduidig belegd. Het door DJI aangekondigde protocol is niet aangetroffen in de stukken die door DJI vooraf zijn verstrekt aan de Inspecties. Het blijkt dat het met name op dit punt nog schort: als gekeken wordt naar de borging dan is niet in alle inrichtingen duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is.

Het staat de inrichtingen binnen grenzen vrij om de brandveiligheid te organiseren naar eigen inzicht, maar de kaders voor rapportage en verantwoording zijn zodanig dat alle inrichtingen kiezen voor een aanpak zoals door DJI voorgeschreven. Gevolg is dat de regie niet op inrichtingsniveau, maar feitelijk nog steeds bij DJI ligt. Daarnaast hebben de meeste inrichtingen wel een aanzienlijke verbeteringslag gemaakt met betrekking tot de organisatie van de brandveiligheid, maar is de borging naar de mening van de Inspecties nog onvoldoende op orde. Dit wordt met name veroorzaakt door onduidelijkheden over de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse brandveiligheid.

Overigens staat de brandveiligheid binnen de organisaties goed op de agenda (zie ook de opmerkingen bij aanbeveling 3). De Inspecties verwachten dat ook de laatste punten zullen worden opgepakt.

Aanbeveling 3

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

DJI en Rgd hebben deze aanbeveling overgenomen door op het niveau van de werkvloer en op het niveau van sturing en organisatie te werken aan bewustwording en borging. Uit het onderzoek blijkt dat het brandveiligheidsbewustzijn op het niveau van sturing en organisatie sterk verbeterd is maar op het niveau van de werkvloer nog de nodige aandacht vraagt.

De inrichtingen hebben de afgelopen jaren hard gewerkt om de brandveiligheid bij de medewerkers 'tussen de oren' te krijgen. Naar de mening van de inrichtingen zelf en naar de mening van de inspecteurs is dat redelijk goed gelukt. Bij deze conclusie worden drie kanttekeningen geplaatst:

1. De inrichtingen constateren zelf dat het brandveiligheidsbewustzijn met name bij medewerkers belast met veiligheid en beveiliging goed is. Bij medewerkers belast met de behandeling van justitiabelen is dat niet altijd het geval.
2. Uit het geconstateerde nalevingstekort ten aanzien van de gebruiksvoorschriften wordt geconcludeerd, dat het brandveiligheidsbewustzijn nog niet bij alle medewerkers voldoende is.
3. Als het gaat om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rgd en de inrichtingen is niet altijd duidelijk wie op welke wijze verantwoordelijk is voor toezicht op schade en uitgevoerde werkzaamheden.

Aanbeveling 4

Zorg voor borging van alle aspecten van brandveiligheid.

Zie de opmerking over het overnemen van deze aanbeveling bij aanbeveling 3. Ook hier geldt dat de borging op de werkvloer nog onvoldoende is geïncorporeerd.

Ten opzichte van het onderzoek uit 2007 is een duidelijke verbetering zichtbaar. Was destijds sprake van een inhaalslag op het gebied van BHV en de brandveiligheidsorganisatie, in de afgelopen periode was dat het geval met de bouwkundige brandveiligheid. Net als bij het vorige onderzoek is geconstateerd dat de achterstand weliswaar snel is ingelopen, maar dat het daarbij vooral zaak is nu te zorgen voor borging. Daar waar in 2007 sprake was van zorgen rondom de borging van het brandveiligheidsbewustzijn, is dat op dit moment het geval met de borging van de bouwkundige brandveiligheid. Geconstateerd is dat veel wijzigingen en verbouwingen niet zijn gecommuniceerd met de gemeente en dat de informatievoorziening derhalve niet op orde is. Daarnaast is nog niet duidelijk hoe de nu bereikte brandveiligheid wordt bewaakt: wie ziet toe op brandveilig beheer en onderhoud in de toekomst?

Ondanks de geconstateerde verbetering blijft borging dus een aandachtspunt. Op het gebied van brandveilig gebruik en het brandveiligheidsbeleid ontbreken nog te vaak heldere afspraken met betrokken partijen op welke wijze oefeningen, incidenten en beleidsafspraken worden doorvertaald naar het toegepaste brandveiligheidsbeleid. De inrichtingen lijken in die zin nog onvoldoende lerend vermogen te hebben.

