

Brandveiligheid van Cellencomplexen (Unitbouw)

VROM  Inspectie

Arbeidsinspectie



27 juli 2006
status: definitief

1	MANAGEMENTSAMENVATTING.....	5
2	INLEIDING.....	13
2.1	AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK.....	13
2.2	DOEL VAN HET ONDERZOEK.....	13
2.3	SCOPE EN ONDERWERP VAN HET ONDERZOEK.....	14
2.4	ALGEMENE INFORMATIE CELLENUNITS.....	15
3	AANPAK EN WERKWIJZE.....	17
3.1	SAMENWERKING RIJKSINSPECTIES.....	17
3.2	AFSTEMMING ONDERZOEK MET OVV.....	17
3.3	AFSTEMMING MET DE PRIMAIR VERANTWOORDELIJKEN.....	18
3.4	FASERING VAN HET ONDERZOEK.....	18
3.4.1	<i>Analyse algemene info RGD en DJI.....</i>	<i>19</i>
3.4.2	<i>Onderzoek bij penitentiaire inrichtingen.....</i>	<i>19</i>
3.5	TOETSINGSKADER.....	20
4	RESULTATEN.....	23
4.1	RESULTATEN ALGEMENE INFORMATIE RGD EN DJI.....	23
4.2	RESULTATEN ONDERZOEKEN.....	25
4.2.1	<i>Algemeen.....</i>	<i>25</i>
4.2.2	<i>Brandveiligheid bouwkundig.....</i>	<i>29</i>
4.2.3	<i>Constructieve veiligheid.....</i>	<i>31</i>
4.2.4	<i>Branddetectie en bestrijding (gebruiksvergunning).....</i>	<i>31</i>
4.2.5	<i>Gebruikseisen bouwverordening.....</i>	<i>32</i>
4.2.6	<i>Bedrijfs hulpverlening (BHV).....</i>	<i>33</i>
4.2.7	<i>Preparatie brandweer.....</i>	<i>35</i>
4.2.8	<i>Sanctiebeleid Penitentiaire Inrichting.....</i>	<i>36</i>
4.2.9	<i>Nieuwbouweisen.....</i>	<i>36</i>
4.2.10	<i>Eisen voor tijdelijke bouwwerken.....</i>	<i>38</i>
5	BESCHOUWING VAN DE RESULTATEN.....	41
5.1	ANALYSE VAN DE RESULTATEN.....	41
5.2	IS HET VEILIG EN WORDT HET VEILIG?.....	51
6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	55
6.1	CONCLUSIES.....	55
6.2	AANBEVELINGEN.....	57
6.2.1	<i>Aanbevelingen voor brandveiligheid cellenunits.....</i>	<i>57</i>
6.2.2	<i>Aanbevelingen vervolgacties van het onderzoek.....</i>	<i>59</i>
	BIJLAGE 1: ONDERZOCHE PENITENTIAIRE INRICHTINGEN.....	61
	BIJLAGE 2: TEKORTKOMINGEN.....	62
	BIJLAGE 3: GRAFIEKEN.....	66
	BIJLAGE 4: AFKORTINGEN.....	67

1 MANAGEMENTSAMENVATTING

Naar aanleiding van de brand in het cellencomplex op Schiphol-Oost op 26 oktober 2005 is de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) een onderzoek gestart naar de oorzaak en achtergronden daarvan.

Zowel vanuit de Tweede Kamer als de OVV is de vraag gekomen hoe het staat met de brandveiligheid in de overige penitentiaire inrichtingen (PI's).

Dit onderzoek is, in overleg met de OVV door de betrokken Rijksinspecties (Arbeidsinspectie, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en VROM-Inspectie) onder regie van de VROM-Inspectie uitgevoerd, met als achtergrond het voorkomen van dubbeling en onnodige toezichtlast. In overleg met de OVV is gekozen om daarbij prioriteit te geven aan onderzoek naar cellenunits (unitbouw), vanwege de grote overeenkomsten met het cellencomplex te Schiphol-Oost. Het gaat daarbij niet alleen om complexen met een constructie die precies dezelfde is als die van het cellencomplex te Schiphol-Oost (dat is gebouwd op basis van metalen zeecontainers), maar ook unitbouw uitgevoerd als houtskeletbouw en detentieboten. Deze cellenunits kunnen zowel tijdelijk als permanent van aard zijn.

Dit type cellencomplexen was bij 24 (van de in totaal 103) penitentiaire inrichtingen in Nederland gerealiseerd.

De resultaten van dit onderzoek worden ter beschikking gesteld aan de OVV.

Het doel van het onderzoek

- Inzicht krijgen in algemene zin in de brandveiligheid van de (tijdelijke) cellenunits in Nederland (landelijk beeld) en de lessen die daaruit geleerd kunnen worden. Op grond daarvan dienen aanbevelingen te worden gedaan om de brandveiligheid te verbeteren en de naleving van de regels te bevorderen. Dit ondersteunt vervolgens de verantwoordelijke instanties (de RGD als eigenaar/beheerder, DJI als gebruiker en de gemeenten als eerstelijns toezichthouder) bij het uitvoeren van hun taken op dit gebied.
- Antwoord krijgen op de vraag of de brandveiligheid, mede na de acties van zowel de Rijksgebouwendienst (RGD) als de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) na de brand op Schiphol-Oost, voldoende is geborgd (is het veilig en wordt het veilig?). Zonodig wordt dit bewerkstelligd door te interveniëren richting de verantwoordelijke instanties, via de geëigende instrumenten als compliance assistance of zonodig (verzoeken om) handhavend optreden.
- Inzicht krijgen in de mogelijke belemmeringen bij het verbeteren van de brandveiligheid (mede gebaseerd op nieuwe inzichten).

De aanpak en werkwijze van het onderzoek

Het onderzoek is in het 1^e kwartaal van 2006 gezamenlijk uitgevoerd door de drie genoemde Rijksinspecties met inhoudelijke ondersteuning door het adviesbureau PRC Bouwcentrum. De toegevoegde waarde van het gezamenlijk doen van onderzoek door drie Rijksinspecties is, naast het verminderen van de toezichtlast, vooral ook inhoudelijk als het gaat om het integraal onderzoeken van bouwkundige-, gebruiks- en organisatorische aspecten van brandveiligheid.

Mede door het gegeven dat inmiddels direct na de brand al veel acties door zowel de RGD en DJI als ook gemeenten/brandweerkorpsen in gang zijn gezet, is er voor gekozen om het onderzoek gefaseerd aan te pakken.

De eerste fase bestaat uit twee onderdelen:

- Een onderzoek en analyse van de algemene informatie die beschikbaar is met name bij RGD en DJI over de (borging van de) brandveiligheid bij de penitentiaire inrichtingen.
- Onderzoek bij 5 PI's met cellenunits, met dossieronderzoek bij de gemeente en een inspectie op locatie.

De gekozen locaties zijn te Lelystad, Doetinchem, Balkbrug, Zeist en Rotterdam. Het betreft een selecte steekproef met alle typen cellenunits (boten, houtskeletbouw en metalen zeecontainers).

Voor het onderzoek bij de PI's is een integraal toetsingskader opgesteld, waarmee het dossieronderzoek bij de gemeenten en de inspectie bij de PI's heeft plaatsgevonden. 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- en personele onderdelen.

De wettelijke kaders (Woningwet, Bouwbesluit, Brandweerwet en Arbowet) en het "Brandveiligheidsconcept Cellen en celgebouwen" van het Ministerie van BZK zijn uitgangspunt geweest voor het toetsingskader.

Met behulp van het toetsingskader zijn de prioritaire toetspunten en de geconstateerde tekortkomingen in beeld gebracht. Onder een tekortkoming wordt verstaan een prestatie van een aspect onder het minimum wettelijk vereiste niveau.

Deze eerste fase is afgesloten met de voorliggende rapportage over de resultaten van de beide bovengenoemde onderdelen en bevat tevens aanbevelingen voor verbetering van de brandveiligheid en een voorstel voor vervolgacties van het onderzoek.

De resultaten en conclusies van het onderzoek

1. Conclusies over de vraag: "Is het veilig?"

Bij de onderzochte cellenunits bij penitentiaire inrichtingen is geen sprake van een apert onveilige situatie (geen acuut gevaar) voor gedetineerden en personeel.

Er zijn wel veel relevante tekortkomingen geconstateerd die afbreuk doen aan de optimale veiligheid en die zo spoedig mogelijk opgepakt moeten worden om de veiligheid structureel te waarborgen.

Gezien de selecte steekproef van de onderzochte cellenunits kunnen de uitkomsten als representatief beschouwd worden voor de gehele populatie van penitentiaire inrichtingen met unitbouw.

- Afgezet tegen het wettelijk minimumniveau zijn er bij de onderzochte PI's veel relevante tekortkomingen geconstateerd. Het zwaartepunt ligt hierbij op de bouwkundige en personele aspecten (Bedrijfshulpverlening (BHV)), gevolgd door de gebruikseisen en de preparatie brandweer. Op bouwkundig gebied is vaak geconstateerd dat de eigenschappen van de gebruikte materialen en opbouw van wanden, plafonds etc. met betrekking tot de brandwerendheid en rookontwikkeling niet met zekerheid zijn vast te stellen. Dit vereist nog intensief nader onderzoek door de RGD en de gemeenten. Het totaal en de aard van de tekortkomingen bij de PI's tonen aan dat veel inspanning nodig zal zijn om op alle aspecten aan de wettelijke eisen te gaan voldoen. Met name de geconstateerde bouwkundige tekortkomingen vereisen veelal grote investeringen.

- De dossiervorming bij de gemeenten en de eerstverantwoordelijken voor de brandveiligheid, DJI en RGD, is niet op orde en doet afbreuk aan de borging van de brandveiligheid.
- De onvoldoende naleving van de eisen op het gebied van de brandveiligheid is primair veroorzaakt door te weinig brandveiligheidsbewustzijn en specifieke kennis bij de eerstverantwoordelijken RGD en DJI, mede ingegeven vanuit de veronderstelling dat de aanwezigheid van een gebruiksvergunning garantie is voor een compleet brandveilige inrichting.
- Het toezicht door de gemeente op de gebruikseisen is in zijn algemeenheid zowel kwantitatief als kwalitatief niet adequaat uitgeoefend.
Het toezicht is ook te weinig integraal dat wil zeggen er wordt teveel vanuit de afzonderlijke aspecten (bouw, gebruik en organisatie) toezicht uitgeoefend.
Bij de PI met adequaat toezicht door de gemeente bleek de naleving aantoonbaar op een hoger niveau.
- De onvoldoende samenwerking en afstemming tussen de gebouweigenaar (RGD), de gebruiker (DJI) en de gemeenten stond een adequate en integrale aanpak van de brandveiligheid bij de PI's in de weg.

2. Conclusies over de vraag: "Wordt het veilig?"

Door de RGD en DJI zijn inmiddels goede verbeteracties gepland en in gang gezet. Daarmee is een goede weg ingeslagen om de brandveiligheid te gaan waarborgen, maar deze acties moeten nog wel goed en consequent tot uitvoering gebracht worden. Deze acties zijn evenwel nog te veel sectoraal van aard en ontberen een aanpak vanuit een allesomvattende integrale visie en aanpak (zowel inhoudelijk als in organisatorisch opzicht) om de veiligheid voor de toekomst te waarborgen.

- De plannen voor de verbetering van de BHV-organisatie zijn een goede basis om de geconstateerde tekortkomingen op dit aspect van brandveiligheid aan te pakken.
- De door de RGD ontwikkelde Brandveiligheidsscan (BVS) is op zich een goed instrument voor het beoordelen van de brandveiligheid, maar is nog te eenzijdig gericht op de bouwkundige aspecten en nog te weinig op de gebruiks- en personele aspecten.
Met een BVS die alle aspecten van brandveiligheid omvat, kan de brandveiligheid vanaf het ontwerp, bij de bouw en structureel tijdens het gebruik door DJI gemonitord worden. Dit is nu dus nog niet het geval.
- Uit oogpunt van brandveiligheid wordt unitbouw, in de vorm van aan elkaar gekoppelde prefab-units, in bouwkundig opzicht, in combinatie met de aard en het huisvestingsregiem van de bewoners, intrinsiek een kwetsbare bouwwijze geacht in vergelijking met traditionele bouw in steen/beton, omdat het brandrisico groter is. Een kenmerk van deze bouwwijze is de aanwezigheid van holle ruimten tussen de afzonderlijke units die bij brand als trekpat kunnen gaan fungeren.
De brandwerendheid en brandcompartimentering, die vervat zijn in de prestatie-eisen van het Bouwbesluit, blijken moeilijk te garanderen en gegarandeerd te blijven. De effecten van (kleine) bouwkundige onvolkomenheden kunnen dan groot zijn in de vorm van een snelle branduitbreiding.
Dit speelt met name bij unitbouw die bestaat uit 2 bouwlagen (gestapelde prefab-units met holle ruimten daartussen) en constructies die zijn uitgerust met een schil rond de gekoppelde units (metalen zeecontainers, waarbij er een verbinding is tussen de kruipruimte en de ruimte boven plafonds).

Indien om bepaalde redenen toch voor deze bouwwijzen wordt gekozen, legt dat een grote nadruk op adequate organisatorische en brandtechnische voorzieningen en strikte naleving van de eisen.

3. Conclusies over de belemmeringen bij de verbetering van de brandveiligheid.

De wettelijke kaders die een rol spelen bij brandveiligheid zijn sectoraal gericht (bouwregelgeving, arbowetgeving, brandweerwet etc.). Dit maakt het stelsel rond brandveiligheid complex en werkt verkokering in de hand bij de uitvoering (zowel bij de vergunningverlening als bij het toezicht).

Het gebrek aan uniformiteit in uitleg en toepassing van de regelgeving is een belemmering voor een verbetering van de brandveiligheid.

Deels zijn voor deze belemmeringen rond de vergunningverlening oplossingen in zicht door de beoogde komst van de WABO (Omgevingsvergunning) en het Gebruiksbesluit (volgens planning met ingang van 1 januari 2007).

Verder hebben veel van de geconstateerde tekortkomingen te maken met onvoldoende systematiek in de sturing op en bewaking van de brandveiligheid binnen de PI's, met andere woorden de uitvoering op dit gebied is door de RGD en DJI niet adequaat geregeld.

De aanbevelingen voor brandveiligheid cellenunits

Aanbevelingen richting RGD en DJI

1. De op zichzelf goede verbeteracties die zijn gepland, dienen voortvarend te worden uitgevoerd. Met name de verbetering van de BHV-organisatie dient hoge prioriteit te hebben. Op grond van de Arbowet en het Arbobesluit moet de werkgever, mede op grond van de risico-inventarisatie & -evaluatie (RI&E) invulling geven aan de organisatorische en materiële voorzieningen op het gebied van de bedrijfshulpverlening (BHV). Met name de ontruiming bij calamiteiten is hierbij een belangrijk item.
Door DJI dient bewerkstelligd te worden dat alle penitentiaire inrichtingen over een adequate RI&E beschikken, alsmede over een goed georganiseerde BHV. Daartoe kan DJI een voorbeeld- of branche-RI&E opstellen, op basis waarvan de inrichtingen tot een snelle implementatie kunnen komen. Zo nodig kan worden overwogen hierbij een beroep te doen op Arbo-diensten.
2. Om de noodzakelijke integrale visie en aanpak (zowel inhoudelijk als organisatorisch) vorm te geven moet het reeds beoogde Programmaplan brandveiligheid (integraal plan van aanpak ter borging van de brandveiligheid) nu met hoge prioriteit opgesteld worden.
3. De kennis en het veiligheidsbewustzijn bij personeel van RGD en DJI dienen verhoogd te worden en te blijven. Alleen dan zullen de medewerkers alert zijn op onveilige situaties.
4. Om in de toekomst een brandveilige situatie te garanderen zal er een (sturings)mechanisme geïntroduceerd moeten worden dat er voor zorgt dat alle aspecten die de brandveiligheid bepalen op elkaar afgestemd worden en dat er systematiek komt in de borging daarvan. Mogelijkheden daartoe zijn:

- a. Een goede RI&E die op het niveau van de PI bijdraagt aan een afgewogen brandveiligheid.
 - b. Introductie van een veiligheidsmanager, die waakt over het gebruik, de organisatie en de kwaliteit van de bouwwerken.
 - c. Een centrale coördinatie van vergunningaanvragen. Bij de RGD wordt nagegaan hoe dit invulling zou kunnen krijgen.
 - d. Bundel vanuit DJI en RGD de communicatie over vergunningaanvragen. Alleen dan kan de balans tussen de verschillende brandveiligheidsaspecten bewaakt worden.
5. De BVS is in potentie een goed instrument om de brandveiligheid te onderzoeken en te monitoren. De BVS dient doorontwikkeld te worden tot een volwaardige scan waarmee bouwkundige-, gebruiks- en personele aspecten integraal in beeld kunnen worden gebracht.
De BVS dient vervolgens op reguliere basis te worden uitgevoerd.
 6. Bij zowel de RGD als DJI en de afzonderlijke PI's moet de dossiervorming op orde gebracht worden.
 7. Bij 3 van de 5 onderzochte PI's is het toegestaan te roken in de cellen. Ook zijn bronnen voor het stichten/ontstaan van brand aanwezig op de cel (magnetron, waterkoker en TV). Hierdoor ontstaat er een verhoogd risico op brand. Dit risico kan grotendeels worden weggenomen. Het beleid hieromtrent dient daarom door DJI geëvalueerd en geüniformeerd te worden.
 8. Er dient een expliciete afweging gemaakt te worden of cellencomplexen in unitbouw, in de vorm van aan elkaar gekoppelde prefab-units, die geen tijdelijke maar een permanente functie hebben, vanwege hun intrinsieke kwetsbaarheid uit oogpunt van brandveiligheid nog langer wenselijk zijn. Met name geldt dit voor unitbouw in twee bouwlagen en bouwwerken met een dubbele schil.
 9. Om een adequate en integrale aanpak van de brandveiligheid bij de PI's te realiseren dient door RGD en DJI de afstemming en samenwerking met de gemeenten verbeterd te worden.

Aanbevelingen richting gemeenten/brandweer

10. Het toezicht op de PI's dient zowel kwalitatief (volledigheid, integraliteit en diepgang) als kwantitatief (verhoging frequentie) verbeterd te worden. Een goede samenwerking tussen het gemeentelijk bouw en woningtoezicht (BWT) en de brandweer is daarbij een voorwaarde.
11. Zorg dat aanvalsplannen aanwezig en actueel zijn en de benodigde informatie bevatten voor een adequate repressie.
12. Bij de gemeenten/brandweer moet de dossiervorming op orde gebracht worden.

Aanbeveling richting BZK en RGD/DJI

13. Ontwikkel, om de kwaliteit en uniformiteit van de uitvoering te bevorderen, een nieuw brandveiligheidsconcept voor cellencomplexen als een verdere uitwerking van het huidige “Brandbeveiligingsconcept Cellen en Celgebouwen” van BZK. In deze handreiking bepalen bouwkundige-, gebruiks- en organisatorische aspecten samen de brandveiligheid bij ontwerp, uitvoering en beheer van de bouwwerken. Hierin kunnen de aspecten ten opzichte van elkaar worden gewogen en kunnen verschillende brandveiligheidsniveaus vastgelegd worden. Communiceer deze visie vervolgens met ontwerpers, bouwers, beheerders en gebruikers van gebouwen.

Aanbevelingen richting VROM

14. In het Bouwbesluit 2003 ontbreekt onbedoeld een verwijzing in artikel 2.109 naar artikel 2.106 aangaande WBDBO-eisen (weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag) voor brandcompartimenten bij tijdelijke bouwwerken. Aanbevolen wordt om dit bij de eerstvolgende wijziging van het Bouwbesluit aan te vullen.
15. Bezie of specifieke nadere eisen moeten worden opgesteld voor gebouwen en constructies bestaande uit aan elkaar gekoppelde prefab-units.