Aanbeveling 5

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

In de beleidsreactie geeft DJI aan deze aanbeveling over te nemen. Een integrale aanpak met de inrichting als vertrekpunt wordt de basis voor verdere verbeteringen. Hierbij wordt verwezen naar de Veiligheidsregio's als basis voor afspraken met de brandweer.

Deze aanbeveling is en blijft actueel. Ook nu is geconstateerd dat gebouw, gebruik en organisatie nog onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Dit is in alle onderwerpen terug te zien: de RI&E's en BHV-plannen zijn onvoldoende of niet op het gebouw afgestemd, er zijn geen afspraken over technisch beheer binnen de organisatie en de doorgevoerde maatregelen worden als generiek en deels onnodig voor de eigen inrichting gezien. Bij geen van de inrichtingen is sprake van een daadwerkelijk coördinator brandveiligheid, hoewel bij een aantal inrichtingen deze taak als extra taak bij de BHV-coördinator is neergelegd.

In de contacten met gemeenten en de brandweer is een duidelijke verbetering waargenomen. Geconstateerd wordt wel dat de afspraken op lokaal niveau sterk onderling verschillen (roken, brandbare materialen in cellen, vertraging bij doormelding van brand aan de regionale meldkamer van de brandweer, sancties bij valse meldingen, etc.). Alhoewel andere situaties natuurlijk leiden tot andere afspraken, ontbreekt een duidelijk kader op basis waarvan heldere afspraken worden gemaakt.

Aanbeveling 6

Zet een kleine, zelflerende, efficiënte BHV-organisatie neer.

Uit het onderzoek uit 2007 bleek dat iedere medewerker werd opgeleid tot BHV-er, maar dat dat niet wilde zeggen dat er ook daadwerkelijk oog was voor brandveiligheid. Geadviseerd is een kleine slagvaardige BHV neer te zetten. De Inspecties hadden verwacht dat inrichtingen verder zouden zijn met omvorming van de BHV-organisatie, mede gezien de toezegging in de beleidsreactie (zie kader).

In bijna alle gevallen bleek de BHV-organisatie gewijzigd. Gevolg is onder andere dat BHV-ers soms moeite hebben met hun rol als BHV-er en (eventuele strijdigheden met) hun dagelijkse werkzaamheden. In een enkele inrichting bestond de BHV inmiddels uit medewerkers die slechts belast waren met de beveiliging van de inrichting en niet met de begeleiding van gedetineerden. Naar de mening van de inspecteurs is dat een goede oplossing om te komen tot een effectievere en efficiënter te trainen BHV.

DJI had in het kader van het Programma Veiligheid DJI al plannen ontwikkeld om in 2008 tot een gewijzigde opzet van de BHV-organisatie te komen. Leidende gedachte is dat lokale brandveiligheidsanalyses en scenario's de kwaliteit en omvang van de lokale BHV-organisatie bepalen. Dit sluit aan bij de aanbevelingen van de inspecties.

Bron: Beleidsreactie 2008

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de conclusies uit het onderzoek naar de brandveiligheid van justitiële inrichtingen en geeft een zevental aanbevelingen voor door de Rijksinspecties noodzakelijke geachte verbeteringen. De conclusies van het onderzoek zijn gegeven in paragraaf 5.2, de aanbevelingen in paragraaf 5.3.

De conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op de analyse van beleidstukken van de Dienst Justitiële inrichtingen en de Rijksgebouwendienst (zie hoofdstuk 2), de resultaten van de inspecties bij de inrichtingen (zie hoofdstuk 3) en de analyse van de voortgang in relatie tot de aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek uit 2007 (zie hoofdstuk 4).

5.2 Conclusies

Bezien vanuit de centrale onderzoeksvraag en de aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek uit 2007, kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- **De conclusie ten aanzien van het huidige brandveiligheidsniveau van de justitiële inrichtingen is gedifferentieerd. De brandveiligheid van de rijks- en semiparticieliere inrichtingen wordt als voldoende beoordeeld, terwijl de brandveiligheid van de particuliere inrichtingen nog onvoldoende is.**

De brandveiligheid van de rijks- en semiparticieliere inrichtingen is sinds het onderzoek in 2007 substantieel toegenomen. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat op een aantal punten nog verbetering nodig is. Na afronding van fase 2 van het verbeterplan van de Rgd (medio 2011) en de overige lopende verbetertrajecten, zal naar de mening van de Inspecties sprake zijn van een als brandveilig te karakteriseren sector.