De aanbevelingen voor vervolgacties van het onderzoek

1. Getoetst aan de doelstellingen van het onderzoek is de conclusie dat deze eerste fase met onder andere een steekproef bij 5 PI's een voldoende duidelijk beeld heeft opgeleverd van de brandveiligheid bij cellenunits (zowel wat betreft de specifieke inhoudelijke aspecten als de representativiteit voor de totale groep van PI's met (tijdelijke) cellenunits).
2. De Rijksinspecties gaan er vanuit dat de eerstverantwoordelijken voor de brandveiligheid, de RGD en DJI (in afstemming met de eerstelijns toezichthouders de betreffende gemeente), de aanbevelingen ter (structurele) verbetering daarvan zullen opvolgen. Gezien de uitkomsten van deze fase van het onderzoek zijn daarvoor ook voldoende aanwijzingen.
3. De Rijksinspecties zien dan ook geen reden om direct een vervolgonderzoek te doen naar de brandveiligheid bij penitentiaire inrichtingen, maar zijn voornemens om over een jaar (in 2007) opnieuw de brandveiligheid te gaan toetsen. In de tussenliggende periode hebben de eerstverantwoordelijken de gelegenheid om de aanbevelingen en verbeterplannen te implementeren. In 2007 kunnen vervolgens de effecten van die verbeteringen inzichtelijk worden gemaakt.
4. Aangezien de verbeterplannen en in gang gezette acties van de eerstverantwoordelijken betrekking hebben op de totale groep van penitentiaire inrichtingen (en dus niet alleen op de nu onderzochte tijdelijke cellenunits) zijn de Rijksinspecties voornemens om dit onderzoek in 2007 ook te richten op deze totale groep.

5. De Rijksinspecties zijn voornemens om, mede op basis van hun kennis en ervaring, de verbetering van de (borging van de) brandveiligheid tevens te helpen bewerkstelligen richting de eerstverantwoordelijken en de eerstelijns toezichthouders door middel van compliance assistance. In samenwerking met hen zullen daarvoor de nodige activiteiten en hulpmiddelen ontwikkeld gaan worden (bijvoorbeeld workshops/studiedagen voor gemeentelijke BWT/Brandweer, ondersteuning bij het ontwikkelen van een integrale brandveiligheidsplan door de RGD en DJI, ondersteuning voor de opzet van de BHV-organisatie en de branche-RI&E).

2 INLEIDING

2.1 Aanleiding voor het onderzoek

In de nacht van woensdag 26 op donderdag 27 oktober 2005 heeft een brand in het tijdelijke cellencomplex op Schiphol-Oost het leven gekost van elf mensen. Deze calamiteit is voor de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) aanleiding om een onderzoek in te stellen naar de oorzaak en achtergronden daarvan. Naast dit onderzoek is er nog het strafrechtelijk onderzoek onder leiding van het Openbaar Ministerie.

Zowel vanuit de OVV als de Tweede Kamer is daarnaast de vraag gerezen hoe het staat met de brandveiligheid in de overige (tijdelijke) penitentiaire inrichtingen (PI's).

In overleg tussen de Rijksinspecties (Arbeidsinspectie (AI), Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) en VROM-Inspectie (VI)) en de OVV is overeengekomen, dat deze vraag niet door de OVV, maar onder regie van de VI wordt beantwoord. Achtergrond van deze afspraak is het voorkomen van dubbeling en onnodige toezichtlast.

De resultaten van dit onderzoek worden ter beschikking gesteld aan de OVV. Daar waar de OVV dat met betrekking tot dit onderdeel eventueel nog noodzakelijk of gewenst acht, verricht de Raad zelf (aanvullend) onderzoek.

2.2 Doel van het onderzoek

Het onderzoek heeft een aantal doelen.

- Inzicht krijgen in algemene zin in de brandveiligheid van de (tijdelijke) cellenunits in Nederland (landelijk beeld) en de lessen die daaruit geleerd kunnen worden. Op grond daarvan dienen aanbevelingen te worden gedaan om de brandveiligheid te verbeteren en de naleving van de regels te bevorderen. Dit ondersteunt vervolgens de verantwoordelijke instanties (de RGD als eigenaar/beheerder, DJI als gebruiker en de gemeenten als eerstelijns toezichthouder) bij het uitvoeren van hun taken op dit gebied.
- Antwoord krijgen op de vraag of de brandveiligheid, mede na de acties van zowel de RGD als DJI na de brand op Schiphol-Oost, voldoende is geborgd (is het veilig/wordt het veilig?). Zonodig wordt dit bewerkstelligd door te interveniëren richting de verantwoordelijke instanties via de geëigende instrumenten als compliance assistance¹ of zonodig (verzoeken om) handhavend optreden.
- Inzicht krijgen in de mogelijke belemmeringen bij het waarnodig verbeteren van de brandveiligheid (mede gebaseerd op nieuwe inzichten).

Daartoe moeten de volgende vragen worden beantwoord.

1. Wat is de relatie tussen de omvang en de aard (constructie, bouwmaterialen, aangebrachte voorzieningen) van de tijdelijke bijzondere voorzieningen en de brandveiligheidssituatie?
2. Wat is de vergunningssituatie (bouwvergunning en gebruiksvergunning) wat betreft aanwezigheid, kwaliteit en uniformiteit van de vergunningen en hoe is de uniformiteit/onderlinge vergelijkbaarheid?

¹ Compliance assistance is het geven van ondersteuning aan andere overheden en bedrijven, in de vorm van informatie en uitleg over de wet- en regelgeving, om deze te helpen met het begrijpen en naleven daarvan.

3. Hoe is de situatie met betrekking tot het bestemmingsplan (art.17 vrijstellingen) (alleen indien er relatie is met de brandveiligheid)?
4. Wat zijn de getroffen veiligheidsmaatregelen (bouwkundig, technisch, organisatorisch, regiem voor de bewoners) en hoe is dit geborgd (ten aanzien van een aantal prioritaire aspecten)?
5. Wat is het naleefgedrag?
6. Hoe is het toezicht op de naleving door het bevoegd gezag verlopen?
7. Welke maatregelen zijn na de brand op Schiphol getroffen, in voorbereiding en/of in uitvoering?
8. Welke belemmeringen bij het verbeteren van de brandveiligheid, zowel in bouwkundig, technisch en organisatorisch opzicht als op het gebied van regelgeving, kunnen worden geconstateerd? Zijn er obstakels om deze hiaten op te lossen?

2.3 Scope en onderwerp van het onderzoek

De vraag van de Tweede Kamer betreft alle justitiële inrichtingen (dus ook de permanente bouwwerken). In overleg met de OVV is gekozen om prioriteit te geven aan onderzoek naar de cellenunits (unitbouw), vanwege de grote overeenkomsten met het cellencomplex te Schiphol-Oost. Deze cellenunits kunnen zowel tijdelijk als permanent van aard zijn. In het rapport wordt verder de algemene betiteling “cellenunits” gehanteerd.

Het gaat daarbij niet alleen om complexen met een constructie die precies dezelfde is als die van het cellencomplex te Schiphol-Oost (dat is gebouwd op basis van metalen zeecontainers), maar ook om unitbouw uitgevoerd als houtskeletbouw en detentieboten. Dit kunnen zijn cellenunits bij bestaande justitiële inrichtingen of zelfstandige cellencomplexen. Gezien de aanleiding van dit onderzoek ligt de nadruk daarbij op het aspect ‘brandveiligheid’.

De specifieke omstandigheden van de bouw van cellenunits kunnen ook van invloed zijn op de brandveiligheid. Het betreft onder meer de volgende omstandigheden.

- a. Een grote tijdsdruk bij de vergunningaanvraag en –verlening, bij de bouw en bij oplevering waardoor de brandveiligheid minder aandacht kan hebben gekregen dan onder normale omstandigheden het geval zou zijn geweest.
- b. De regelgeving voor tijdelijke bouwwerken die op onderdelen afwijkt van die voor permanente bouwwerken.
- c. De aard van de bouw (houtskelet, containers in een omhullende constructie e.d.) waar vergunningverleners en handhavers weinig ervaring mee hebben en waarover op onderdelen minder documentatie beschikbaar is dan bij reguliere constructies.
- d. Het tijdelijke karakter van de inrichting die tot een zekere terughoudendheid bij financiële investeringen in de brandveiligheid zou kunnen leiden.

De nadruk ligt in dit onderzoek dus niet alleen op de mate waarin de gebouwen aan de betreffende wettelijke eisen voldoen. Ook de mate waarin binnen de PI’s de veiligheidsvoorzieningen organisatorisch, duurzaam verankerd zijn, maakt een belangrijk onderdeel uit van dit onderzoek.

Bij brandveiligheid hoort sprake te zijn van een integrale en samenhangende benadering van de bouwkundige-, gebruiks- en organisatorische aspecten.

2.4 Algemene informatie cellenunits

Uit informatie van de RGD en DJI blijkt dat per 26 oktober 2005 de volgende penitentiaire inrichtingen aanwezig waren.

- In totaal zijn in Nederland 103 penitentiaire inrichtingen (waarvan 80 Rijkseigendom en de overige particulier eigendom).
- Bij 24 inrichtingen zijn cellenunits (unitbouw) gerealiseerd. Per inrichting kunnen meerdere units aanwezig zijn. In totaal zijn in 42 cellenunits 2260 cellen aanwezig.
- Van de 42 units zijn er 2 als detentieboot uitgevoerd, 9 in de vorm van metalen zeecontainers, 30 in houtskeletbouw en 1 in de vorm van een tent.
- Van deze 24 inrichtingen hebben bij 16 daarvan de cellenunits de status ‘permanent’ en 8 de status ‘tijdelijk’ op basis van een tijdelijke vrijstelling van het bestemmingsplan (art.17 WRO).
- Inmiddels is een aantal cellenunits, vanwege veiligheidsoverwegingen, gesloten: delen van de PI's te Doetinchem, Den Haag en Veenhuizen.

In totaal hebben volgens opgave van DJI bij de penitentiaire inrichtingen de afgelopen periode de volgende celbranden plaatsgevonden (door brandstichting).

- In 2005: 4 maal, alle bij verschillende inrichtingen (waarvan 1x bij een locatie met cellenunits).
- In 2006 (1e kwartaal): 5 maal, alle bij verschillende inrichtingen (waarvan 1x bij een locatie met cellenunits).

3 AANPAK EN WERKWIJZE

3.1 Samenwerking rijksinspecties

Het onderzoek is gezamenlijk uitgevoerd door drie Rijksinspecties (Arbeidsinspectie, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de VROM-Inspectie) onder regie van de VROM-Inspectie. De Rijksinspecties zijn bij het onderzoek inhoudelijk ondersteund door het adviesbureau PRC Bouwcentrum.

De VROM-Inspectie heeft een tweedelijns bevoegdheid voor het toezicht op de uitvoering door de gemeente van de Woningwet (bouwvergunningen, gemeentelijke bouwverordening, incl. gebruiksvergunningen), de WRO (bestemmingsplannen) en de Wet milieubeheer (milieuvergunningen).

De IOOV (Ministerie van BZK) heeft (in het kader van de gebruiksvergunningen) een tweedelijns bevoegdheid met name daar waar het gaat om de gebruiksaspecten, calamiteiten- en ontruimingsplannen, het optreden van de brandweer en de afstemming en samenwerking tussen bedrijfshulpverlening en brandweer. De IOOV heeft ook een tweedelijns bevoegdheid op grond van de Brandweerwet 1985 die een rol kan spelen bij de detentieboten waarop niet de bouwregelgeving maar de gemeentelijke brandbeveiligingsverordening van toepassing is.

De AI (Ministerie van SZW) leverde specifieke inbreng bij de toetsing van de personele brandveiligheidsaspecten. Op grond van de Arbowet en het Arbobesluit moet de werkgever, mede op grond van de risico-inventarisatie & -evaluatie (RI&E) invulling geven aan de organisatorische en materiële voorzieningen op het gebied van de bedrijfshulpverlening (BHV). Met name de ontruiming bij calamiteiten is bij dit onderzoek een belangrijk item.

De toegevoegde waarde van het gezamenlijk onderzoek door de Rijksinspecties is naast het verminderen van de toezichtslast vooral ook inhoudelijk als het gaat om het integraal onderzoeken van bouwkundige, gebruiks- en organisatorische aspecten van brandveiligheid.

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (IST/Ministerie van Justitie) heeft niet deelgenomen aan het onderzoek zelf, maar door deze Inspectie is informatie geleverd ten behoeve van de selectie van onderzoeksobjecten.

Op verzoek van de Minister van Justitie is door de IST een eigen onderzoek gestart bij de detentieboot Bibby Stockholm te Rotterdam naar de (brand)veiligheid in relatie tot de personele aspecten. Omdat de betreffende PI ook onderdeel uitmaakt van het onderzoek door de Rijksinspecties en er ook inhoudelijk raakvlakken zijn, heeft afstemming met de IST plaatsgevonden over de aanpak en de bevindingen. Het toetsingskader en de resultaten zijn aan de IST ter beschikking gesteld.

3.2 Afstemming onderzoek met OVV

Dit onderzoek is onder eigen verantwoordelijkheid van de drie Rijksinspecties uitgevoerd. Van belang is daarbij de afstemming met het onderzoek van de OVV naar de oorzaak en achtergronden van de brand op Schiphol-Oost.

De aanpak en uitwerking van het onderzoek door de Rijksinspecties is daarom afgestemd met de OVV, waarbij de OVV inbreng heeft geleverd bij het opstellen van de gedetailleerde onderzoeksvragen (het toetsingskader).

3.3 Afstemming met de primair verantwoordelijken

De eerstverantwoordelijken voor de brandveiligheid bij de penitentiaire inrichtingen zijnde RGD/VROM (eigenaar) en DJI/Justitie (gebruiker), zijn vooraf geïnformeerd over het onderzoek.

De RGD heeft meteen informatie geleverd over de locaties van de (tijdelijke) cellenunits. In opdracht van de Minister van Justitie heeft de Dienst Justitiële Inrichtingen een inventarisatie van alle onder die dienst ressorterende inrichtingen uitgevoerd. De stand van zaken met betrekking tot gebruiksvergunningen, calamiteiten- en ontruimingsplannen, branddetectie en blusmiddelen, bedrijfshulpverlening en de inzet van personeel gedurende de nacht is geïnventariseerd.

Door RGD en DJI was reeds een uitgebreider onderzoek gestart, in de vorm van een brandveiligheidsscan (BVS), bij technisch vergelijkbare cellencomplexen als Schiphol-Oost ook om zonodig veiligheidsknelpunten op te lossen.

De opzet en resultaten van bovengenoemde inventarisatie en onderzoeken zijn voor de aanvang van het onderzoek door de Rijksinspecties reeds aan hen ter beschikking gesteld.

De gemeenten (incl. de brandweer) zijn, in hun rol als eerstelijns toezichthouder op de naleving van de Woningwet (bouwvergunning) en de gemeentelijke bouwverordening (gebruiksvergunning), nadrukkelijk bij het onderzoek betrokken.

Het onderzoek is vooraf schriftelijk bij de betrokken gemeenten aangekondigd waarbij ook om hun medewerking is gevraagd. Er is hen onder andere gevraagd deel te nemen aan het onderzoek ter plaatse en er is gebruik gemaakt van gemeentelijke dossiers en eventuele gegevens en resultaten van door hen uitgevoerde onderzoeken en acties.

De locatiebezoeken bij de PI's zijn (om praktische redenen, zoals het verkrijgen van toegang bij de PI's) van tevoren aangekondigd, zowel bij de gemeente als bij de eigenaar/beheerder.

3.4 Fasering van het onderzoek

Mede vanwege het gegeven dat inmiddels direct na de brand al veel onderzoeken en acties door de primair verantwoordelijken als RGD/DJI en ook gemeenten/brandweerkorpsen in gang zijn gezet, is er voor gekozen om het onderzoek gefaseerd aan te pakken.

De eerste fase bestaat uit twee onderdelen.

- Onderzoek en analyse van de algemene informatie die beschikbaar is met name bij RGD en DJI over de (borging van de) brandveiligheid bij de penitentiaire inrichtingen.
- Onderzoek bij 5 penitentiaire inrichtingen (cellenunits) op basis van een toetsingskader, met dossieronderzoek bij de gemeente en een inspectie op locatie.

Deze eerste fase is afgesloten met de voorliggende rapportage over de resultaten van deze beide onderdelen en bevat, getoetst aan de doelen van het onderzoek, tevens een voorstel voor een vervolgfase van het onderzoek (paragraaf 6.2.2, Aanbevelingen vervolgacties van het onderzoek).

3.4.1 Analyse algemene info RGD en DJI

Dit betreft een analyse van informatie van eerder uitgevoerde onderzoeken en algemene info van RGD en van DJI (over bijvoorbeeld centraal uitgevoerde en lopende onderzoeken en acties, over centraal vastgelegde systematiek van werken, over verantwoordelijkheidsverdeling RGD en DJI, etc.). Meer specifiek gaat het hier om de volgende informatie.

RGD:

- brandveiligheidsplan RGD/DJI en resultaten (BVS);
- Regeling Taakverdeling Beheer Rijkshuisvesting (RTB);
- Standaard Interne Verhuurovereenkomst Rijksgebouwendienst en Demarcatielijst DJI.

DJI:

- verbeterplan BHV;
- programma van eisen bouw/aanpassing PI's;
- overzicht calamiteiten en procedure daarvoor;
- aspect brandveiligheid in managementrapportages.

Voor dit onderdeel van het onderzoek is de volgende methodiek gehanteerd.

- Introductiegesprek (welke stukken zijn relevant en toelichting door RGD en DJI op activiteiten en werkwijze met betrekking tot (de borging van) de brandveiligheid bij PI's).
- Onderzoek van stukken en relevante dossiers.
- Vastleggen resultaten in:
 - o document met feitenrelaas, analyse feitenrelaas en conclusies;
 - o document voorleggen aan RGD en DJI ter verificatie van de feiten.

3.4.2 Onderzoek bij penitentiaire inrichtingen

Bij 5 penitentiaire inrichtingen met (tijdelijke) cellenunits is een onderzoek uitgevoerd naar de brandveiligheid.

Deze zijn geselecteerd op grond van de volgende criteria (selecte steekproef).

- Overeenkomst met afgebrande cellencomplex te Schiphol-Oost (unitbouw).
- Alle typen unitbouw in de steekproef (boten, houtskeletbouw, metalen zeecontainers).
- Zowel permanente als tijdelijke complexen.
- Spreiding over verschillende gemeenten.

Geselecteerd en onderzocht zijn delen van de PI's in Lelystad, Doetinchem, Balkbrug, Zeist en de detentieboot te Rotterdam. In het onderzoek zijn met deze selectie betrokken: 1 van de 2 detentieboten, 1 van de 2 PI's met metalen zeecontainers en 3 van de 20 PI's met houtskeletbouw.

Een korte beschrijving van de type PI's staat in bijlage 1.

De onderzoeken zijn op de volgende wijze uitgevoerd.

- Vooraf zijn alle inspecteurs (VI, AI, IOOV, PRC) geïnstrueerd zodat een eenduidig referentiekader ontstaat voor de uitvoering volgens het toetsingskader. Op een instructiebijeenkomst zijn alle inspecteurs op de hoogte gesteld van de werkwijze, de regels met betrekking tot gedrag binnen PI's en de taakverdeling tussen de inspecteurs onderling.

- Introductiegesprek met medewerkers van de betreffende gemeente.
- Het onderzoek van de dossiers (bouwvergunning, gebruiksvergunning, handhavingsdossier) bij de gemeenten.
- Het verwerken van de bevindingen van het dossieronderzoek in het toetsingskader.
- Het bepalen van aandachtspunten voor het locatiebezoek.
- Het onderzoek op locatie.
- Het maken van een bevindingenrapportage per PI op basis van het toetsingskader.
- Het concept van de bevindingen ter verificatie van de feiten voorleggen aan de gemeente en de RGD en DJI.
- De definitieve bevindingenrapportage per PI toezenden aan B&W van de gemeente, de RGD en DJI.