Ook al is slechts een beperkt aantal particuliere inrichtingen onderzocht, het feit dat bij alle in het onderzoek betrokken particuliere inrichtingen sprake is van onvoldoende brandveiligheid lijkt de conclusie te rechtvaardigen dat de brandveiligheid daar onvoldoende is.

- **De aanbevelingen gedaan in 2007 met betrekking tot het verbeteren van:**
 - **de BHV-organisatie,**
 - **het organiseren van de verantwoordelijkheid voor brandveiligheidsaspecten op het niveau van de inrichtingen en**
 - **de borging in zijn algemeenheid,****blijven ook na dit onderzoek van kracht.**

Geconstateerd is dat de borging van de brandveiligheid en het brandveiligheidsbewustzijn weliswaar verbeterd zijn, maar dat deze aspecten voortdurende aandacht nodig hebben. Met name voor de borging van de bouwkundige brandveiligheid ontbreken heldere afspraken, maar ook de overige aspecten vragen nog steeds de aandacht.

- **Het grootste deel van de aspecten dat in het kader van fase 1 van de verbeterplannen door de Rgd (bij de rijks- en semiparticuliere inrichtingen) is uitgevoerd, voldoet aan de wettelijke voorschriften voor nieuwbouw of zal daar binnenkort aan voldoen.**

Het streven van de Rgd om alle brandveiligheid op nieuwbouwniveau te brengen lijkt daarmee, los van een enkel onderdeel, geslaagd. Naar de mening van de inrichtingen en van de Inspecties leidt dit in een aantal gevallen echter tot een overmaat aan (veelal dure) voorzieningen die niet altijd wezenlijk bijdraagt aan de brandveiligheid van de inrichtingen.

- **De inrichtingen zelf zijn niet altijd overtuigd van de noodzaak van bepaalde organisatorische maatregelen in relatie tot de reductie van risico's.**

De inrichtingen ervaren overmaat: er is organisatorisch veel gedaan o.a. veel medewerkers BHV-opgeleid en nieuwe functionarissen, maar hetzelfde effect had ook bereikt kunnen worden met minder inspanning en investering en meer op de lokale situatie afgestemd maatwerk. Deze opinie sluit aan bij de constatering van de Inspecties dat er, ondanks het voornemen daartoe in de beleidsreactie na het vorige onderzoek, niet altijd sprake is van maatwerk en er niet overal gezocht is naar een optimum tussen kosten en resultaat.

- **De documentatie van DJI (de calamiteitenmap) is een nuttig naslagwerk dat, door de gedetailleerdheid van de voorschriften en de gevraagde wijze van rapporteren, echter te weinig ruimte laat voor maatwerk door de inrichtingen zelf.**

Uit het onderzoek blijkt dat de inrichtingen er veelal voor kiezen om te rapporteren volgens de formats van DJI, ondanks dat dit niet aansluit bij de situatie ter plaatse.

- **De documentatie van de bouwkundige maatregelen is niet op orde.**

In veel gevallen is (door uitvoering van de maatregelen onder *verscherpt toezicht*) wel goede informatie beschikbaar bij de Rgd, maar is de informatie bij de inrichtingen zelf en bij de gemeenten niet actueel. Vaak is de gemeente niet op de hoogte van uitgevoerde verbouwingen, mede doordat de Rgd niet altijd bouwvergunningen heeft aangevraagd voor vergunningplichtige bouwwerkzaamheden. Soms gebeurde dit in overleg met de gemeente.

- **Het ontbreekt in de praktijk nog aan duidelijkheid over de omgang met vertraging bij doormelding, brandbaar materiaal in cellen, sancties bij ongewenste meldingen en ander onveilig gedrag.**

In de inrichtingen wordt verschillend met genoemde aspecten omgegaan, veelal op basis van beleid dat niet is vastgelegd in calamiteitenplannen en dergelijke. Veelal zijn wel afspraken gemaakt, maar deze zijn op hoofdlijnen en niet duidelijk vastgelegd.

- **Uit het onderzoek komen enkele inhoudelijke problemen naar voren die bij meerdere inrichtingen spelen:**
 - Celdeuren lijken in de praktijk problemen op te leveren. Personeel klaagt over te zware deuren/deurdrangers en in één geval bleken deuren van binnenuit te blokkeren.
 - Bij een aantal inrichtingen is in de BHV-plannen uitgegaan van het gebruik van ademlucht bij het ontruimen van de celgebouwen. De BHV-organisatie is hierop niet toegerust en de instructies van DJI en de verwachting van de (lokale) brandweer zijn deels strijdig op dit punt.
- **De volgende bij een aantal inrichtingen aangetroffen aspecten leveren een (soms kleine maar) positieve bijdrage aan de brandveiligheid:**
 - In een aantal gevallen worden justitiabelen betrokken bij ontruimingsoefeningen.
 - Een aantal inrichtingen verstrekt meertalige instructiekaarten met wat te doen bij een calamiteit.

5.3 Aanbevelingen aan betrokken diensten, inrichtingen en gemeenten

Op grond van de bevindingen van het onderzoek doen de Inspecties de volgende aanbevelingen:

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

Zorg voor borging van de bouwkundige brandveiligheid: maak heldere afspraken over de verantwoordelijkheid hiervoor en de nazorg bij onderhoud. Gebleken is dat weinig inrichtingen beschikken over (kennis van) procedures voor aanpassingen aan brandscheidingen. Extra aandacht is noodzakelijk om procedures beter te implementeren en uit te voeren.

Zorg voor borging van het brandveiligheidsbeleid door heldere procedures zodat calamiteitenplannen, BHV-plannen, ontruimingsplannen en -tekeningen, etc. worden geëvalueerd en dat de resultaten van die evaluaties zo nodig ook leiden tot actualisatie.

Een deel van de inrichtingen heeft dit proces inmiddels redelijk tot goed in de vingers. Zorg voor kennisuitwisseling tussen de inrichtingen.

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

Geconstateerd is dat veel inrichtingen met betrekking tot de bouwkundige brandveiligheid afhankelijk zijn van dossierkennis van de Rgd en daarnaast dat de kennis en het onderhoud van het brandveiligheidsdossier is ondergebracht bij verschillende functionarissen. Om snel te kunnen handelen moet deze kennis binnen de inrichting eenduidig geborgd zijn. De brandveiligheid van de inrichting is een samenhang van bouwkundige, installatietechnische en organisatorische maatregelen die in samenhang moet worden bewaakt, waardoor het noodzakelijk is dat tenminste één persoon overzicht heeft.

Feitelijk is deze aanbeveling een herhaling van aanbeveling 2 naar aanleiding van het onderzoek uit 2007.

In 2007 heeft DJI aangegeven aanbeveling 2 in te willen vullen met een Arbo-team. Uit het onderzoek blijkt dat de Arbo-teams onvoldoende werken en dat het bijbehorende afsprakenkader niet geëffectueerd is.

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

Brandveiligheid is geen sluitpost. BHV-ers moeten voldoende tijd hebben om goede invulling te kunnen geven aan hun BHV-taken. Daarom moet worden nagegaan welke taken logischerwijs kunnen worden gecombineerd met de reguliere werkzaamheden.

Het is noodzakelijk dat niet alleen de BHV-ers een voldoende brandveiligheidsbewustzijn hebben. Daag BHV-ers uit om hun kennis van brandveiligheid te delen met andere gebruikers van het gebouw.

Feitelijk is deze aanbeveling een herhaling van aanbeveling 6 naar aanleiding van het onderzoek uit 2007.

4. Laat de Rgd met de beproefde brandveiligheidschecks aanvullend onderzoek uitvoeren naar de brandveiligheid van particuliere inrichtingen.

In het onderzoek is gebleken dat bij de particuliere inrichtingen waarbij de Rgd niet het gebouwbeheer uitvoert, duidelijke tekortkomingen aanwezig waren. Dit heeft in alle gevallen geleid tot handhavend optreden dan wel een handhavingsverzoek aan de betreffende gemeenten. Nagegaan dient te worden of er sprake is van incidenten of dat de brandveiligheid in particuliere inrichtingen structureel niet op orde is.