De resultaten zijn gebruikt voor de voorliggende rapportage.

3.5 Toetsingskader

In het kader van het onderzoek is een toetsingskader gebruikt. Het toetsingskader is de basis voor het uit te voeren onderzoek bij de gemeente en op locatie bij de PI. Hierin staan gedetailleerd de onderzoeksvragen (de prioritaire toetspunten) uitgewerkt die de inspecteurs nodig hebben om het onderzoek adequaat te kunnen uitvoeren.

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- en personele onderdelen. Hiervoor is de volgende vigerende regelgeving van toepassing.

- Woningwet
- Bouwbesluit 2003; niveau bestaande bouw
- Bouwbesluit 2003; niveau nieuwbouw
- Bouwbesluit 2003; niveau tijdelijke bouw
- Modelbouwverordening VNG (10e wijziging) of gemeentelijke bouwverordening indien afwijkend van Modelbouwverordening
- Brandweerwet 1985
- Arboret m.b.t. risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) en bedrijfshulpverlening (BHV)

Naast de wettelijke eisen is voor PI's een handboek voor brandveiligheid opgesteld. Dit 'Brandbeveiligingsconcept Cellen en celgebouwen' is in 1994 uitgegeven door het Ministerie van BZK. Dit brand**beveiligings**concept is geen formele wetgeving, maar is opgesteld in nauwe samenwerking met de sector en bevat basisstenen die een rol spelen bij het ontwerpen en beheren van de brandbeveiliging van een gebouw met een celfunctie. Zonder een concept of visie waarin de integrale brandveiligheid is opgenomen, kan niet bepaald worden of een situatie 'veilig' is. De samenhang tussen de risico's en de bijbehorende bouwtechnische, installatietechnische en organisatorische maatregelen die aan de veiligheid van een bepaalde Penitentiaire Inrichting ten grondslag ligt, wordt verder brand**veiligheids**concept genoemd.

Het Bouwbesluit 2003 kent drie niveaus, gekoppeld aan drie typen bouwwerken: nieuwe bouwwerken, bestaande bouwwerken en tijdelijke bouwwerken. Deze drie niveaus zijn in het toetsingskader opgenomen.

Het veiligheidsniveau in de regels voor nieuwe bouwwerken is hoger dan dat voor bestaande bouwwerken. Voor nieuw te bouwen, tijdelijke bouwwerken is een uitzondering gemaakt. In beginsel geldt daarvoor het eisenniveau bestaande bouw. In een aantal gevallen geldt echter een hoger eisenniveau. Het gaat om gevallen waar dat uit oogpunt van veiligheid wenselijk geacht wordt.

Behalve bouwwerken is er ook sprake van cellen op detentieboten. Formeel vallen boten niet onder het regiem van de Woningwet.

In het onderzoek bij de PI's is ook een detentieboot betrokken en de betreffende gemeente heeft dit object beschouwd als vallend onder de Woningwet vanwege de wijze van verankering aan wal en bodem. Volgens de jurisprudentie dient dit dan inderdaad als een bouwwerk in de zin van de Woningwet te worden beschouwd.

Met behulp van het toetsingskader zijn de prioritaire toetspunten en met name de belangrijkste tekortkomingen in beeld gebracht. Een tekortkoming is een prestatie van een aspect onder het wettelijk vereiste minimumniveau.

Dit levert een lijst met tekortkomingen per PI en per onderzocht aspect op. Daar waar niet wordt voldaan aan het niveau nieuwbouw wordt gesproken over 'verschillen' tussen de praktijksituatie en het vereiste niveau voor nieuwe bouwwerken.

Vervolgens is aan elke tekortkoming een waardering toegekend. Daarvoor is een methodiek gebruikt die bestaat uit drie onderdelen.

- Er is aan elke tekortkoming een score A, B of C toegekend. Daarmee wordt aangegeven of een zeer belangrijke tekortkoming direct van grote invloed is op de brandveiligheidssituatie (score 'A' = 3 punten), van een tamelijk belangrijke tekortkoming die direct van invloed is op de veiligheid (score 'B' = 2 punten) of een minder belangrijke tekortkoming die indirect van invloed is op de veiligheid (score 'C' = 1 punt). Deze aanpak is als het gaat om de belangrijkheid vergelijkbaar met de methodiek die de RGD in haar BVS hanteert.
- Ten tweede wordt aan elke tekortkoming een score gegeven die aangeeft of de tekortkoming snel, gemakkelijk en zonder grote kosten te verhelpen is (score '+' = 1 punt), redelijke eenvoudig maar met relatief veel kosten te verhelpen is (score '+/-' = 2 punten) of moeilijk en met relatief veel kosten te verhelpen is (score '-' = 3 punten).
- Het aantal PI's waarbij de tekortkoming zich voordoet.

De waardering voor de zwaarte van de tekortkomingen wordt verkregen door twee onderdelen te vermenigvuldigen: 'score voor de zwaarte' * 'aantal'.

De waardering voor de oplosbaarheid wordt verkregen door de vermenigvuldiging: 'score voor oplosbaarheid' * 'aantal'.

De tekortkomingen en de waardering daarvan zijn beschreven in bijlage 2.

Voorbeeld toegepaste waarderingmethodiek

Tekortkoming X,

bij 4 PI's geconstateerd

score prioriteit = 'A' (= 3 punten)

score 'oplosbaarheid' = '+' (= 1 punt)

score zwaarte tekortkoming = 4 maal 3 = 12

score oplosbaarheid tekortkoming = 4 maal 1 = 4

Tekortkoming X is daarmee een zeer belangrijke tekortkoming, die veel voorkomt. Maar ook is X een tekortkoming die eenvoudig valt op te lossen: Een zogenaamde 'quick win'.

Het vaststellen van de scores, zowel voor de zwaarte als de oplosbaarheid, bij de betreffende tekortkomingen is uitgevoerd door de leden van het onderzoeksteam op basis van 'professional judgement'. De toekenning van deze waarden is intersubjectief: bij degenen die de waarde hebben toegekend bestaat overeenstemming. Iemand met andere inzichten of kennis kan tot een andere waarde komen. De waarde geeft daarom een indicatie van de zwaarte van de tekortkoming.

Er is in het kader van onderhavig onderzoek geen uitputtend onderzoek op alle facetten verricht. Controleberekeningen van bijvoorbeeld constructies of brandwerendheid van materialen zijn niet gemaakt. Op belangrijke onderdelen is steekproefsgewijs gecontroleerd.

4 RESULTATEN

In dit hoofdstuk worden de resultaten weergegeven van de analyse van algemene ontwikkelingen op het gebied van brandveiligheid bij de Rijksgebouwendienst en de Dienst Justitiële inrichtingen (paragraaf 4.1), gevolgd door de resultaten van de 5 onderzoeken bij gemeenten en penitentiaire inrichtingen (paragraaf 4.2).

4.1 Resultaten algemene informatie RGD en DJI

Voor het maken van een analyse van de algemene informatie is een onderscheid gemaakt tussen de periode voor de brand op Schiphol-Oost en de periode na de brand op Schiphol-Oost. De analyse richt zich op de verschillen tussen beide periodes. Hieronder volgt een samenvattende beschrijving van beide periodes gebaseerd op de gehouden interviews en de onderzochte stukken.

Vóór de Schipholbrand

In het algemeen kan gesteld worden dat voor de brand op Schiphol-Oost, zowel bij de RGD als bij DJI, weinig was geregeld om de brandveiligheid bij de PI's te borgen.

In 1994 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken, in samenwerking met onder andere DJI een publicatie uitgebracht: "Brandbeveiligingsconcept cellen en celgebouwen".

Na de calamiteit in Volendam is een inhaalslag gestart voor het verkrijgen van gebruiksvergunningen voor de PI's. Sindsdien besteedt de RGD meer aandacht aan het 'gebruiksvergunningklaar' opleveren van bouwwerken (dat wil zeggen dat alle nodige voorzieningen zijn aangebracht en alle documentatie aanwezig zou moeten zijn ten behoeve van het aanvragen van de gebruiksvergunning door DJI).

Ondanks deze verbeteringen was er in de periode voor de Schipholbrand nog onvoldoende procedurele zekerheid dat de brandveiligheid goed geregeld was. Dit werd mede veroorzaakt door onvoldoende brandveiligheidsbewustzijn en specifieke kennis bij medewerkers van RGD en DJI.

Belemmeringen

Tijdens de interviews is een aantal aspecten aangegeven die in de periode voor de brand, de brandveiligheid van PI's negatief beïnvloed of belemmerd hebben.

- a. Een gedeelde verantwoordelijkheid tussen DJI (gebruiker) en RGD (eigenaar). Daardoor is DJI bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de veiligheidsaspecten rond de gebruiksvergunning en Arbo-regelgeving, terwijl de RGD de bouwkundige veiligheid voor haar rekening neemt. Door het splitsen van deze taken heeft geen van de partijen een volledig beeld van de brandveiligheid. Geen van de partijen voelt daardoor een verantwoordelijkheid voor het totale brandveiligheidsconcept.
- b. De opvatting dat er met het verkrijgen van een gebruiksvergunning sprake is van een veilige instelling, ook op bouwkundig gebied (hetgeen ook te maken heeft met het gebrek aan specifieke kennis op het gebied van brandveiligheid). Het gevolg hiervan was dat in het verleden de bouwkundige aspecten van brandveiligheid onderbelicht bleven. Daarnaast is ook vanuit het eerstelijns toezicht (de gemeenten) een integrale toetsing en controle van de brandveiligheidseisen niet vanzelfsprekend.
- c. Wijzigingen in het gebruik van een gebouw en van bouwkundige voorzieningen werden niet of nauwelijks geregistreerd en de uitvoering ervan werd onvoldoende aangestuurd. Dit resulteerde in aangebrachte voorzieningen die niet voldoen (bekend voorbeeld: brandwerende afwerking van nieuwe leidingdoorvoeren) en een gebruik

van het gebouw waarbij niet duidelijk is of de brandveiligheidsvoorzieningen toereikend zijn voor dat veranderde gebruik.

- d. Het onvoldoende getraind zijn van de BHV-organisaties.
BHV-hulpverlening bij PI's kent andere procedures dan bij andere typen gebouwen. Daarom kan het minimum vereiste niveau (1x per jaar ontruiming oefenen) onvoldoende zijn. Een groot personeelsverloop (met name onder het ingehuurd personeel) en daardoor het wegvloeien van kennis en ervaring draagt hieraan nog eens extra bij.
- e. Te weinig waarborgen voor het adequaat (functioneel) testen van brandveiligheidssystemen. De RGD verzorgt het reguliere onderhoud van de installaties en verhelpt storingen, maar test de systemen niet. Dat is de taak van de gebruiker, DJI, die onvoldoende vaak test. Er is hier sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. Deels komt dit door het niet aanwezig zijn van testinstructies (met name bij oudere niet-gecertificeerde systemen). Daarnaast wordt het functioneel testen belemmerd doordat de systemen vaak geen relatie hebben met het gebruik van het gebouw en de situatie in het gebouw. Bij het aanbrengen van de systemen werd alleen bekeken of deze gecertificeerd waren ongeacht het beoogde gebruik.
- f. Een gebrekkige dossiervorming en archivering van gebouw- en installatietekeningen, brandcertificaten en dergelijke. Hierdoor is het onmogelijk om in de tijd de totale brandveiligheidssituatie te kunnen beoordelen. Dit is onderkend door de RGD en er zijn al de eerste stappen gezet op weg naar een digitaal objectdossier. DJI verwacht van de RGD dat zij als professionele organisatie het bouwdoossier per PI op orde heeft (naast het ter plaatse aanwezige dossier bij de PI).
- g. Een meegaande opstelling van zowel de RGD als DJI richting gemeenten en brandweer.
Vanwege de politieke druk om snel cellen te realiseren neigden deze diensten er toe om, ter bevordering van een snelle vergunningprocedure, vaak de uitleg en wensen van gemeente/brandweer te honoreren. Daardoor bestaat er geen uniforme aanpak van de brandveiligheid voor alle PI's. Dit hoeft niet te betekenen dat de ene PI minder brandveilig is dan de andere, maar het kan er wel toe leiden dat het opereren door zowel RGD als DJI vanuit één uniform brandveiligheidsconcept belemmerd wordt.

Veiligheidsbewustzijn

In de analyse is geconstateerd dat er sprake was van te weinig brandveiligheidsbewustzijn en specifieke kennis op dit gebied waardoor de brandveiligheidsregels onvoldoende worden nageleefd. De vermindering van het brandveiligheidsbewustzijn is een gevolg van de belemmeringen zoals die hiervoor beschreven zijn.

Ná de Schipholbrand

Na de brand op Schiphol-Oost is door DJI en RGD direct een aantal acties in gang gezet om de brandveiligheid te verbeteren. Het betreft de volgende acties.

- Het houden van een enquête bij de PI's door DJI naar de status van onder andere de gebruiksvergunningen.
- Het ontwikkelen en uitvoeren van brandveiligheidschecks (BVS) door de RGD bij PI's (gestart is met de controle bij unitbouw) en het direct verhelpen van ernstige tekortkomingen ('calamiteiten') en het uitvoeren van prioritaire maatregelen naar aanleiding van de uitkomsten van deze checks (actie RGD in opdracht van DJI). Doel van de BVS is om te inventariseren wat er noodzakelijk is volgens de regelgeving (bestaande bouw) maar ook om in beeld te brengen wat de mogelijkheden zijn om de PI op te trekken tot niveau nieuwbouw.

De BVS wordt in de loop van 2006 ook bij alle andere bestaande PI's uitgevoerd en zal tevens als een instrument worden gebruikt bij de oplevering van nieuwe PI's.

- Het opzetten van een testprogramma (plan van aanpak) om vast te stellen welk type brandmelder geschikt is voor welke PI.

Tevens zijn er diverse acties aangekondigd om ook andere zaken te regelen die van invloed zijn op de brandveiligheid bij PI's.

- Het opzetten van een Planning & Control cyclus bij de PI's op het gebied van brandveiligheid. Deze sluit aan bij de bestaande structuur van terugkoppeling van beheersaspecten door de algemeen directeuren van de PI's richting de sectordirecteuren.
- Het verbeteren van de bestaande BHV-organisatie bij DJI/PI's, zowel kwalitatief als kwantitatief.
- Het maken van een Programmaplan door RGD (onder andere uitbreiden milieulo gboek met (brand)veiligheid, digitaal objectdossier, functioneel beheer door RGD in plaats van DJI en het voornemen bij zowel RGD als DJI om het instrument van de brandveiligheidsplan breder in te zetten, zodat de bouw en het beheer van PI's worden bewaakt vanuit één ontwerpfilosofie).
- Meer instructie geven aan aannemers en uitvoerende partijen bij het maken van brandscheidingen en het uitvoeren van wijzigingen in de panden. Ook verbeteren van het toezicht hierop.

In het algemeen kan gesteld worden dat er veel goede acties binnen de RGD en DJI zijn opgepakt.

4.2 Resultaten onderzoeken

Hieronder worden de resultaten weergegeven van de door de Rijksinspecties uitgevoerde onderzoeken bij de 5 PI's .

De onderzoeken bestonden uit het uitvoeren van een dossieronderzoek bij de gemeente en een onderzoek op locatie bij de PI. Dit hoofdstuk bestaat uit een algemeen gedeelte met daarin een beschrijving van procedurele aspecten rond vergunningen, handhaving en beleid. Daarna wordt inhoudelijk ingegaan op de bevindingen en gevonden tekortkomingen.

4.2.1 Algemeen

Bouwvergunning

Alle PI's zijn door middel van een bouwvergunning gerealiseerd. Dat wil niet zeggen dat daarmee van elk bouwwerk in het gemeentelijk gebouwdossier een bouwvergunning is aangetroffen. Bij 1 PI zijn niet alle bouwwerken in het bouwvergunningdossier van de gemeente aanwezig.

De bouwaanvragen zijn in 4 van de 5 gevallen ingediend door de RGD. In het andere geval door DJI.

In drie gevallen hebben er na de eerste bouwaanvraag nog bouwkundige aanpassingen plaatsgevonden. In twee van de drie gevallen is geen bouwvergunning voor de verbouwing aangetroffen. In deze gevallen heeft de gemeente dus formeel geen gelegenheid gekregen of genomen om haar publiekrechtelijke toezichtstaak uit te oefenen, is gebouwd in strijd met de Woningwet en beschikt de gemeente niet over een compleet beeld met betrekking tot de brandveiligheid van de inrichting.

Bij 3 van de 5 onderzochte PI's betrof het geselecteerde complex een niet-permanent gebouw, (tijdelijk bouwwerk op grond van art. 45 Woningwet) waarvan er 2 door middel van een vrijstelling van het bestemmingsplan (art. 17 WRO) zijn gerealiseerd. In 1 geval bestond het cellencomplex uit een permanent en een niet-permanent gebouw en in 1 geval was er sprake van een gebouw opgericht als permanent bouwwerk.

Bij 1 PI is de instandhoudingstermijn van 2 jaar, zoals opgenomen in de bouwvergunning, verlopen en heeft (nog) geen omzetting naar een gebouw met een permanent karakter of sloop plaatsgevonden. Hier is kennelijk niet tijdig geanticipeerd op het aflopen van de instandhoudingstermijn. In een ander geval is sprake van een instandhoudingstermijn van 4 jaar om de periode voor het realiseren van een permanent complex te overbruggen. Hoewel de termijn aan het einde van dit jaar verloopt, is er nog geen zicht op beëindiging van het gebruik. Dit complex is overigens gerealiseerd en in gebruik genomen voordat de noodzakelijke vergunningen beschikbaar waren. Het bouwplan past in het bestemmingsplan. Wellicht speelde bij dit bouwplan ook het spoedeisende karakter van de bouw (vanwege de in hoofdstuk 4.1 genoemde politieke druk om snel cellen te realiseren) en op grond van de gedachte dat bij een tijdelijke vergunning er een kortere proceduretijd is (hoewel daarin formeel geen verschil is met een reguliere bouwvergunning) en mogelijk ook de beperking van kosten een rol bij de keuze om een tijdelijke (en geen reguliere) bouwvergunning aan te vragen.

Beleid bestaande bouw

Drie van de vijf bezochte gemeenten beschikken over een eigen gemeentelijk brandveiligheidsbeleid. In dit brandveiligheidsbeleid kunnen gemeenten specifiek voor bestaande gebouwen een beleid ten aanzien van bouwkundige brandveiligheidseisen vastleggen. Bij deze drie gemeenten zijn in het beleid geen specifieke eisen opgenomen voor de brandveiligheid voor celgebouwen of penitentiaire inrichtingen.

Gebruiksvergunning

Bij alle onderzochte PI's is in het dossier een gebruiksvergunning aangetroffen en is zichtbaar dat door het bevoegd gezag wordt gecontroleerd op naleving van gebruiksvergunning(svoorwaarden).

Bij alle 5 de PI's is vastgesteld dat er vanuit de vergunningentrajecten geen specifieke eisen zijn opgelegd via door de gemeente vastgesteld brandveiligheidsbeleid. Ten aanzien van de BHV-organisatie zijn bij drie PI's voorwaarden gesteld.

Er is weinig tot geen aandacht in de voorwaarden bij de gebruiksvergunningen voor specifieke risico's bij PI's of tijdelijke bouwwerken.

Toezicht tijdens de bouw en daarna

Bij twee van de vijf PI's is gedurende de bouw door de gemeente aantoonbaar gecontroleerd. Voor de overige drie PI's zijn daarvoor geen aanwijzingen in het dossier aangetroffen. Dit wil overigens niet zeggen dat er in die gevallen geen toezicht gedurende de bouw heeft plaatsgevonden.

Bij alle PI's verricht de brandweer aantoonbaar controles. Bij 2 van de 5 PI's heeft de laatste controle plaatsgevonden in november 2005, na de brand op Schiphol-Oost.

Bij 1 PI heeft de laatste controle op gebruikseisen door de brandweer plaatsgevonden in juni 2004. Op grond van de uitgangspunten in Prevap (Preventie Activiteiten Plan; handreiking van het Ministerie van BZK, 1997) kan aan cellencomplexen een prioriteit 1 of 2 toegeschreven worden. Dat betekent dat een structurele controlefrequentie van de gebruikseisen 1 tot 2 maal per jaar minimaal is. Bij 1 PI wordt dit aantoonbaar niet gehaald.

Bij de andere PI's lijkt de controlefrequente sterk afhankelijk van de calamiteit op Schiphol-Oost en niet structureel 1 tot 2 maal per jaar.

Bij alle controles is geconstateerd dat voorwaarden van de gebruiksvergunning niet goed werden nageleefd. Vervolgens is in alle gevallen aantoonbaar handhavend opgetreden. Drie gemeenten hebben vervolgens een nacontrole verricht.

Bij één van de PI's moest in 2004 na een controle door de gemeente een dwangsom worden opgelegd alvorens de gebruiker actie ondernam om tekortkomingen op te lossen.

Eisen voor bestaande bouw

In het Bouwbesluit 2003 zijn eisen opgenomen waaraan bestaande bouwwerken moeten voldoen: het 'niveau bestaande bouw'. Deze eisen vormen een absolute ondergrens. Als een gebouw onder deze eis presteert, dan voldoet het gebouw dus niet aan de minimale veiligheidseisen.

Naast de bouwtechnische eisen voor bestaande bouwwerken is ook gekeken naar de gebruikseisen en de eisen voortvloeiend uit de arbowetgeving. Ook deze regels zijn van toepassing bij het gebruik van bestaande gebouwen en hebben vaak direct betrekking op de brandveiligheid.

Om te beoordelen of een gebouw aan de eisen voldoet wordt informatie (testrapporten, certificaten) verzameld over de samenstelling en eigenschappen van constructies en materialen bij brand. Deze informatie dient in dossiers bij de gemeente en bij de PI aanwezig te zijn. Daar waar deze dossiers niet compleet zijn en een destructief onderzoek niet mogelijk is, kunnen zich de volgende drie situaties voordoen:

1. op basis van professional judgement **voldoet** de situatie (voorbeeld: van een stenen muur kan worden aangenomen dat de brandwerendheid voldoende is);
2. de situatie **voldoet niet** (voorbeeld: een "brandwerende" wand van boardkarton);
3. er zijn **twijfels*** over de situatie (voorbeeld: niet zichtbare constructieonderdelen). Bij twijfel wordt aangegeven dat nader onderzoek vereist is om een adequaat oordeel te kunnen geven van de veiligheid.

*De situaties van "twijfel" zijn niet als "tekortkoming" aangemerkt/meegeteld (bijlage 2)

Het belangrijkste eisenniveau van bouwtechnische voorschriften is het niveau voor bestaande bouwwerken. De eisen aan bestaande bouwwerken geven per slot van rekening het minimum acceptabele veiligheidsniveau.

In totaal zijn er 82 tekortkomingen geconstateerd op grond van de regelgeving voor bestaande gebouwen (en daarnaast, vrijwel geheel op bouwkundig gebied en bij alle 5 PI's, in totaal nog 15 situaties van twijfel: de eigenschappen van de gebruikte materialen en opbouw van wanden en plafonds etc. is, in verband met brandwerendheid en rookontwikkeling, niet met zekerheid vast te stellen) (zie bijlage 2).

De tekortkomingen zijn (in redelijk gelijke mate) gevonden binnen de onderwerpen 'bouwkundig' (24x), 'gebruikseisen bouwverordening' (23x) en 'BHV' (22x) en in mindere mate binnen het onderwerp 'preparatie brandweer' (13x) (zie grafiek 1, bijlage 3).

Binnen het onderwerp 'bouwkundig' is het grootste aantal tekortkomingen gevonden in de aspecten 'beperking uitbreiding brand' (11x) en '(nood)verlichting en vluchtrouteaanduiding' (8x). Het kleinste aantal tekortkomingen is hier terug te vinden in de aspecten 'brandwerendheid met betrekking tot bezwijken' (1x), 'constructieve wijzigingen' (2x) en

‘vluchten’ (2x). Op de aspecten ‘branddetectie en –bestrijding’ en ‘voorschriften van stedenbouwkundige aard’ werden geen tekortkomingen gevonden.

Het totaal aantal tekortkomingen per PI varieert van 4 tot 23.

Bij het onderwerp ‘bouwkundig’ werden bij 1 PI (detentieboot) geen tekortkomingen geconstateerd en bij de overige 4 PI’s elk 6 tekortkomingen.

Bij de onderwerpen ‘gebruikseisen’ en ‘BHV’ werden bij alle 5 de PI’s tekortkomingen geconstateerd (variërend van 4 tot 15 per PI).

De tekortkomingen voor het onderwerp ‘preparatie brandweer’ zijn grotendeels toe te schrijven aan 1 PI (8 van de 13) en bij 2 PI’s is hieromtrent geen tekortkoming geconstateerd.

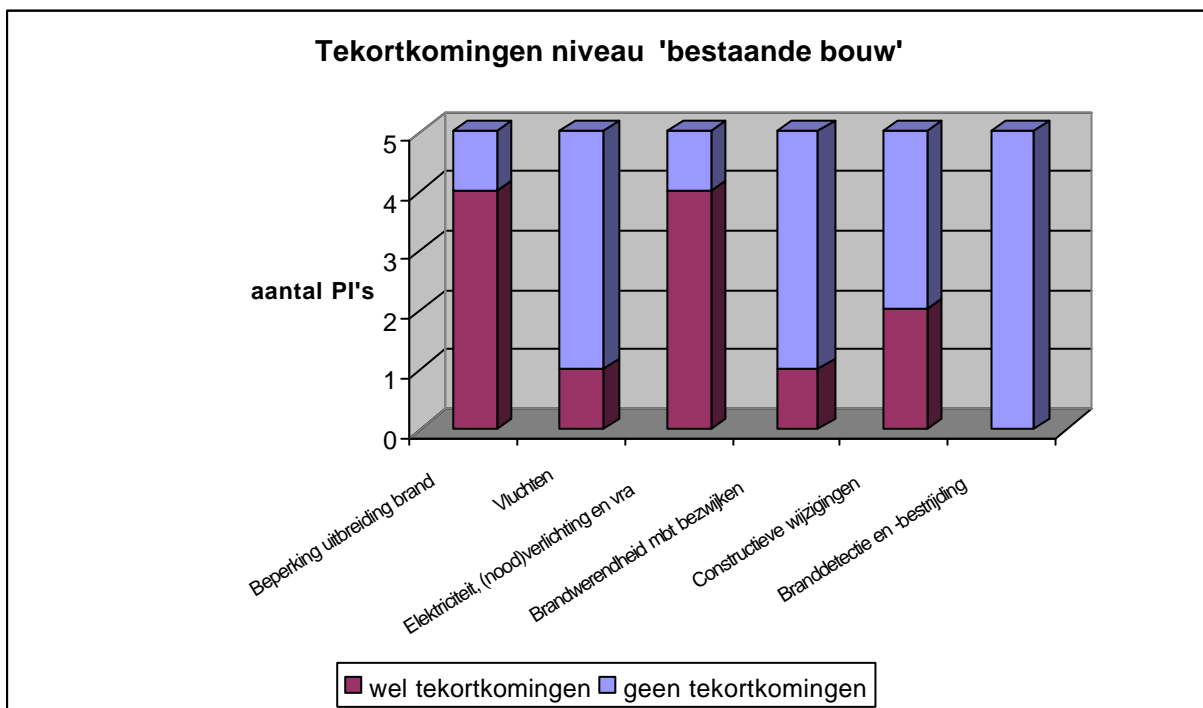
Als op bovenstaande kwantitatieve verdeling de waardering voor de zwaarte van de tekortkomingen wordt toegepast zoals beschreven in paragraaf 3.5, dan blijkt dat de tekortkomingen op het gebied van de ‘BHV’ het zwaarst wegen, gevolgd door de ‘gebruikseisen bouwverordening’ en ‘beperking uitbreiding brand’ (zie bijlage 2).

Worden echter alle bouwkundige aspecten opgeteld, dan weegt het totaal van de bouwkundige tekortkomingen het zwaarst.

Wat betreft de oplosbaarheid van de tekortkomingen blijkt dat in zijn algemeenheid de bouwkundige tekortkomingen het moeilijkst oplosbaar zijn, gevolgd door ‘gebruikseisen bouwverordening’ en ‘BHV’.

De tekortkomingen binnen het onderwerp ‘preparatie brandweer’ zijn allemaal snel en zonder grote kosten te verhelpen.

In onderstaande grafiek is voor de belangrijkste onderzoeksaspecten van het Bouwbesluit 2003 weergegeven bij hoeveel PI’s tekortkomingen zijn geconstateerd.



In het onderzoek zijn verschillende typen cellenunits onderzocht.

Het aantal tekortkomingen is gemiddeld circa 16, maar varieert sterk per PI. Er zijn drie cellencomplexen (houtskeletbouw) die bestaan uit units van 2 bouwlagen. Bij deze PI’s zijn respectievelijk 15, 22 en 23 tekortkomingen aangetroffen. Bij de PI opgebouwd uit stalen

containers met een metalen schil zijn 18 tekortkomingen aangetroffen en bij de detentieboot 4 tekortkomingen (zie grafiek 2, bijlage 3).

In bijlage 2 is een overzicht van alle tekortkomingen opgenomen, inclusief de waardering ervan. In onderstaande paragrafen wordt een aantal veelvoorkomende en opmerkelijke bevindingen beschreven.

4.2.2 Brandveiligheid bouwkundig

De brandveiligheid staat centraal in dit onderzoek. De mate waarin het gebouw aan de bouwkundige brandveiligheidsvoorschriften voor de bestaande bouw uit het Bouwbesluit 2003 voldoet, is een belangrijke onderlegger voor de totale brandveiligheid. In het onderzoek is aandacht besteed aan de aspecten ‘beperking uitbreiding brand’, ‘vluchten’, ‘elektriciteit’, ‘(nood)verlichting’ en ‘vluchtrouteaanduiding’.

Beperking uitbreiding brand

De technische maatregelen om de uitbreiding van brand te beperken zijn een belangrijk element van het onderzoek. Binnen het aspect ‘beperking uitbreiding brand’ is gekeken naar twee deelaspecten.

In de eerste plaats is de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag van het gebouw ten opzichte van het naastgelegen perceel onderzocht. Dit voldeed in alle gevallen.

Ten tweede is onderzocht hoe de gebouwen gecompartmenteerd zijn en of de compartimentering voldeed aan de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit 2003. Een compartimentering² is een onderverdeling van een gebouw in onderdelen die brandwerend van elkaar gescheiden zijn. Als uit een brandcompartiment gevlucht wordt naar een ander brandcompartiment is men enige tijd veilig. Bij 4 van de 5 onderzochte PI's voldeed de compartimentering niet aan de gestelde eisen voor bestaande bouwwerken. In de meeste gevallen heeft dit te maken met het onvoldoende brandwerend afwerken van leidingdoorvoeren door brandwerende wanden (brandmanchetten; 4x) en brandkleppen in ventilatiekanalen die niet voldoen of ontbreken (3x). Deze tekortkomingen zijn op meerdere plaatsen in elk van deze PI's aangetroffen. Ook werd twee maal een stookruimte aangetroffen die niet voldoende brandwerend was uitgevoerd. Een specifiek probleem doet zich voor bij een PI met 2 verdiepingen. Hier werd een doorgaande leidingschacht aangetroffen waardoor cellen op de twee verdiepingen onvoldoende brandwerend van elkaar zijn gescheiden. Ook kan een eventuele brand vanuit deze schacht ongehinderd doordringen in de open ruimten tussen de cellen.

² Naast brandcompartimenten kent de bouwregelgeving ook rookcompartimenten. Artikel 2.135 van het Bouwbesluit 2003 bepaalt dat een brandcompartiment is ingedeeld in één of meer rookcompartimenten. Er is sprake van één rookcompartiment als de begrenzing van een rookcompartiment overeenkomt met de begrenzing van het brandcompartiment. Bij de onderzochte inrichtingen is geen voor het onderzoek relevante nadere indeling van brandcompartimenten in rookcompartimenten aangetroffen.

De aangetroffen gebreken in brandcompartimenten zijn dus over het algemeen tevens gebreken in de rookcompartimentering. In de praktijk is het echter maar een enkel gebrek, bijvoorbeeld gaten in de scheidingsconstructie. De tekortkomingen in de rookcompartimentering zijn daarom niet apart in de rapportage opgenomen, mede om dubbelstellingen te voorkomen.

Overigens voldoet een brandscheiding die voldoet aan de WBDBO-eis (brand), ook aan de WRD-eis (rook).

Ondanks dat absoluut gezien geen sprake is van veel tekortkomingen, blijken ze toch zwaar te wegen. Met name de problematiek rond ontbrekende of onjuist geplaatste brandkleppen in ventilatiekanalen, de brandscheiding in de leidingschachten en de inadequate afwerking van leidingdoorvoeren behoeven nadrukkelijke aandacht. Aangezien deze tekortkomingen relatief eenvoudig zijn op te lossen, kunnen ze snel opgepakt worden.

Vluchten

Indien de situatie zich voordoet dat ondanks alle preventieve maatregelen toch brand uitbreekt, dan is het van belang dat de mogelijkheden om te vluchten adequaat zijn. Ook mogen de toegepaste materialen in vluchtwegen niet te gemakkelijk branden en mogen zij niet te veel rook verspreiden zodat het vluchten zou kunnen worden belemmerd. Onderzocht zijn ten aanzien van het vluchten de volgende deelaspecten:

- loopafstanden, deurbreedten, draairichting deuren etc.;
- rookcompartimentering en weerstand tegen rookdoorgang;
- materiaaltoepassingen in vluchtwegen.

Bij 3 van de 5 onderzochte PI's zijn met betrekking tot het aspect 'vluchten' geen tekortkomingen geconstateerd. Bij 1 PI is sprake van deuren van brandcompartimenten die op de bouwtekening niet als zelfsluitend zijn aangegeven, maar in de praktijk wel zo zijn uitgevoerd (dit is ook niet als een tekortkoming aangemerkt).

De belangrijkste tekortkomingen concentreren zich bij een andere PI; het betreft hier brand- en rookwerende deuren in vluchtroute die niet goed sluiten, omdat ze vervormd zijn. Tevens ontbreken er deurdrangers op brandwerende deuren die wel zelfsluitend zouden moeten zijn. Dit levert in deze specifieke situatie overigens geen gevaarlijke situatie op. Deze deuren worden in dit geval juist op slot gehouden. Hierover is echter geen voorwaarde in de gebruiksvergunning opgenomen.

Door het vervangen van vervormde deuren of het zorgen voor een betere sluiting kunnen deze tekortkomingen eenvoudig worden verholpen.

Elektriciteit, (nood)verlichting en vluchtrouteaanduiding

Als er brand uitbreekt en de aanwezigen moeten vluchten, dan is het belangrijk dat de routes waarlangs gevluht wordt duidelijk zijn aangegeven en verlicht. Hiervoor is een vluchtrouteaanduiding en een noodverlichtingsinstallatie verplicht. Ook moet de voorziening van elektriciteit gewaarborgd zijn en dient de elektrische installatie deugdelijk te zijn aangebracht.

Voor wat betreft de elektrische installatie zijn bij geen enkele PI aanwijzingen aangetroffen dat deze ondeugdelijk is.

Bij de installatie voor (nood)verlichting en vluchtrouteaanduiding zijn bij 4 van de 5 PI's tekortkomingen geconstateerd. Zo werden er onjuiste dan wel verouderde pictogrammen aangetroffen (3x) en bleken in vier gevallen de aanwezige noodverlichtingsarmaturen en transparanten niet op de in de vergunningtekening aangegeven (juiste) plaats te zijn aangebracht. Dit kan tot verwarring en desoriëntatie leiden.

Bij 1 PI werd een defect aan een noodstroomaggregaat geconstateerd, hetgeen gevolgen heeft voor het functioneren van de daarop aangewezen noodvoorzieningen, zoals noodverlichting. Dit defect bleek reeds enige maanden aanwezig.

4.2.3 Constructieve veiligheid

Bouwtechnische wijzigingen

Ten aanzien van de constructie is onderzocht of er sinds het afgeven van de meest recente bouwvergunning wijzigingen zijn aangebracht waarbij onderdelen van de bouwconstructie zijn doorbroken, verwijderd of gewijzigd. Dit geeft een indicatie van het feit dat er zonder bouwvergunning is gebouwd.

Bij 2 van de 5 PI's waren dergelijke constructieve wijzigingen aangetroffen. Het gaat hier om het aanbrengen van een nieuwe ventilatie-installatie met nieuwe doorvoeren, onder andere door een verdiepingsvloer (1x). Ten tweede is een gebouw aangetroffen dat in afwijking van de bouwvergunningstekeningen is gebouwd. Bij deze PI gaat het om badkamers, een stookruimte, technische ruimten en een extra deur tussen twee brandcompartimenten. De onderzochte cellen bevonden zicht hier in twee gebouwen. In het bouwvergunningdossier zijn voor deze gebouwen verschillende tekeningen aanwezig. In de praktijk blijken beide gebouwen identiek uitgevoerd.

Bij beide PI's waar bouwtechnische wijzigingen hebben plaatsgevonden, is door de betreffende gemeente na de calamiteit op Schiphol-Oost op gebruiksaspecten gecontroleerd. In het dossier zijn geen aanwijzingen aangetroffen dat bij deze controles is geconstateerd dat er zonder of in afwijking van een bouwvergunning is verbouwd.

Constructieve veiligheid met betrekking tot bezwijken bij brand

Onderzocht is of de hoofddraagconstructie van de cellenunits voldoende brandwerend is om in geval van brand gedurende een voorgeschreven tijdsduur intact te blijven. Voor zowel nieuwe als bestaande PI's geldt een brandwerendheid met betrekking tot bezwijken van 20 minuten bij een vluchtroute als de vloer lager is gelegen dan 5 meter. Is de vloer gelegen tussen 5 en 13 meter dan is de vereiste brandwerendheid met betrekking tot bezwijken 20 minuten als over die vloer een vluchtroute loopt en minimaal 30 minuten als een verblijfsgebied aanwezig is. Dit geeft aanwezigen voldoende tijd om het gebouw te ontvluchten en de brandweer gelegenheid gedurende die periode reddings- en bluswerkzaamheden uit te voeren.

Bij 4 van de 5 PI's zijn geen aanwijzingen voor tekortkomingen van de brandwerendheid van de hoofddraagconstructie aangetroffen. Bij de vijfde PI zijn kolommen in het gebouw met een materiaal bekleed dat onvoldoende bijdraagt aan de weerstand tegen brand.

4.2.4 Branddetectie en bestrijding (gebruiksvergunning)

Bij dit aspect is nagegaan of op grond van de Model Bouwverordening (MBV) en het Bouwbesluit 2003 in de daarvoor aangegeven gevallen de vereiste brandblusmiddelen, brandmeldinstallatie en ontruimingsinstallatie aanwezig zijn en aan de daaraan gestelde eisen voldoen.

Blusvoorzieningen, brandmeldinstallaties en ontruimingsinstallaties

Het belangrijkste probleem met betrekking tot deze installaties is het ontbreken van certificaten of andere bewijzen, waarmee het juiste ontwerp en/of functioneren kan worden aangetoond. Dit doet zich bij 4 van de 5 PI's voor. Certificaten en onderhoudsrapporten worden in beheer aan de RGD ter beschikking gesteld. Daardoor ontbreken op locatie de vereiste certificaten en rapporten. Het is dan niet mogelijk om een adequaat beeld te vormen van de toestand van de installaties (ook niet voor het personeel van de PI's overigens).