De Rgd heeft in de afgelopen periode veel kennis en ervaring opgedaan met het uitvoeren van brandscans en het op orde brengen van de bouwkundige brandveiligheid van justitiële inrichtingen. In de particuliere inrichtingen zijn juist op dit punt tekortkomingen geconstateerd. De particuliere inrichtingen kunnen dus profiteren van de kennis en ervaring van de Rgd bij het op orde brengen van de brandveiligheid. Justitie zou als verantwoordelijke voor het gebruik van het gebouw erop moeten toezien dat deze kennis en ervaring daadwerkelijk wordt benut.

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

De ontwikkeling, uitvoering en borging van het brandveiligheidsbeleid van de particuliere inrichtingen worden niet door DJI geïnitieerd. Het gevolg hiervan is – zo blijkt uit de resultaten van het onderzoek – dat het ontbreekt aan uniformiteit en dat DJI geen sturings- en controle mogelijkheden toepast. Om meer grip te krijgen op de brandveiligheid bij deze inrichtingen dient de relatie van DJI met deze inrichtingen heroverwogen te worden. Maak strikte afspraken over de verbetering en borging van de brandveiligheid en de wijze waarop hierover wordt gerapporteerd aan DJI.

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

Geconstateerd is dat de 'bouwkundige brandveiligheid' in bijna alle inrichtingen op papier minder goed op orde dan in de praktijk. Dit duidt op achterstand van de dossiervorming bij gemeente en inrichtingen (bij de werkzaamheden) op het gebied van de brandveiligheid. Het gaat hier om revisietekeningen en detailge-

gevens over brandveiligheidsvoorzieningen. Extra aandacht moet worden besteed aan de aanwezigheid van bouw- en gebruiksvergunningen.

7. Stel eenduidige richtlijnen op voor met name vluchtrouteaanduiding, vertraging van doormelding van brand aan de meldkamer van de brandweer en brandveiligheid van aankleding en inrichting van cellen.

Feitelijk is deze aanbeveling grotendeels een herhaling van aanbeveling 5 naar aanleiding van het onderzoek uit 2007.

Op deze en andere punten blijken grote verschillen aanwezig te zijn tussen de inrichtingen. Eenduidige richtlijnen creëren duidelijkheid. Geadviseerd wordt dat DJI en de Rgd alsnog de afspraken maken met brandweer, andere hulpdiensten en gemeenten die naar aanleiding van het onderzoek in 2007 zijn toegezegd. Op basis van heldere afspraken kunnen waar nodig aanvullende afspraken gemaakt worden als maatwerk richting de inrichtingen.

Bijlage 1: Aanbevelingen brandveiligheid onderzoek 2007

Aanbeveling 1: Los, in die gevallen waar op een eenvoudige en kostenefficiënte manier maatregelen kunnen worden genomen om de brandveiligheid te verbeteren, de bekende bouwkundige problemen op korte termijn op. Wacht niet op een oplossing op het niveau nieuwbouw van het Bouwbesluit 2003.

Maak voor iedere inrichting binnen centrale kaders een locatiespecifieke invulling van het vereiste niveau van bouwkundige brandveiligheid en de bijbehorende maatregelen, zodat een optimum wordt bereikt tussen het niveau voor de bestaande bouw en het nieuwbouwniveau.

Toelichting: Er valt veel winst te halen in de brandveiligheid van de penitentiaire inrichtingen door op korte termijn de problemen uit het brandveiligheidskans, waarbij sprake is van het niet voldoen aan het wettelijk minimumniveau, (al is het tijdelijk) op te lossen. Zowel de Rgd als DJI als de gemeenten zijn hiervoor verantwoordelijk.

Aan de betrokken partijen wordt het advies meegegeven om uit de nu voorliggende rapporten de desbetreffende punten te halen en er op aan te dringen deze punten op korte termijn aan te pakken. Streef daarbij in eerste instantie naar het niveau bestaande bouw. Het op nieuwbouwniveau brengen van bestaande inrichtingen is kostbaar en niet altijd noodzakelijk voor een voldoende mate van brandveiligheid. Maak per inrichting een goede integrale afweging welke strijdigheden zijn geconstateerd in de Rgd-scan op het niveau nieuwbouw en welke op het niveau bestaande bouw moeten worden gebracht. Kijk naar een optimum tussen investering en resultaat.