Daarbij komt dat het nauwelijks mogelijk is installaties te testen. Installaties zijn vaak aan elkaar gekoppeld en doorgemeld, waardoor testen van een onderdeel stuit op grote organisatorische consequenties. Een voorziening waarmee installaties op goed functioneren getest kunnen worden, zou dan ook erg wenselijk zijn.

Voorschriften van stedenbouwkundige aard

Op grond van de bouwverordening dienen in de omgeving van de PI een aantal voorzieningen aanwezig te zijn, bijvoorbeeld in verband met de bereikbaarheid voor blusvoertuigen en een openbare blusvoorziening.

Bij geen van de 5 PI's zijn tekortkomingen op dit aspect aangetroffen.

4.2.5 Gebruikseisen bouwverordening

Bij dit onderwerp is onderzocht of er een gebruiksvergunning is afgegeven door het bevoegd gezag, of deze gebruiksvergunning actueel is en of er brandveiligheidsinstructies en een ontruimingsplan aanwezig zijn. Daarnaast is ook gekeken naar de aanwezigheid van certificaten, logboeken van installaties en of de gebruiksvoorschriften worden nageleefd.

Bij alle onderzochte PI's werden één of meerdere van de gebruiksvoorschriften uit de gebruiksvergunning dan wel bouwverordening door de gebruikers niet of onvoldoende nageleefd.

Voor alle onderzochte gebouwen zijn gebruiksvergunningen afgegeven. Bij 1 PI is een gebruiksvergunning afgegeven na de calamiteit op Schiphol-Oost. In totaal werden 12 verschillende tekortkomingen geconstateerd. Een aantal ervan kwam bij meerdere PI's voor, waardoor er sprake is van 23 strijdigheden met de opgelegde gebruiksvoorschriften.

Er is sprake van verschillende typen tekortkomingen. Als certificaten, logboeken e.d. ontbreken is sprake van een administratieve tekortkoming. Dit probleem is structureel omdat de RGD dit soort documenten niet bij de PI bewaart. Deze zaken zijn relatief eenvoudig op te lossen en beïnvloeden niet altijd direct en acuut de veiligheidssituatie. Het blijkt dat er ten aanzien van de dossiervorming afspraken zijn met de RGD om onderhoudsrapporten en certificaten bij de RGD te archiveren. Dergelijke documenten dienen op locatie van de PI beschikbaar te zijn. Dat draagt bij aan een beter bewustzijn bij de medewerkers en een groter verantwoordelijkheidsgevoel voor de brandveiligheid.

De veiligheid in een gebouw wordt mede bepaald door de gebruikers die erin verblijven. Soms beïnvloeden de gebruikers – bewust of onbewust – de veiligheid van het gebouw. Het resultaat is bijvoorbeeld dat:

- blusmiddelen onvoldoende bereikbaar zijn omdat er iets voor staat (1x);
- in de vluchtweg is voor het gebruiksgemak een deur met deurdranger vastgezet (1x);
- deuren op een vluchtroute niet te openen zijn, omdat de sleutel niet voldoende snel beschikbaar is (3x);
- linnenwagens of andere objecten een vluchtweg belemmeren (2x);
- er potentieel brandgevaar is door de aanwezigheid van een magnetron en waterkoker (1x) en TV's (5x). Dit leidt, zeker in handen van kwaadwillenden, tot onveilige situaties. Bij de bouwwijze van de onderzochte instellingen is dit risico groter dan bij meer traditionele, daar deze apparatuur een zodanige intense hitte zou kunnen ontwikkelen dat constructieonderdelen van de cel kunnen ontbranden;

- er niet-zelfdovende papierbakken werden aangetroffen (3x). Op grond van deze constatering zijn deze bakken meteen vervangen of wordt dit op korte termijn gedaan. Bij één van de inrichtingen zijn bewust kunststof bakken geplaatst, omdat stalen bakken als wapen zouden kunnen worden gebruikt. Er zijn overigens ook zelfdovende kunststof bakken verkrijgbaar;
- bij 3 van de 5 PI's is geconstateerd dat roken op cel is toegestaan, evenals het bezit van lucifers of aanstekers, waardoor er een verhoogd risico op brand ontstaat.

De meeste van de hiervoor genoemde tekortkomingen zijn eenvoudig te voorkomen. Daarbij is het echter wel van belang dat het gedrag van de gebruikers op de langere termijn verandert. Deuren op een vluchtroute die niet te openen zijn, omdat de sleutel niet voldoende snel beschikbaar is, wordt ten aanzien van de gebruikseisen aangemerkt als de zwaarste tekortkoming. Vluchtroutes zijn bij calamiteiten dan niet bruikbaar. De organisatorische maatregelen die ter compensatie genomen worden (bijvoorbeeld een bewaker met sleutel op zak) werken niet altijd feilloos. Het blijkt soms lang te duren voordat van deuren op een vluchtroute de juiste sleutel is gevonden. Deze tekortkoming is daarom een punt van aandacht. Een goede markering van essentiële sleutels kan helpen. Een technische oplossing is de deuren in vluchtroutes van een automatisch slot te voorzien. Bij 1 PI konden de deuren bij brand vanuit de centrale bewakingspost, handmatig, geopend worden. Nog beter zou zijn het openen van de deuren te koppelen aan de brandmeldinstallatie. Uitgangspunt hierbij is dat er, onder controle van de bewaking, een snelle uitweg wordt gecreëerd uit het brandende compartiment naar een ander compartiment of de luchtplaats.

Het niet zonder sleutel te openen zijn van deuren in een vluchtroute - zonder adequate organisatorische compensatiemaatregelen - kan een bedreiging zijn voor het veilig vluchten en is daarom een zwaarwegende tekortkoming.

Bij één van de PI's is het ontbreken van een als zodanig aangemerkte brandweeringang organisatorisch gecompenseerd door de maatregel dat altijd een bewaker (BHV-er) wordt ingezet om de brandweer op te vangen en naar de plaats van de brand te begeleiden. Er blijkt een groot verschil in het navolgen van de gebruikseisen bij de PI's. Bij de best scorende PI op dit onderwerp zijn niet meer dan 2 tekortkomingen geconstateerd, bij de slechtst scorende 9 tekortkomingen. Dit kan een indicatie zijn voor de prioriteit die veiligheid heeft binnen de cultuur van deze PI. Het streven zou moeten zijn om eerst de prestaties van alle inrichtingen op het niveau van de best scorende PI te brengen. Bij 1 PI was een dwangsom nodig om DJI te dwingen strijdigheden met de gebruikseisen op te lossen.

4.2.6 Bedrijfshulpverlening (BHV)

Om te kunnen beoordelen of de bedrijfshulpverlening bij de PI's adequaat is, is nagegaan of de PI de risico's en restrisico's in kaart heeft gebracht en is gekeken naar de implementatie van organisatorische veiligheidswaarborgen. De eisen hiervoor zijn vastgelegd in de Arboret, het Arbobesluit en de gebruiksvergunning (bouwverordening). In totaal zijn rond het onderwerp BHV bij 11 deelaspecten tekortkomingen geconstateerd, die meerdere malen voorkomen. In totaal is sprake van 22 tekortkomingen op dit onderwerp, waarvan 8 met betrekking tot de risico-inventarisatie & -evaluatie (RI&E) en 14 met betrekking tot de BHV-organisatie.

Risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E)

Bij alle onderzochte PI's was er sprake van één of meerdere strijdigheden met betrekking tot de Arbowet. Bij 4 van de 5 PI's is een risico-inventarisatie & -evaluatie (RI&E) gemaakt. In 2 gevallen is de aanwezige RI&E niet actueel. Daarnaast blijkt dat er op de kwaliteit van de RI&E valt af te dingen. Bij alle 4 de RI&E's blijkt dat de risico's onvoldoende in kaart zijn gebracht. Zo is bijvoorbeeld onvoldoende aandacht voor BHV of ontruiming in de RI&E. Bij 1 PI is het tijdelijk cellencomplex niet opgenomen in de RI&E. Met betrekking tot de RI&E zijn in totaal 8 tekortkomingen aangetroffen. Indien de risico's niet goed in beeld zijn gebracht kan dat leiden tot een onvolledig beeld van de veiligheid van de PI bij de medewerkers, wat een adequate bedrijfshulpverlening in de weg kan staan.

Op het gebied van gebruiks- en organisatorische aspecten zijn in totaal 45 tekortkomingen geconstateerd. Hiervan zijn 15 tekortkomingen toe te schrijven aan 1 PI (33%).

Gebruiksvergunning

In de gebruiksvergunning kunnen voorwaarden ten aanzien van de BHV-organisatie zijn opgenomen. Bij 3 van de 5 PI's zijn in de gebruiksvergunning specifieke voorwaarden opgenomen ten aanzien van de BHV-organisatie. Bij geen van deze PI's is een strijdigheid met de voorwaarden in de gebruiksvergunning aangaande de BHV-organisatie aangetroffen.

Organisatie

Binnen dit thema is de BHV-organisatie onderzocht. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het aantal BHV-ers, de opleidingsgraad, de aanwezigheid van BHV-ers, het oefenen van ontruiming en andere procedures. Belangrijk onderdeel hiervan is te onderzoeken of de medewerkers van de PI daadwerkelijk goed op de hoogte zijn van bijvoorbeeld de procedures bij ontruiming, zodat het aannemelijk is dat in geval van brand adequaat wordt gehandeld en personeel en gedetineerden tijdig in veiligheid worden gebracht.

Bij alle 5 de PI's zijn tekortkomingen in de BHV-organisatie geconstateerd. In totaal gaat het om tekortkomingen bij 7 deelaspecten die samen 14 keer voorkomen. Omdat het veel verschillende tekortkomingen zijn, worden ze hierna opgesomd:

- niet op elk moment is bekend (geregistreerd) welke BHV-ers aanwezig zijn en waar die zich bevinden (2x);
- er wordt niet te allen tijde gecontroleerd of voldoende BHV-ers aanwezig zijn (2x);
- er zijn onvoldoende waarborgen dat altijd het minimaal aantal vereiste BHV-ers aanwezig is (2x);
- niet alle BHV-ers zijn goed opgeleid (2x);
- personeel is niet goed op de hoogte van ontruimingsprocedures (1x);
- het ontruimingsplan wordt (zowel kwantitatief als kwalitatief) onvoldoende geoefend (4x);
- de instructie brandmelding is niet actueel (1x).

Het gebrek aan inzicht in de risico's en het onvoldoende oefenen van de ontruiming zijn twee zwaarwegende tekortkomingen.

Ook voor de BHV-organisatie geldt dat niet bij alle PI's sprake is van evenveel tekortkomingen. Het varieert van een PI met 2 tekortkomingen tot een PI met 6 tekortkomingen. Vooral bij deze laatste is de BHV-organisatie een punt van zorg, zeker gelet op het feit dat dit dezelfde PI is die het slechtst scoort op de naleving van de gebruikseisen.

Specifiek voor dit onderzoek is ook gekeken naar de verschillende reactietijden. Uit het onderzoek komt naar voren dat:

- binnen 1 tot 2 minuten na de brandmelding 2 personen aanwezig kunnen zijn bij de betreffende cel;
- de aanwezigheid van voldoende medewerkers voor het overgaan tot ontruiming varieert van 2 tot 5 minuten;
- de brandweer bij 4 van de 5 PI's binnen 8 minuten aanwezig kan zijn. Bij 1 PI is deze aanrijdtijd maximaal 12 minuten gedurende de daguren (in de overige uren is dit ook binnen 8 minuten).

Na het signaleren van een brand kunnen mensen snel ter plaatse van een calamiteit zijn. De vervolgstap, het overgaan tot ontruiming, is afhankelijk van hoe snel voldoende BHV-ers ter plaatse kunnen zijn. Deze reactietijd blijkt sterk uiteen te lopen (2 tot 5 minuten).

Op grond van het 'Brandbeveiligingsconcept cellen en cellengebouwen' (BZK, 1994) dienen binnen twee minuten twee BHV-ers bij de cel waar brand is aanwezig te zijn om tot redding over te gaan. Bij alle PI's wordt hieraan voldaan.

Op basis van hetzelfde brandbeveiligingsconcept dient de brandweer binnen 15 minuten na melding aan de brandweercentrale aanwezig te zijn bij de PI en operationeel te zijn bij de brandruimte.

Uit het onderzoek blijkt dat de brandweer in de meeste gevallen, mede afhankelijk van de exacte locatie van de brandruimte, aan deze richtlijn kan voldoen.

4.2.7 Preparatie brandweer

Bij dit onderwerp is onderzocht of er bij de brandweer adequate aanvalsplannen of bereikbaarheidsplannen voorhanden zijn. Deze plannen zijn nodig om goed voorbereid de PI met de brandweerpompe te kunnen benaderen en vervolgens op de goede manier de brand te gaan blussen.

Bij 3 van de 5 PI's zijn op dit punt tekortkomingen geconstateerd. In totaal zijn 13 tekortkomingen geconstateerd, waarvan er 8 bij 1 PI voorkomen. De tekortkomingen variëren van het ontbreken van aanvals- en bereikbaarheidsplannen en het niet aan de richtlijnen³ voldoen tot het niet actueel zijn van de plannen (3x).

Van de 13 tekortkomingen op het aspect preparatie zijn 8 tekortkomingen toe schrijven aan 1 PI. Dat is 62% van de tekortkomingen.

Soms gaat het op het eerste gezicht om iets marginaals als het ontbreken van een telefoonnummer van de juiste contactpersoon bij de PI.

Een dergelijke tekortkoming kan echter van essentiële waarde zijn bij het redden van mensen of het beperken van de schade van de brand. In één geval ontbreekt het aantal gedetineerden

³ Zie CCRB Bulletin 5: aanvals- of bereikbaarheidsplannen

en medewerkers. De gegevens die de brandweer beschikbaar heeft, zijn bij 2 PI's niet adequaat. Zo ontbreken constructie en indeling van het gebouw (2x), de brandcompartimentering (2x) en de bijzondere technische voorzieningen (2x) zoals een sprinklerinstallatie, hydroforen, etc.

4.2.8 Sanctiebeleid Penitentiare Inrichting

Tot slot is onderzocht of er binnen de PI een beleid bestaat waarbinnen ongeoorloofd en ongewenst gedrag wordt bestraft, zowel richting gedetineerden als richting medewerkers. Een sanctiebeleid draagt bij aan het veranderen van het gedrag van de gebruikers van het gebouw, en kan daarmee bijdragen aan de veiligheid.

Uit het onderzoek blijkt dat er geen sprake is van een uniform sanctiebeleid.

Gedetineerden

Bij 3 van de 5 PI's staat er een sanctiebeleid op papier.

De uit te voeren sanctie is in alle gevallen afhankelijk van het type overtreding en varieert van waarschuwingen en gele kaarten tot meerdere weken isoleercel. Niet in alle gevallen is duidelijk welke sanctie er hoort bij brandstichting. Soms wordt in gevallen van brandstichting ook aangifte gedaan bij de politie.

Medewerkers

Bij 2 PI's wordt aangegeven dat er een sanctiebeleid voor de medewerkers is. Hierbij wordt teruggevallen op het ARAR (Algemeen Reglement Ambtenaren Rijksoverheid). De meest voorkomende sancties richting medewerkers zijn de waarschuwing en de berisping. In extreme gevallen kunnen medewerkers ontslagen worden.

In alle gevallen wordt ongewenst gedrag dat wordt gesanctioneerd in het personeelsdossier bijgehouden.

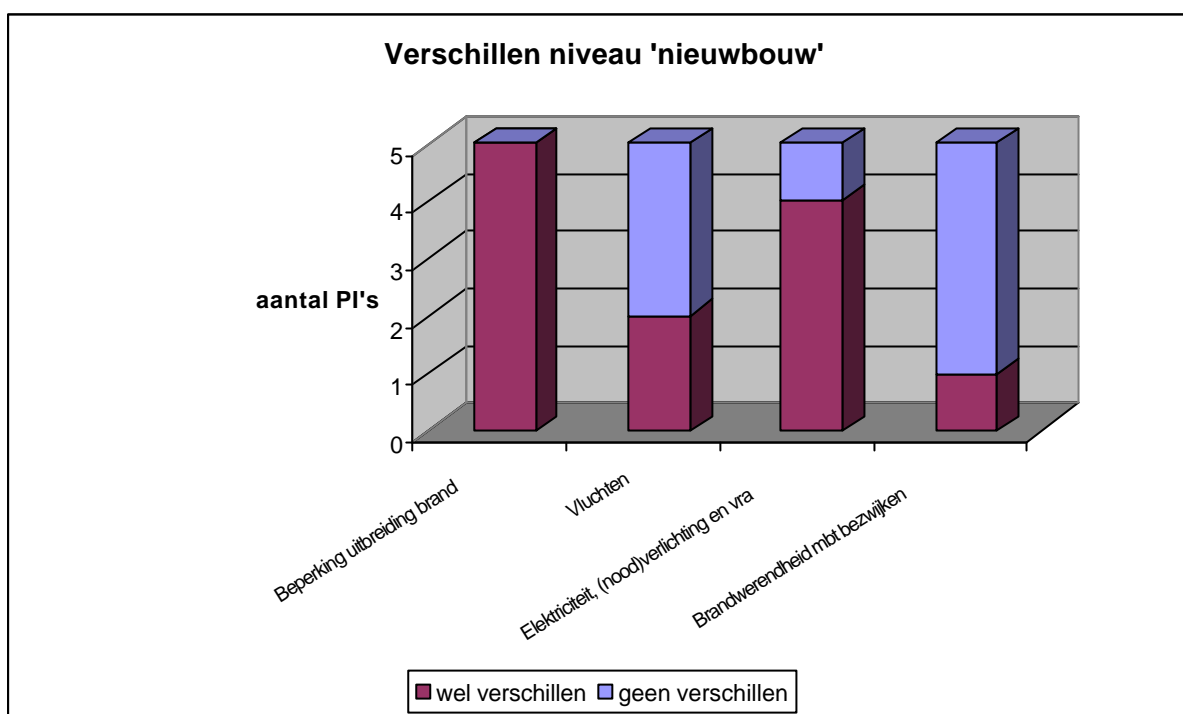
In de praktijk worden (zowel met betrekking tot medewerkers als gedetineerden) de sancties toegepast. Uit het onderzoek komt naar voren dat het creëren van een onveilige situatie (brandstichten, weigeren om BHV-opleiding te volgen etc.) door de betreffende organisatie bestraft wordt.

4.2.9 Nieuwbouweisen

Behalve de toetsing aan de wettelijke eisen voor de bestaande bouw van het Bouwbesluit 2003 zijn de PI's ook getoetst aan de minimumeisen voor nieuw te bouwen PI's voor de onderdelen brandveiligheid en constructieve veiligheid (zie bijlage 2).

Met de voorschriften voor bestaande bouw hoeft niet in alle gevallen een brandveilig gebruik gegarandeerd te zijn. Dit zou dan moeten leiden tot een beperking van het gebruik of specifieke eisen aan installaties of compensatie via organisatorische maatregelen.

Gemeenten hebben daarom de bevoegdheid om – mits goed gemotiveerd – een hoger niveau te eisen, tot het niveau nieuwbouw. Voor een bestaande inrichting gelden, voor zowel een regulier als een tijdelijk gebouw de eisen van het Bouwbesluit 2003 voor bestaande bouw. Daarom wordt in dit onderzoek bij het niet voldoen aan de nieuwbouweisen niet gesproken over 'tekortkomingen' maar over 'verschillen' met het nieuwbouwniveau.



Feitelijk is er indien er is voldaan aan de nieuwbouweisen sprake van een wenselijk veiligheidsniveau, terwijl bij het eisenniveau voor bestaande bouw sprake is van een minimaal acceptabel veiligheidsniveau.

In vorenstaande figuur is weergegeven op welke aspecten de PI's verschillen met de nieuwbouweisen vertonen.

Uit het onderzoek blijkt dat ten aanzien van de beperking van uitbreiding van brand geen enkele PI aan de nieuwbouweisen voldoet. Bij 1 van de 5 PI's werd niet voldaan aan de regels voor bestaande bouwwerken en bij drie is aanvullend onderzoek nodig om aan te tonen dat wordt voldaan. Deze PI's voldoen dus automatisch ook niet aan de (hogere) eisen voor nieuwe bouwwerken. Het gaat hier om de eisen die gesteld worden aan de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag (WBDBO) voor nieuwe bouwwerken.

Voor een brandcompartiment bij een reguliere bouwvergunning geldt een WBDBO van 60 minuten en voor een vergunning voor een tijdelijk gebouw 30 minuten⁴. Voor een sub-brandcompartiment (cel) geldt bij een reguliere bouwvergunning een WBDBO van 30 minuten en bij een bouwvergunning voor een tijdelijk gebouw 20 minuten.

Bij de vijfde PI voldoet de brandcompartimentering wel aan de eisen voor bestaande bouw en aan de eisen voor een sub-brandcompartiment van een nieuw tijdelijk gebouw (een WBDBO

⁴ Uit de context van artikel 2.109 van het Bouwbesluit 2003 blijkt dat de verwijzing naar artikel 2.106 (WBDBO) in dat artikel abusievelijk ontbreekt. Dat hier daadwerkelijk is beoogd te verwijzen naar artikel 2.106 volgt uit het feit dat artikel 2.109 zonder deze verwijzing inhoudelijk geen betekenis heeft en dat de artikelteksten inhoudelijk op elkaar aansluiten. De noodzaak te verwijzen naar artikel 2.106 wordt bevestigd door artikel 14.5, eerste lid, van Staatsblad 1998, 619 (afstemming fase 1 op fase 2) dat aan artikel 2.109 van het Bouwbesluit 2003 ten grondslag heeft gelegen. Omdat hier sprake is van een 'kennelijke fout' is voor dit onderzoek uitgegaan van de beoogde verwijzing in artikel 2.109 naar artikel 2.106, zodat de noodzakelijke WBDBO van een brandcompartiment van een te bouwen tijdelijk bouwwerk ten minste 30 minuten dient te bedragen in plaats van 20 minuten.

van 20 minuten) maar is deze onvoldoende om aan de huidige eisen voor een nieuw regulier gebouw te voldoen.

Ten aanzien van het aspect 'vluchten' voldoen 3 PI's aan de regels voor nieuwe bouwwerken. Van de 2 PI's die verschillen vertonen met de regels voor nieuwbouw, is er 1 die op dezelfde aspecten ook niet aan de eisen voor bestaande gebouwen voldoet. Het gaat hier om brandwerende deuren die niet goed sluiten. De andere PI voldoet wel aan de regels voor bestaande bouwwerken maar op drie aspecten niet aan die voor nieuwe bouwwerken. Dit heeft te maken met de breedte en hoogte van vluchtroutes en de draairichting van vluchtdeuren op een boot. Deze zijn niet eenvoudig aan te passen. Deze drie verschillen met betrekking tot de vluchtroutes op de detentieboot hangen nauw met elkaar samen en kunnen feitelijk als 1 tekortkoming worden gezien, met als oorzaak de constructie van de boot.

Wat betreft de noodverlichting en vluchtrouteaanduiding kan gesteld worden dat de PI's die voldoen aan het niveau voor bestaande gebouwen ook voldoen aan het niveau voor nieuwe gebouwen. Dit is bij één PI het geval. Bij 4 PI's zijn er verschillen ten opzichte van het niveau nieuwbouw geconstateerd. Het betreft hier vluchtrouteaanduiding die niet aan de eisen voldoet (3x) en noodverlichting en vluchtrouteaanduiding die niet overeenkomen met de bouwtekeningen (4x). Daar waar het noodstroomaggregaat niet adequaat functioneert blijft ook een verschil met het niveau nieuwbouw bestaan.

Ook is bekeken of de hoofddraagconstructie van de gebouwen voldoende sterk is bij brand. Bij 1 PI wordt niet voldaan aan de regels voor nieuwe gebouwen, bij de ander 4 PI's wel of moet nader onderzoek dat uitwijzen. Het verhogen van de brandwerendheid van de constructie is geen eenvoudige opgave.

Vergelijkbaar met de constatering voor bestaande bouw geldt dat voor materiaaltoepassingen aanvullend onderzoek nodig is om te bepalen of de situatie voldoet. Specifiek voor het niveau nieuwbouw geldt nog dat bij 1 PI aanvullend onderzoek zal moeten uitwijzen of voldaan kan worden aan de eisen voor de opvang- en doorstroomcapaciteit van rookvrije vluchtroutes.

De tekortkomingen zijn zodanig dat het niet eenvoudig is om het veiligheidsniveau van de onderzochte gebouwen op alle aspecten te verhogen naar het nieuwbouwniveau. Dit zit hem vooral in brandwerendheid van (sub)brandcompartimenten. Het verhogen van de brandwerendheid is niet eenvoudig en is bovendien kostbaar.

Op het aspect 'vluchten' zouden de onderzochte bouwwerken wel snel kunnen voldoen aan de nieuwbouweisen. Wat betreft de noodverlichting en vluchtrouteaanduiding wordt met een paar relatief eenvoudige aanpassingen voldaan aan het nieuwbouwniveau.

De detentieboot heeft een aparte positie als het gaat om het niveau nieuwbouw. Deze detentieboot is door de gemeente getoetst aan het niveau nieuwbouw, behalve voor de onderdelen hoofddraagconstructie en draairichting van deuren en de hoogte en breedte van vluchtroutes. Daar waar de boot dus op veel aspecten aan het niveau nieuwbouw voldoet, is dat op deze genoemde aspecten met betrekking tot vluchten, gegeven de specifieke bouw van de boot, niet zonder veel kosten mogelijk.

4.2.10 Eisen voor tijdelijke bouwwerken

Voor bestaande tijdelijke bouwwerken (niet-permanente bouwwerken) geldt hetzelfde niveau van eisen als voor bestaande reguliere bouwwerken. Bij nieuwbouw geldt wel een verschil in niveau van eisen. Dit niveauverschil is door de wetgever noodzakelijk geacht omdat voor

tijdelijke bouwwerken, vanwege hun beperkte instandhoudingsperiode, een investering op nieuwbouwniveau redelijkerwijs niet mogelijk zou zijn. Daartegenover staat dat het maatschappelijk belang van het kunnen bouwen van tijdelijke bouwwerken groot wordt geacht. Het gaat namelijk niet alleen om tijdelijke PI's maar ook over bouwketen, noodlokalen, noodkantoren en noodwinkels.

Voor het bouwen van tijdelijk bouwwerken geldt daarom in beginsel hetzelfde niveau als voor bestaande reguliere bouw. Daarmee is de concessie gedaan dat voor de bouwkundige voorzieningen niet het minimaal wenselijke eisenniveau (nieuwbouwniveau), doch wel altijd het minimaal acceptabele veiligheidsniveau (bestaande bouw) geldt.

Voor die aspecten waar een hoger prestatieniveau redelijkerwijs wel haalbaar is, geldt voor het bouwen van tijdelijke bouwwerken wel hetzelfde niveau als voor reguliere nieuwbouw (bijvoorbeeld de maximale omvang van een brandcompartiment) of een niveau dat tussen het niveau voor bestaande bouw en nieuwbouw inligt (bijvoorbeeld een weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag van ten minste 30 minuten. Voor een zelfde (hoofd)brandcompartiment bij reguliere bouw geldt een eis van 60 minuten en bij bestaande bouw van 20 minuten.

In de voorschriften voor de gebruiks- en BHV-aspecten wordt geen onderscheid gemaakt tussen reguliere nieuwbouw, tijdelijke nieuwbouw en bestaande bouw.

Om te kijken of bij de nieuwbouw is uitgegaan van het door de wetgever wenselijk geachte brandveiligheidsniveau en om een scherper beeld te krijgen van het feitelijk gerealiseerde brandveiligheidsniveau is in het onderzoek aandacht besteed aan zowel de vraag of de complexen voldoen aan de eisen voor bestaande bouw als aan de eisen van nieuwbouw voor zowel tijdelijke als reguliere complexen.

Een opmerkelijke uitkomst daarvan is dat de complexen op de punten waar zij niet voldoen aan een specifiek niveau voor tijdelijke bouw, tevens niet voldaan is aan het niveau voor bestaande bouw (het gaat om 22 tekortkomingen, zie bijlage 2). De kans dat zowel niet aan het nieuwbouwniveau als het niveau voor bestaande bouw wordt voldaan, wordt vergroot vanwege de grote gevolgen die een eenvoudige beschadiging of ander gebrek kan hebben op de prestaties van een gebouwonderdeel. Als bijvoorbeeld in een brandscheidende wand met een brandweerstand van 30 minuten een gat wordt gemaakt, of een gedeelte wordt weggelaten, dan is er sprake van een sterk verminderde WBDBO en wordt dus ook niet meer voldaan aan de bij bestaande bouw gestelde eis van 20 minuten. Hier geldt dat, net als bij een ketting, de zwakste schakel bepalend is voor de sterkte.

Daar de resultaten voor het niveau niet-permanente nieuwbouw en bestaande bouw volledig synchron lopen richt deze rapportage zich verder voornamelijk op het niveau van bestaande bouw en reguliere nieuwbouw.

5 BESCHOUWING VAN DE RESULTATEN

In dit hoofdstuk komt in paragraaf 5.1 de analyse van de resultaten aan bod en vervolgens wordt, op basis van de uitkomst van deze analyse, in paragraaf 5.2 de slotbeschouwing gegeven, toegespitst op de doelen van het onderzoek.

5.1 Analyse van de resultaten

De analyse is uitgewerkt voor de geformuleerde (clusters) van onderzoeksvragen (zie hoofdstuk 2.2). Per onderzoeksvraag is in deze paragraaf een deelconclusie van het onderzoek gegeven.

In de analyse wordt ook een vergelijking gemaakt en samenhang gezocht tussen de bevindingen bij de 5 PI's (Hoofdstuk 4.2) en de algemene informatie van RGD en DJI (Hoofdstuk 4.1).

1. Aard (tijdelijke) cellenunits en brandveiligheid

Gezien de aard van (tijdelijke) cellenunits is de relatie tussen de brandveiligheid en het type bouwwerk (bouwwijze) een relevant aandachtspunt gebleken.

Van de 24 penitentiaire inrichtingen met cellenunits zijn er 5 onderzocht. Deze selectie omvat alle drie typen bouwwijzen (houtskeletbouw, metalen zeecontainers en detentieboot).

In algemene zin is het beeld dat deze typen bouwconstructies, die feitelijk bedoeld zijn als tijdelijke voorziening, uit oogpunt van brandveiligheid intrinsiek kwetsbaar zijn in vergelijking met 'traditionele' bouw in steen/beton.

In principe is ook bij cellencomplexen, uitgevoerd als aan elkaar gekoppelde prefab-units (houtskeletbouw, zeecontainers), mits volledig wordt voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit, een brandveilig bouwwerk te ontwerpen. Echter deze bouwwijze blijkt extra kwetsbaar bij (kleine) fouten in de uitvoering. Met name speelt dit bij veranderingen aan het bouwwerk, die ook veelvuldiger voorkomen naarmate het bouwwerk langer gebruikt wordt dan als in opzet een tijdelijke voorziening.

De bij veranderingen ontstane (en veelvuldig geconstateerde) op zich soms kleine fouten, bijvoorbeeld niet goed afgedichte leidingdoorvoeringen in brandwerende scheidingswanden, kunnen grote gevolgen hebben in de vorm van een snelle brandontwikkeling door de loze ruimten tussen de afzonderlijke units die als trekpat kunnen gaan fungeren. De ervaring leert dat ook de bestrijding van de brand in dergelijke situaties bemoeilijkt wordt door de slechte bereikbaarheid van deze ruimten⁵.

Dit speelt met name bij unitbouw die bestaat uit 2 bouwlagen (met holle ruimten daartussen) en constructies die zijn uitgerust met een schil rond de gekoppelde units (metalen zeecontainers, waarbij er een verbinding is tussen de kruipruimten en ruimte boven plafonds). Door de Onderzoeksraad voor Veiligheid is op dit aspect al gewezen in haar "Tussentijds bericht onderzoek brand cellencomplex" van 6 december 2005. Een dergelijke constructie wordt daarin als een factor genoemd als mogelijke oorzaak van de snelle rookverspreiding bij de brand in het cellencomplex te Schiphol-Oost.

Daarbij komt ook dat gebleken is dat de eigenschappen van materialen en gebouwonderdelen vaak niet te beoordelen zijn, omdat informatie hierover ontbreekt.

⁵ Bij recente branden bij vergelijkbare bouwwerken zoals asielzoekerscentra (onder andere te Rheden) hebben zich in de praktijk ook dergelijke omstandigheden voorgedaan.

Opvallend is de kwaliteit van de detentieboot. Bij deze inrichting zijn op de onderzochte bouwtechnische aspecten geen tekortkomingen geconstateerd. Overigens is ook hier gebleken dat er op bepaalde punten onvoldoende informatie over de toegepaste materialen en constructies beschikbaar was om het bouwkundige brandveiligheidsniveau volledig te kunnen beoordelen. Dit zal dus nader onderzocht moeten worden.

Wat betreft de organisatorische voorzieningen zijn bij alle onderzochte PI's tekortkomingen geconstateerd. Die tekortkomingen kunnen er toe leiden dat in geval van een calamiteit onvoldoende adequaat gehandeld wordt. Dit is een structureel probleem en niet afhankelijk van de aard van het gebouw.

Deelconclusie:

- In algemene zin is unitbouw, in de vorm van aan elkaar gekoppelde prefab-units, uit oogpunt van brandveiligheid in bouwkundig opzicht intrinsiek een kwetsbare bouwwijze in vergelijking met traditionele bouw. Dit geldt in bijzondere mate voor bouwwijzen met een schil rond de units en complexen met twee bouwlagen (gestapelde units).

2. Vergunningen en dossiervorming

Vergunningen

Alle PI's zijn weliswaar met een bouwvergunning gerealiseerd, maar voor bouwvergunningplichtige verbouwingen worden niet consequent bouwvergunningen aangevraagd. Dit leidt tot onvolledige en niet-adequate vergunningdossiers, waardoor de bouwkundige brandveiligheid onvoldoende is geborgd.

Voor alle gebouwen is een gebruiksvergunning aanwezig. De gebruiksvergunning is in drie van de 5 gevallen niet gekoppeld aan de instandhoudingstermijn van het bouwwerk.

Bij alle 5 de PI's is vastgesteld dat er in de gebruiksvergunningen weinig tot geen aandacht in de voorwaarden is voor specifieke risico's bij PI's (bijvoorbeeld vanwege de aard en de huisvesting van de bewoners) en er geen specifieke eisen zijn opgelegd.

Deelconclusie:

- De brandveiligheid is onvoldoende gewaarborgd doordat verbouwingen niet consequent en adequaat worden vergund.
- De gebruiksvergunningen zijn te weinig toegesneden op de specifieke omstandigheden en risico's bij de PI's (maatwerk).

Informatie

De (bouwvergunning)dossiers bij gemeenten en RGD en op locatie bij de PI's zijn in alle gevallen incompleet. Wat opvalt aan de dossiers is het gebrek aan informatie om de brandveiligheidssituatie goed te kunnen beoordelen. Van veel materiaaltoepassingen is uit het dossier niet op te maken wat de prestaties bij brand zijn. Daardoor kunnen aspecten als brandvoortplanting, rookontwikkeling en compartimentering moeilijk worden beoordeeld. Er worden tekeningen aangetroffen die niet up-to-date zijn en soms wordt er gewerkt met verschillende versies van tekeningen. In combinatie met de specifieke risico's bij een aantal typen cellenunits is dit zeer onwenselijk.

Deelconclusie:

- De slechte dossiervorming bij de gemeenten en de eerstverantwoordelijken voor de brandveiligheid, DJI en RGD, doet afbreuk aan de borging van de brandveiligheid.

3. Bestemmingsplan en instandhoudingstermijn

Dit onderzoek richtte zich op (tijdelijke) cellenunits bij penitentiaire inrichtingen.

Bij drie van de vijf PI's is sprake van een niet-permanent bouwwerk op grond van de Woningwet. Bij twee PI's zijn de bouwwerken tevens met een artikel 17 WRO vrijstelling gerealiseerd. Bij 1 van deze twee cellenunits is de maximale instandhoudingstermijn van de tijdelijke bouwvergunning verlopen en is het bouwwerk nog niet omgezet naar een permanent bouwwerk. Hier is niet tijdig geanticipeerd op het aflopen van de instandhoudingstermijn. Dit zal evenwel niet tot specifieke veiligheidsrisico's leiden.

Bij 1 PI is sprake van een tijdelijke bouwvergunning (met instandhoudingstermijn) als overbrugging naar een permanent complex waarbij het bouwplan past in het bestemmingsplan. Hier is dus geen strijdigheid met de WRO.

De reden om hier eerst een tijdelijke bouwwerk op te richten ligt in de snelheid van realiseren, veroorzaakt door de politieke druk op DJI en RGD voor het snel vergroten van de celcapaciteit.

De instandhoudingstermijn van 4 jaar verloopt einde van dit jaar en er is nog geen zicht op beëindiging van het gebruik.

Bij het verlopen van de instandhoudingstermijn wordt feitelijk op oneigenlijke gronden een gebouw gerealiseerd waarvoor een lager veiligheidsniveau geldt.

Deelconclusie:

- De naleving van artikel 17 uit de Wet op de Ruimtelijke ordening (en de instandhoudingstermijnen van de tijdelijke bouwvergunningen) en het toezicht daarop door de gemeenten laten te wensen over.

4. Veiligheidsmaatregelen en naleefgedrag

Eisen bestaande bouw

De onderzoeken bij de 5 PI's hebben in zijn algemeenheid, getoetst aan het wettelijk vereiste minimum niveau (niveau bestaande bouwwerken), een groot aantal tekortkomingen aan het licht gebracht.

Het zwaartepunt ligt hierbij ook wat betreft de zwaarte van de tekortkoming, bij de bouwkundige voorzieningen en de personele aspecten (BHV), gevolgd door de gebruikseisen en in wat mindere mate bij het onderwerp preparatie brandweer.

Bouwkundige voorzieningen

Bij de bouwkundige voorzieningen valt op dat met name bij het aanbrengen van voorzieningen achteraf niet altijd voldoende brandwerende maatregelen worden getroffen. Een voorbeeld daarvan is het aanbrengen van nieuwe leidingdoorvoeren door brandwerende scheidingen, die niet voldoende brandwerend worden afgewerkt.

Daarnaast is wat betreft de bouwkundige aspecten vaak geconstateerd dat de eigenschappen van de gebruikte materialen en opbouw van wanden, plafonds etc. met betrekking tot de brandwerendheid en rookontwikkeling niet met zekerheid zijn vast te stellen.

Gezien de verleende vergunningen was dit blijkbaar voor de gemeente toch afdoende. Dit geldt specifiek voor de PI's met twee bouwlagen waar niet duidelijk is of de bestaande situatie voldoet aan de eisen.

Gebruikseisen en BHV

Naast de veiligheid van het bouwwerk is ook de wijze waarop het gebouw gebruikt wordt van essentieel belang voor de brandveiligheid. Het gedrag van mensen, dat inherent is aan de aandacht van het management daarvoor, kan bouwkundige brandveiligheidsvoorzieningen teniet doen. Een voorbeeld daarvan is het vastzetten van deuren die een brandwerende functie hebben. Ook blijkt in een aantal gevallen dat deuren in een vluchtroute niet zonder sleutel over de benodigde breedte te openen te zijn. Als dit met een sleutel plaatsvindt, vereist dat organisatorisch extra aandacht.