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

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

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

Toelichting: Uit het onderzoek zijn te veel voorbeelden naar voren gekomen van kleine zaken (vastgezette deuren, etc.) die bij een calamiteit een groot probleem kunnen worden. Bij een aantal AZC's is gebleken hoe het ook kan: dagelijks wordt daar een rondje gemaakt om zaken op te ruimen en te controleren. De brandveiligheid van de inrichtingen zou voor een groot deel tussen de oren van de medewerkers moeten zitten en moet niet alleen gezocht worden in technische oplossingen of beleid.

De aanbeveling is tevens gericht aan medewerkers die belast zijn met het ontwerp, de uitvoering of de controle op de uitvoering bij de Rgd, de DJI, gemeenten en externe adviseurs. De vraag die de medewerkers zich moeten stellen, moet niet zijn 'Is het werk klaar?' maar 'Is het nu veilig?'. Ook vanwege het feit dat het ontwikkelen van het brandveiligheidsbewustzijn in principe geen onderdeel uitmaakt van een reguliere BHV-opleiding, is het van belang dat daaraan in aanvulling op die opleiding bijzondere aandacht wordt besteed.

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

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

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

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

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

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

Toelichting: Train alle executieven in brandveiligheid, maar leidt niet iedereen op tot BHV-er. Een BHV-training wil niet zeggen dat er automatisch brandveiligheidsbewustzijn ontstaat. Een kleine BHV-organisatie is slagvaardiger, veelal gemotiveerder en is eenvoudiger actueel te houden. Zorg voor een op de inrichting toegesneden BHV-organisatie en pas ook de BHV-training hierop aan. Leidt de BHV-ers in de eigen inrichting op, zodat de opleiding op de lokale situatie kan worden afgestemd. Zorg dat de opbouw en de geoefendheid van de BHV-organisatie in ieder geval toereikend is om in de meest voorkomende scenario's waarlangs zich in de inrichting branden kunnen ontwikkelen, effectief op te treden.

Bijlage 3: Overzicht onderzochte inrichtingen

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

Inrichting		Gemeente	Type inrichting
1	Juvaïd	Noordenveld	Jeugdinstelling (particulier, gebouwbeheer: RGD)
2	PI Leeuwarden*	Leeuwarden	Penitentiaire Inrichting
3	FPC dr. S. van Mesdag*	Groningen	Forensisch Psychiatrisch Centrum (particulier, gebouwbeheer: RGD)
4	PI Hoogeveen	Hoogeveen	Penitentiaire Inrichting
5	FPC Veldzicht	Hardenberg	Forensisch Psychiatrisch Centrum
6	JJI Amsterbaken	Amsterdam	Jeugdinstelling (particulier)
7	FPC Van der Hoeven	Utrecht	Forensisch Psychiatrisch Centrum (particulier)
8	Detentiecentrum Zeist	Zeist	Inrichting voor (hoofdzakelijk) vreemdelingenbewaring
9	PI Arnhem Locatie De Berg	Arnhem	Penitentiaire Inrichting
10	PI Dordrecht	Dordrecht	Penitentiaire Inrichting
11	PI Zuid-Oost Locatie Maashegge	Boxmeer	Penitentiaire Inrichting
12	FPC De Rooyse Wissel	Venray	Forensisch Psychiatrisch Centrum (particulier)
13	PI Grave	Grave	Penitentiaire Inrichting
14	PI Limburg Zuid Locatie Maastricht	Maastricht	Penitentiaire Inrichting
15	PI Zuid-Oost* Locatie Ter Peel	Sevenum	Penitentiaire Inrichting

Bijlage 4: Fotobijlage



De bovenste foto geeft een beeld van de gemiddelde inrichting van een cel. Op de onderste foto is een matras met een brandwerende overtrek. Het matras zelf is niet brandwerend.



Onvoldoende afgedichte doorvoeren.



Goed uitgevoerde doorvoeren.



Voorbeelden van vastgezette deuren in brandwerende scheidingen.



Vluchtroute aanduiding in een aantal inrichtingen is niet eenduidig. In bovenstaand voorbeeld wijst het bord de verkeerde kant uit.



Opslag van goederen in trappenhuizen/vluchtroutes.