Daarnaast kan bijvoorbeeld een onvoldoende getrainde BHV-organisatie een adequate ontvluchting bij een calamiteit in de weg staan.

Daarom zijn de gebruikseisen uit de bouwverordening en de BHV-aspecten op grond van de arbowetgeving onderzocht.

Bij alle inrichtingen zijn er zeer relevante tekortkomingen op de BHV-aspecten aangetroffen. Ten aanzien van de BHV-organisatie valt op dat het ontruimingsplan te weinig wordt geoefend en dat niet altijd gegarandeerd kan worden dat voldoende BHV-ers beschikbaar zijn bij een calamiteit. Bij de meeste PI's worden ontruimingsoefeningen gehouden. In interviews met medewerkers werd aangegeven dat ondanks deze oefeningen er niet op vertrouwd kan worden dat de betrokkenen voldoende geoefend zijn om adequaat te handelen in geval van een calamiteit.

Er wordt wel geoefend, maar de ontruimingsplannen worden onvoldoende structureel geoefend om adequaat te kunnen handelen bij calamiteiten.

Daarnaast zijn er ook op het onderdeel RI&E (de aanwezigheid en inhoud) zware tekortkomingen. Bij vier van de vijf PI's is er onvoldoende inzicht in de risico's en/of worden die onvoldoende geëvalueerd.

De RI&E heeft vooral als functie om, mede afgestemd op de professionele hulpverlening, de juiste invulling te geven aan de BHV-organisatie.

Deze risicoanalyse is dus bij uitstek het instrument om, nadat het niveau van de bouwkundige- en gebruikseisen is vastgelegd, de restrisico's te bepalen en op grond daarvan de personele voorzieningen te kiezen om de restrisico's zoveel mogelijk op te heffen.

Als de risico's niet goed in beeld zijn, kan dat ook leiden tot onvoldoende besef van veiligheid en risico's bij medewerkers. Dat sprake is van te weinig veiligheidsbewustzijn wordt bevestigd door de analyse van de algemene informatie van de RGD en DJI.

Bij de gebruikaspecten betreft ongeveer de helft van de tekortkomingen administratieve zaken.

Kwaliteitscertificaten van installaties ontbreken vaak, onderhoudsrapporten, controleregisters, logboeken zijn niet voorhanden en in een enkel geval is zelfs een ontruimingsplan niet voorhanden. Deze zaken beïnvloeden niet altijd direct en acuut de veiligheidssituatie, maar zijn, zeker voor nieuwe PI's, relatief eenvoudig op te lossen.

Voor de categorie oudere PI's moet dit pragmatisch worden opgelost, omdat vanuit de historie bijvoorbeeld niet altijd alle bouwgegevens meer volledig beschikbaar zijn.

In de praktijk blijkt de dossiervorming op locatie onvoldoende. Het blijkt dat er ten aanzien van de dossiervorming afspraken zijn met de RGD om onderhoudsrapporten en certificaten

bij de RGD te archiveren. Dergelijke documenten dienen op locatie van de PI beschikbaar te zijn. Dat draagt bij aan een beter bewustzijn bij de medewerkers en een groter verantwoordelijkheidsgevoel voor de brandveiligheid.

Ten aanzien van de gebruikseisen is een aantal andere belangrijke tekortkomingen geconstateerd. Zo werden bij 3 PI's afvalbakken van brandbaar materiaal aangetroffen. Ook zijn bronnen voor het stichten/ontstaan van brand aanwezig op de cel (magnetron, waterkoker en TV).

Opvallend is dat bij drie PI's het beleid voorziet in het toestaan van roken op de cellen. Uit het oogpunt van het voorkomen van brand is het niet aan te raden dit toe te staan.

Preparatie brandweer

Indien er ondanks alle preventieve voorzieningen toch brand uitbreekt, is het van belang dat de repressie door de brandweer effectief verloopt. Daarvoor is een aantal randvoorwaarden van belang (Preparatie). Bij drie van de vijf PI's is geen adequaat of helemaal geen aanvalsplan beschikbaar. Bij één van de vijf PI's ontbreekt zoveel dat hier van een adequate repressie geen sprake kan zijn. Van de 13 tekortkomingen bij het onderwerp preparatie zijn 8 tekortkomingen toe schrijven aan 1 PI. Dat is 62% van de tekortkomingen. Dit is een punt van aandacht. Bij twee van de vijf PI's is bij dit onderwerp geen enkele tekortkoming gesignaleerd.

Gerelateerd aan de verschillende (typen) cellencomplexen is het beeld dat er zeer weinig tekortkomingen zijn geconstateerd bij de detentieboot op bouwkundig- en gebruiksgebied. Het zwaartepunt van de tekortkomingen ligt hier bij de personele aspecten (BHV). Bij de overige cellencomplexen (alle bestaande uit twee bouwlagen of een dubbele schil) zijn op alle aspecten veel tekortkomingen geconstateerd, hetgeen de extra kwetsbaarheid die samenhangt met deze bouwwijze nog accentueert.

Deelconclusie:

- Afgezet tegen het wettelijk minimumniveau zijn er bij de onderzochte PI's veel relevante tekortkomingen geconstateerd. Het zwaartepunt ligt hierbij bij de bouwkundige voorzieningen en de personele aspecten (BHV), gevolgd door de gebruikseisen en in mindere mate bij het onderwerp preparatie brandweer.
- Mede afgezet tegen de kwetsbaarheid van deze bouwwijze (en dat geldt specifiek voor complexen met twee bouwlagen of een dubbele schil) is daardoor de brandveiligheid onvoldoende gewaarborgd.

Eisen bestaande bouw versus nieuwbouw en versus tijdelijke bouw

Om te kijken of bij de nieuwbouw is uitgegaan van het door de wetgever haalbaar geachte brandveiligheidsniveau en om een scherper beeld te krijgen van het feitelijk gerealiseerde brandveiligheidsniveau is in het onderzoek aandacht besteed aan zowel de vraag of de complexen voldoen aan de eisen voor bestaande bouw als aan de eisen voor nieuwbouw van zowel tijdelijke als reguliere complexen.

In het Bouwbesluit 2003 is een apart veiligheidsniveau opgenomen voor tijdelijke bouwwerken. Dit tijdelijke niveau ligt tussen het niveau nieuwbouw en het niveau bestaande bouw.

Vastgesteld is dat de cellencomplexen op de punten waar niet voldaan is aan een specifiek niveau voor tijdelijke bouw, tevens niet aan het niveau voor bestaande bouw wordt voldaan

(overigens is bij 1 PI geen enkele bouwkundige tekortkoming ten opzichte van het niveau tijdelijke bouw geconstateerd).

Er is dus grote twijfel of het bouwplan of gebouw op deze aspecten sowieso voldoende aandacht heeft gekregen.

Ten opzichte van het niveau nieuwbouw zijn er meer verschillen geconstateerd. Die bestaan vooral uit de hogere eisen voor (sub)brandcompartimentering en vluchtwegen.

Het streven van DJI is om op het gebied van brandveiligheid zoveel mogelijk te gaan voldoen aan het nieuwbouwniveau.

In zijn algemeenheid blijkt uit de toetsing van de 5 PI's aan nieuwbouwniveau dat het niet eenvoudig is om dit te realiseren. Met name de brandwerendheid van

(sub)brandcompartimenten is niet eenvoudig te verhogen en is kostbaar.

Op het aspect 'vluchten' (bijvoorbeeld noodverlichting, vluchtrouteaanduiding) zou, met uitzondering van de detentieboot, wel snel voldaan kunnen worden aan de nieuwbouweisen.

Bij de detentieboot is dat lastig vanwege de specifieke constructie van de boot met smalle lage gangen.

Deelconclusie:

- Aangezien er geen verschillen zijn geconstateerd tussen veiligheidsniveau tijdelijke bouw en bestaande bouw (zowel wat betreft wel als geen tekortkomingen) lijkt het niveau tijdelijke bouw bij toetsing aan het Bouwbesluit door de aanvrager en de eerstelijns toezichthouder geen specifieke aandacht te hebben gekregen.
- Het optrekken naar niveau nieuwbouw is voor een aantal aspecten relatief snel haalbaar (aspect vluchten), maar voor de brandwerendheid praktisch en financieel ingrijpend.

Oorzaken wel/niet naleven

Zoals ook uit de algemene informatie van RGD en DJI blijkt was er tot de Schipholbrand weinig systematisch en programmatisch geregeld ter borging van de brandveiligheid bij de PI's. Met name na deze calamiteit zijn er acties in gang gezet om de brandveiligheid te verbeteren die echter, gezien de tekortkomingen, nog niet alle tot een direct resultaat bij de individuele PI's hebben geleid.

Uit het onderzoek wordt tevens geconcludeerd dat er spanning is tussen het politieke doel (snelle vergroting van de celcapaciteit), waardoor vanuit DJI druk ontstaat op de RGD om snel op hun verzoek deze huisvesting te realiseren en het volgen van een vergunningprocedure. Dit leidt tot het niet naleven van regels (bijvoorbeeld bouwen zonder bouwvergunning). Ook het lang wachten met het uitvoeren van door gemeenten verlangde verbeteringswerkzaamheden leidt tot irritaties bij de gemeente.

Dit cultuuraspect heeft tevens een slechte invloed op de verhouding tussen RGD en gemeenten, terwijl deze verhouding juist van essentieel belang is om tot een gezamenlijke integrale aanpak van de brandveiligheid te komen.

Wat betreft de rol van de gemeenten valt op dat bij de ene PI waar zeer weinig tekortkomingen zijn geconstateerd (detentieboot) op het gebied van de regelgeving waarvoor zij het bevoegd gezag is (bouwvergunning, gebruiksvergunning), het toezicht van de gemeente van positieve invloed is.

Deelconclusie:

- De onvoldoende naleving van de eisen op het gebied van de brandveiligheid is primair veroorzaakt door te weinig brandveiligheidsbewustzijn en specifieke kennis op dit gebied bij de eerstverantwoordelijken (RGD en DJI).
Bij adequaat toezicht door de gemeente is de naleving aantoonbaar op een hoger niveau.
- Een slechte samenwerking tussen de eerstverantwoordelijken en de gemeenten staat een adequate en integrale aanpak van de brandveiligheid bij de PI's in de weg.

5. Toezicht

Op basis van de dossiers kan niet worden vastgesteld of het toezicht tijdens de bouw adequaat is uitgevoerd. In 3 van de 5 gevallen zijn er geen aanwijzingen in het dossier aangetroffen die er op duiden dat er toezicht is uitgevoerd.

Op de gebruikseisen wordt door de brandweer aantoonbaar gecontroleerd en er zijn aanwijzingen aangetroffen dat handhavend is opgetreden na het constateren van overtredingen.

De frequentie van controle is veelal 1x per jaar tot lager, terwijl de Prevap-norm een controlefrequentie van 1-2 x per jaar aangeeft voor een dergelijke categorie inrichtingen. Gezien het feit dat door de Rijksinspecties bij een aantal PI's nog veel tekortkomingen zijn geconstateerd, ontstaat het beeld dat het toezicht door de gemeente ook kwalitatief niet adequaat is geweest. Hierbij moet worden opgemerkt dat de gemeente alleen verantwoordelijk is voor het toezicht op de bouwkundige- en de gebruikaspecten.

Bij dit toezicht kijkt de brandweer echter niet altijd naar bouwkundige aspecten.

Voor de personele brandveiligheidsaspecten, waar ook veel tekortkomingen waren, is de Arboret (de organisatorische en materiële voorzieningen op het gebied van de bedrijfshulpverlening) rechtstreeks werkend op de gebruiker van de inrichting en daarop oefent de Arbeidsinspectie het eerstelijns toezicht uit. De gemeente heeft hiervoor geen uitvoerende en toezichthoudende taken, maar bij een optimale brandveiligheid gaat om een integrale en samenhangende benadering van de bouwkundige-, gebruiks- en organisatorische aspecten.

Geconstateerd is dat er goede samenhang ontbreekt tussen het toezicht op bouwkundige-, gebruiks- en organisatorische aspecten. Hierdoor ontbreekt een goed beeld van de brandveiligheidssituatie.

Deelconclusie:

- Het toezicht door de gemeente op de gebruikseisen is in zijn algemeenheid zowel kwantitatief als kwalitatief niet adequaat uitgeoefend.
- Het toezicht is te weinig integraal dat wil zeggen er wordt teveel vanuit de afzonderlijke aspecten (bouw, gebruik en organisatie) toezicht uitgeoefend.

6. Maatregelen na Schipholbrand

Tot de Schipholbrand was er, vanuit de eerstverantwoordelijken, weinig systematisch en programmatisch geregeld ter borging van de brandveiligheid in Penitentiaire Inrichtingen. De aandacht was er, na de cafébrand in Volendam, vooral op gericht om de PI's te voorzien van een wettelijk verplichte gebruiksvergunning. Dit is nu voor vrijwel alle PI's het geval. Hierbij was de veronderstelling dat indien er een gebruiksvergunning is verleend, het pand brandveilig is.

Ná de Schipholbrand is er een krachtige impuls geweest en zijn veel acties inganggezet vanuit DJI en RGD om de brandveiligheid op korte en lange termijn te verbeteren en te borgen. De Schipholbrand heeft zeker ook tot het besef geleid dat het waarborgen van brandveiligheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van medewerkers van de PI's, RGD en DJI en dat men ook gezamenlijk moet werken aan de verbeteracties. Deze acties moeten er toe leiden dat zowel de bouwkundige- als de gebruiksveiligheid bij de PI's op korte én op langere termijn verbeterd wordt.

In 2005 heeft de RGD de BVS (Brandveiligheidsscan) ontwikkeld waarmee inmiddels vrijwel alle PI's met unitbouw zijn geïnspecteerd. Hierbij zijn vele tekortkomingen geconstateerd die afhankelijk van de prioriteit gefaseerd worden aangepakt.

Bij 4 van de 5 PI's die door de Rijksinspecties zijn onderzocht was de BVS inmiddels ook al uitgevoerd.

Er is een vergelijking gemaakt tussen de (resultaten van de) BVS en het onderzoek door de Rijksinspecties (uitgevoerd met haar eigen toetsingskader). De BVS van de RGD is op zich een goed instrument, maar richt zich voornamelijk op de bouwkundige aspecten en in beperkte mate op de gebruiksaspecten van de brandveiligheid en geheel niet op de personele aspecten (BHV) daarvan. De BVS is in de uitvoering meer praktijkgericht (vooral visuele beoordeling) en er wordt minder op basis van de vergunningen onderzoek gedaan.

Alhoewel de bevindingen van de RGD in grote lijnen overeenkomen met die van onderhavig onderzoek, zijn er toch ook een aantal relevante tekortkomingen (op bouwkundig gebied) bij de 5 onderzochte PI's, die niet met de BVS zijn gesignaleerd.

Voorbeelden hiervan zijn :

- een stookruimte die niet als brandcompartiment is uitgevoerd;
- leidingdoorvoeren die niet goed brandwerend zijn uitgevoerd;
- ontbrekende of niet goed werkende brandkleppen in ventilatiekanalen.

Dit is te verklaren uit het feit dat de BVS een methode is waarbij, zoals hiervoor al aangegeven, minder op basis van documenten wordt beoordeeld.

Bovendien bestaat de BVS uit twee stappen: een eerste met een snelle quick-scan waarbij aanbevelingen worden gedaan voor een diepgaander onderzoek in de tweede stap.

Een andere belangrijke ontwikkeling, ook gezien in het licht van de resultaten van onderhavig onderzoek, is het voornemen bij DJI om de kwaliteit van de BHV-organisaties aanzienlijk te gaan verbeteren. De planvorming hiervoor is afgerond en uitvoering is gepland voor medio 2006.

Dit betekent samengevat een verbetering van de RI&E en een aanzienlijke intensivering in personeel bij de PI's, zowel kwantitatief (vanwege de bezettingsnormen met name in de nachturen) als kwalitatief (functieaanpassingen, training en opleidingen).

Geconcludeerd kan worden dat er inmiddels vanuit de eerstverantwoordelijken RGD en DJI een aantal adequate acties in gang zijn gezet, die bij zullen dragen aan borging van de brandveiligheid.

Opgemerkt wordt hierbij dat nog niet het beeld aanwezig is, dat er gehandeld wordt vanuit een integraal brandveiligheidsconcept, waarin plaats is voor risicoafwegingen, technische en niet technische aspecten en ook rekening wordt gehouden met het regiem van de gedetineerden in de PI. De maatregelen lijken nog te veel opgezet vanuit de sectorale benadering (vanuit bestaande wet- en regelgeving) en niet op basis van bijvoorbeeld geanalyseerde risico's en zwakke schakels in de keten van brandveiligheid.

De samenhang in de diverse op zich zeer nuttige verbeteracties ontbreekt dus eigenlijk.

In zijn algemeenheid kan het Programmaplan brandveiligheid dat door de RGD zal worden opgesteld hierin voorzien. Meer specifiek is de wettelijk verplichte RI&E een goed instrument om op basis van deze integrale kijk de (rest)risico's in kaart te brengen.

Deelconclusie:

- Door RGD en DJI zijn goede acties in gang gezet om de brandveiligheid te waarborgen. Deze deelacties zijn echter nog te veel sectoraal van aard en ontberen een aanpak vanuit een integrale benadering van het fenomeen brandveiligheid.
- De BVS is op zich een goed instrument voor het beoordelen van de brandveiligheid, maar is nog te eenzijdig gericht op de bouwkundige aspecten en zou doorontwikkeld moeten worden (door uitbreiding met gebruiks- en personele aspecten, incl. de BHV) tot een volwaardige scan.

7. Belemmeringen voor verbetering brandveiligheid

Als de brandveiligheid verbetering behoeft, is het van belang te weten welke belemmeringen er zijn, die verbeteringen in de weg staan. De belemmeringen zijn gegroepeerd in drie thema's:

- verdeelde verantwoordelijkheden;
- uniformering;
- adequate monitoring.

Verdeelde verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheid voor de verlening van gebruiksvergunningen en bouwvergunningen ligt centraal bij Burgemeester en Wethouders. Functioneel ligt dit meestal verdeeld bij de brandweer en het gemeentelijke bouw en woningtoezicht. De afstemming tussen brandweer en het bouw- en woningtoezicht is in de uitvoering van het toezicht hierop, vaak niet optimaal.

De verantwoordelijkheid voor de bouwaanvraag ligt bij de RGD en de verantwoordelijkheid voor het brandveilig gebruik bij DJI. Dit leidt tot een situatie waarin bouwkundige- en gebruiksaspecten niet optimaal worden afgestemd, zowel voor de fase van ontwerp en bouwen als voor de beheerfase.

De Schipholbrand heeft tot het besef geleid dat het waarborgen van brandveiligheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van RGD en DJI en dat men ook gezamenlijk moet werken aan de verbeteracties, waarbij ook een goede samenwerking met de gemeenten extra aandacht moet krijgen.

Deze acties zullen er toe moeten leiden dat zowel de bouwkundige- als de gebruiksveiligheid bij de PI's op korte én op langere termijn verbeterd wordt.

Uit het onderzoek blijkt dat een aantal gemeenten een PI bij een bouwaanvraag niet als een risicovol bouwwerk beschouwen. Gemeenten geven aan dat minder aandacht naar dit type bouwaanvragen gaat omdat de Rijksoverheid (RGD) opdrachtgever is. In de praktijk is gebleken dat de inzet van de gemeenten beter niet bepaald kan worden aan de hand van het type aanvrager, maar aan de hand van de specifieke risico's die met het type bouwwerk samenhangen. Bouwaanvragen voor PI's zouden gezien de specifieke risico's beter moeten worden getoetst aan de wettelijke eisen, ook al is de rijksoverheid opdrachtgever.

Bij één van de vijf onderzochte PI's werd met de bouw van de tijdelijke voorziening gestart voordat de bouwvergunning was afgegeven. Dit is in strijd met de Woningwet en maakt het de gemeente niet mogelijk haar taak als toezichthouder goed uit te oefenen. Daarmee is de

gemeente niet in de mogelijkheid geweest gedurende de bouw de brandveiligheid te controleren.

Deelconclusie:

- De verdeelde verantwoordelijkheid zowel wat betreft RGD/DJI als intern bij gemeenten, is een belemmering voor de verbetering van de brandveiligheid.
- Gemeenten zien PI's te weinig als bouwwerken met bijzondere risicofactoren als het gaat om brandveiligheid. De Rijksoverheid heeft niet altijd de te volgen procedures gerespecteerd, waardoor lokale overheden hun wettelijke (toezichts)taken niet adequaat kunnen uitvoeren.

Uniformering

Vanuit de RGD en DJI bestaat een behoefte aan een uniformering van de uitleg van de brandveiligheidseisen. De regelgeving ten aanzien van brandveiligheid wordt binnen verschillende gemeenten soms anders uitgelegd. Daardoor ontstaat het beeld dat binnen de ene gemeente strengere eisen worden gesteld dan in andere, dat sprake is van tegenstrijdige regels en zelfs van 'willekeur'. Dit probleem heeft de wetgever inmiddels onderkend. Met de beoogde invoering van het Gebruiksbesluit per 1 januari 2007 worden gebruikseisen, die nu nog in gemeentelijke bouwverordeningen zijn vastgelegd, geüniformeerd tot algemeen, landelijk geldende regels. Hierin zullen ook eisen staan voor gebouwen met een celfunctie, al zijn die eisen niet specifiek voor de celfunctie geschreven.

De wetgeving rond brandveiligheid is sectoraal gericht: arbowetgeving, preparatie brandweer en bouwtechnische regelgeving zijn bij verschillende ministeries ondergebracht. Daardoor ontbreekt een uniforme benadering van het totaalbeeld van de brandveiligheid bij het ontwerp, beheer en gebruik van gebouwen en het toezicht daarop. Daarnaast zijn er diverse handboeken, richtlijnen en adviezen die worden toegepast bij het bepalen van te nemen brandveiligheidsmaatregelen. De formele status van deze bronnen is niet voor alle partijen altijd duidelijk.

De wettelijk verplichte RI&E zou bij goede invulling daarvan, de functie kunnen vervullen om de benodigde integraliteit vorm te geven. Deze risicoanalyse is dus bij uitstek het instrument om, nadat het niveau van de bouwkundige- en gebruikseisen is vastgelegd, de restrisico's te bepalen en op grond daarvan de personele voorzieningen te kiezen om de restrisico's zoveel mogelijk op te heffen. Zoals hiervoor aangegeven schort er op dit moment nog zeer veel aan de aanwezigheid en kwaliteit van de RI&E bij de PI's.

Deelconclusies:

- Het gebrek aan uniformiteit in uitleg en toepassing van de regelgeving is een belemmering voor een verbetering van de brandveiligheid. Naar verwachting wordt dit ondervangen met de invoering van het Gebruiksbesluit per 1 januari 2007.
- De sectorale benadering van de wetgeving rond brandveiligheid wordt door veel partijen ervaren als een belemmering. Dit wordt versterkt door het ontbreken van een mechanisme waarmee verschillende brandveiligheidsaspecten ten opzichte van elkaar kunnen worden afgewogen. Het goed benutten van de RI&E kan vorm geven aan de noodzakelijk integraliteit.

Adequate monitoring

De brandveiligheid is niet statisch. Door gebruik en aanpassing verandert de brandveiligheidssituatie. Het is dus zaak deze situatie adequaat te monitoren.

De RGD heeft een brandveiligheidsscan (BVS) ontwikkeld waarmee de kwaliteit van de gebouwen in kaart is gebracht.

Het verdient aanbeveling om de BVS door te ontwikkelen tot een volwaardig inspectie-instrument, waarin de bouw- en installatieaspecten, gebruiks- en organisatorische aspecten en preparatie goed in balans zijn.

Een belangrijke component van de brandveiligheidssituatie bestaat uit een deskundig gebruik van het gebouw en een goed geoefende organisatie die adequaat handelt bij een calamiteit. Uit het onderzoek blijkt dat ontruiming in de praktijk onvoldoende geïmplementeerd wordt en dat risico's binnen het gebouw onvoldoende bekend zijn. Dit leidt tot een situatie waarin de medewerkers onvoldoende veiligheidsbewustzijn hebben. Dat is eigenlijk logisch, want het blijkt dat de PI's de risico's en reïstrisico's onvoldoende in beeld hebben. Alleen als die risico's goed in beeld zijn, kunnen organisatorische maatregelen effectief worden ingezet om bouwkundige tekortkomingen te compenseren. Dan is sprake van een integrale, brandveilige situatie.

Er is een te laag veiligheidsbewustzijn en te weinig specifieke kennis zowel bij DJI als op de werkvloer bij de PI's.

Dit is mede veroorzaakt door een groot verloop in het personeelsbestand, met name bij het ingehuurd personeel. De inhuur van extern personeel draagt hieraan op zichzelf ook bij.

Extern personeel beschikt wel over basiskennis, maar dient ook ingewerkt te worden in de specifieke omstandigheden in de betreffende PI.

Er moet (en volgens de planning van DJI zal) veel geïnvesteerd worden in de continuïteit van een BHV-organisatie. Dit is momenteel een structureel probleem bij de PI's, zo blijkt uit de algemene analyse. Belangrijke tekortkomingen met betrekking tot een brandveilig gebruik blijken zich bij 2 PI's te concentreren. Bij één van de twee heeft de gemeente in het verleden een dwangsom moeten opleggen om de PI te sommeren tekortkomingen op te lossen.

Deelconclusie:

- Het gebrek aan een goede monitor is een belemmering voor het verbeteren van de brandveiligheid.
- Het gebrek aan inzicht in de risico's op het niveau van de PI en de medewerkers is een belemmering voor verbeteringen.
- Een laag veiligheidsbewustzijn en gebrek aan specifieke kennis, zowel bij DJI als op de werkvloer bij de PI's, is een belemmering voor het doorvoeren van verbeteringen.

5.2 Is het veilig en wordt het veilig?

Is het veilig?

Afgezet tegen het wettelijk vereiste niveau zijn relevante tekortkomingen geconstateerd bij alle 5 onderzochte PI's. De relevante tekortkomingen (zie bijlage 2) betreffen zowel de bouwkundige, als de gebruiks- en organisatorische aspecten en zorgen daarmee voor de grootste risico's ten aanzien van de brandveiligheid. Vaak is bij de bouwkundige inspecties geconstateerd dat de eigenschappen van de gebruikte materialen en opbouw van wanden,

plafonds etc. met betrekking tot de brandwerendheid en rookontwikkeling niet met zekerheid zijn vast te stellen. Dit vereist nog intensief nader onderzoek door zowel de RGD (gebouweigenaar) als de toezichthouder (gemeente).

De geconstateerde bouwkundige tekortkomingen vereisen veelal grotere investeringen. Het onderzoek betreft weliswaar een steekproef bij 5 van de 24 PI's met cellenunits, maar de uitkomsten kunnen (mede door de selectiecriteria voor de keuze daarvan en de algemene informatie van RGD en DJI) als representatief beschouwd worden voor de gehele populatie van PI's met unitbouw. Het is dan ook aannemelijk, dat de situatie bij de andere PI's met cellenunits vergelijkbaar is.

Bij het bepalen van de brandveiligheid kunnen tekortkomingen op bijvoorbeeld bouwkundig vlak gecompenseerd worden met organisatorische maatregelen. Om deze organisatorische maatregelen te kunnen bepalen is het van cruciaal belang dat de risico's en restrisico's goed in beeld zijn. Juist op dit onderdeel scoren de PI's slecht. Daardoor ontbreekt het aan een afgewogen beeld bij de PI's van de brandveiligheid.

Geconcludeerd kan worden dat er bij de PI's geen sprake is van een apert onveilige situatie, maar wel zijn er relevante tekortkomingen geconstateerd, die afbreuk doen aan de optimale veiligheid en die zo spoedig mogelijk opgepakt moeten worden om de veiligheid structureel te verhogen en te waarborgen. Onder 'niet apert onveilig' wordt verstaan: het totaal van de tekortkomingen leidt niet tot de situatie dat het gebruik van de inrichting direct beëindigd moet worden, er is derhalve geen sprake van een direct levensbedreigende situatie (geen acuut gevaar). Dit tevens met als uitgangspunt dat deze situatie niet te lang mag voortduren, maar dat de tekortkomingen op korte termijn moeten worden opgeheven.

Voor een aantal bouwkundige aspecten (compartimentering, materiaaltoepassing) is het erg belangrijk dat door de RGD samen met de toezichthouder aanvullend onderzoek wordt gedaan om meer inzicht te krijgen in de brandveiligheid.

De tekortkomingen tonen wel aan dat veel inspanning nodig zal zijn om op alle aspecten aan de wettelijke eisen te voldoen.

Wordt het veilig?

Ontwikkelingen bij RGD en DJI

Ná de Schipholbrand is er een krachtige impuls geweest en zijn veel en op zichzelf goede acties in gang gezet vanuit DJI en RGD om de brandveiligheid op korte en lange termijn te verbeteren en te borgen.

De Schipholbrand heeft zeker ook tot verhoogd besef geleid voor het waarborgen van brandveiligheid met een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor medewerkers van de PI's, RGD en DJI en dat men ook gezamenlijk moet werken aan de verbeteracties, waarbij ook een goede samenwerking met de gemeenten extra aandacht moet krijgen.

Hiermee kunnen een aantal eerder genoemde belemmeringen worden opgeheven.

Opgemerkt wordt hierbij dat nog niet het beeld aanwezig is, dat er voldoende gehandeld wordt en gaat worden (zowel bij het ontwerp en bouw van nieuwe cellencomplexen als in de beheersituatie) vanuit een integraal brandveiligheidsconcept, waarin plaats is voor risicoafwegingen, technische en niet technische aspecten en ook rekening wordt gehouden met het regiem van de gedetineerden in de PI. De maatregelen lijken nog te veel opgezet vanuit de sectorale benadering (vanuit bestaande wet- en regelgeving) en niet op basis van bijvoorbeeld geanalyseerde risico's en zwakke schakels in de keten van brandveiligheid. Uit een dergelijke risicobenadering kan bijvoorbeeld blijken dat, naast (of in aanvulling op)

organisatorische maatregelen ook technische maatregelen effectiever en (kosten)efficiënter ingezet kunnen worden om de risico's te verminderen. Een voorbeeld hiervan is het aanbrengen van een sprinkler in de PI's in relatie tot aanpassingen in de organisatie. De samenhang in de diverse op zich zeer nuttige verbeteracties ontbreekt dus eigenlijk. In zijn algemeenheid kan het Programmaplan brandveiligheid dat door de RGD zal worden opgesteld hierin voorzien. Meer specifiek is de wettelijk verplichte RI&E een goed instrument om op basis van deze integrale kijk de (rest)risico's in kaart te brengen. De verbeteractie vanuit DJI met betrekking tot de BHV-organisatie is hierop in principe ook gericht.

Algemene belemmeringen

Er is sprake van gedeelde bevoegdheden en verantwoordelijkheid bij verschillende partijen (RGD, DJI, gemeentelijk BWT, brandweer etc.) voor de brandveiligheid bij de cellencomplexen.

De wettelijke kaders die een rol spelen zijn sectoraal gericht (bouwregelgeving, arbowetgeving, brandweerawat etc.). Dit maakt het stelsel rond brandveiligheid complex en werkt verkokering in de hand zowel bij vergunningverlening als bij het toezicht.

Om in de toekomst een veilige situatie te bereiken zal er een mechanisme geïntroduceerd moeten worden dat er voor zorgt dat al die verschillende aspecten op elkaar afgestemd worden. Dat kan op verschillende manieren.

Eenzijds kan dit in de uitvoering en organisatie adequater geregeld worden. Veel van de geconstateerde tekortkomingen hebben te maken met onvoldoende systematiek in de sturing op en borging van de brandveiligheid binnen de PI's.

Een goede RI&E kan op het niveau van de PI al bijdragen aan een afgewogen beeld van de brandveiligheid.

Ook kan gedacht worden aan een veiligheidsmanager, die waakt over het gebruik, de organisatie en de kwaliteit van de bouwwerken.

Een centrale coördinatie van vergunningaanvragen draagt hier ook toe bij. De RGD heeft dit inmiddels geïntroduceerd. Anderzijds zit de basis van de belemmering in de sectoraal gerichte regelgeving, waarvoor oplossingen deels in de maak zijn.

Door de beoogde komst van de WABO (Omgevingsvergunning) en het Gebruiksbesluit wordt een deel van de knelpunten rond de vergunningverlening opgelost, waarvan de effecten in de praktijk van de uitvoering eerst zouden kunnen worden afgewacht.

Daarnaast kan om de kwaliteit en uniformiteit van de uitvoering te bevorderen wel een nieuw brandveiligheidsconcept voor cellencomplexen ontwikkeld worden, als een verdere uitwerking van het huidige "Brandbeveiligingsconcept Cellen en Celgebouwen" van BZK. In deze nieuwe handreiking bepalen bouwkundige-, gebruiks- en organisatorische aspecten samen de brandveiligheid bij ontwerp, uitvoering en beheer van de bouwwerken. Hierin kunnen de aspecten ten opzichte van elkaar worden gewogen en kunnen verschillende brandveiligheidsniveaus vastgelegd worden.

Dit is dus meer dan het huidige, uit 1994 daterende, brandbeveiligingsconcept, dat alleen de componenten die van invloed zijn op de brandveiligheidssituatie bevat, maar nog geen integraal geheel geeft waarmee maatregelen ten opzichte van elkaar kunnen worden gewogen.

Het is dus vooral zaak om met name in de uitvoering op korte termijn (sturings)mechanismen te introduceren om de verkokering op te heffen.

Daartoe zijn wel al door de eerstverantwoordelijken goede aanzetten gedaan maar de allesomvattende integrale visie en aanpak (zowel inhoudelijk als in organisatorisch opzicht) om de veiligheid voor de toekomst te waarborgen, ontbreekt nog.

Hierin zou het reeds aangekondigde Programmaplan, dat door de RGD op verzoek van DJI wordt opgesteld, moeten gaan voorzien.

Veiligheid bij unitbouw

De resultaten van het onderzoek in zijn geheel beschouwend komen de Rijksinspecties wat betreft de brandveiligheid specifiek voor cellencomplexen uitgevoerd in unitbouw tot de volgende overweging.

In principe is op papier een sluitend brandveilig concept te ontwerpen, maar in de praktijk blijkt het een kwetsbaar systeem in vergelijking met traditionele bouwwijzen in steen/beton. Dit geldt met name als het cellencomplex niet als een tijdelijke voorziening (waarvoor dergelijke bouwsystemen feitelijk zijn bedoeld) wordt gebruikt, maar als een permanent bouwwerk gedurende veel langere tijd in gebruik blijft.

De argumentatie hiervoor is de combinatie van de volgende punten.

- De specifieke bouwwijze van aan elkaar gekoppelde prefab-units.
Een kenmerk van deze bouwwijze is de aanwezigheid van holle ruimten tussen de afzonderlijke units die bij brand als trekgat kunnen gaan fungeren. De brandwerendheid en brandcompartimentering, die vervat zijn in de prestatie-eisen van het Bouwbesluit, blijken moeilijk te garanderen en gegarandeerd te blijven mede door onzorgvuldige aanpassingen, zoals het aanbrengen van leidingdoorvoeren. De effecten van (kleine) bouwkundige onvolkomenheden kunnen dan groot zijn in de vorm van een snelle branduitbreiding.
Deze omstandigheid is extra relevant bij unitbouw in twee bouwlagen en een opbouw van units met daaromheen een externe schil.
- De aard en het huisvestingsregiem van de bewoners.
Bij de PI's is geconstateerd dat roken op cel is toegestaan en dat brandbare materialen en ontstekingsbronnen op cel aanwezig (mogen) zijn. De kans op ontstaan van brand is dan ook groot.
Cruciaal is dat de gedetineerden beschouwd moeten worden als (ingesloten) personen die zich niet zonder hulp van derden in veiligheid kunnen stellen⁶. Dit legt een zwaar accent op de ontruiming bij een calamiteit.

Uit oogpunt van brandveiligheid wordt een dergelijke bouwwijze voor met name deze doelgroep dus intrinsiek kwetsbaar geacht, omdat het brandrisico groter is.

Indien toch voor deze bouwwijze wordt gekozen dan legt dat een grote nadruk op adequate organisatorische en brandtechnische voorzieningen

Bovendien moet strikt de hand gehouden worden aan (het toezicht op) de naleving van de eisen en bij een tijdelijke inrichting ook op de beperkte instandhoudingstermijn.

Met name de vervolgeffecten van het ontstaan van brand worden bij deze bouwwijze, bij het niet-naleven van de eisen, aanzienlijk groter geacht dan bij traditionele bouw.

⁶ Dikwijls wordt ook gebruik gemaakt van het begrip niet-zelfredzaamheid. In het kader van de bouwregelgeving en de arboregelgeving is het begrip niet-zelfredzaamheid echter gericht op de lichamelijke en geestelijke gesteldheid van personen. Bij de interpretatie van het begrip niet-zelfredzaam in het kader van het Bouwbesluit 2003 speelt de NEN 4000 voorsnog geen rol. Het feit dat mensen zich niet zelfstandig in veiligheid kunnen brengen is niet een kwestie van niet-zelfredzaamheid maar het feit dat men is ingesloten of in detentie is.

Een nadere uitwerking van het begrip niet-zelfredzaam is in ontwikkeling ten behoeve van het Gebruiksbesluit. Voorsnog is de interpretatie van dit begrip, daar een definitie in de bouwregelgeving voorsnog ontbreekt, aan burgemeester en wethouders.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Conclusies

De resultaten van het onderzoek leiden, als samenvatting van de deelconclusies uit de analyse en de slotbeschouwing in hoofdstuk 5, tot de volgende hoofdconclusies:

1. Conclusies over de vraag: “Is het veilig?”

Bij de onderzochte cellenunits bij penitentiaire inrichtingen is geen sprake van een apert onveilige situatie (geen acuut gevaar) voor gedetineerden en personeel.

Er zijn wel veel relevante tekortkomingen geconstateerd die afbreuk doen aan de optimale veiligheid en die zo spoedig mogelijk opgepakt moeten worden om de veiligheid structureel te waarborgen.

Gezien de selecte steekproef van de onderzochte cellenunits kunnen de uitkomsten als representatief beschouwd worden voor de gehele populatie van penitentiaire inrichtingen met unitbouw.

- Afgezet tegen het wettelijk minimumniveau zijn er bij de onderzochte PI's veel relevante tekortkomingen geconstateerd. Het zwaartepunt ligt hierbij op de bouwkundige en personele aspecten (BHV), gevolgd door de gebruikseisen en de preparatie brandweer.
Op bouwkundig gebied is vaak geconstateerd dat de eigenschappen van de gebruikte materialen en opbouw van wanden, plafonds etc. met betrekking tot de brandwerendheid en rookontwikkeling niet met zekerheid zijn vast te stellen. Dit vereist nog intensief nader onderzoek door de RGD en de gemeenten.
Het totaal en de aard van de tekortkomingen bij de PI's tonen aan dat veel inspanning nodig zal zijn om op alle aspecten aan de wettelijke eisen te gaan voldoen. Met name de geconstateerde bouwkundige tekortkomingen vereisen veelal grote investeringen.
- De dossiervorming bij de gemeenten en de eerstverantwoordelijken voor de brandveiligheid, DJI en RGD, is niet op orde en doet afbreuk aan de borging van de brandveiligheid.
- De onvoldoende naleving van de eisen op het gebied van de brandveiligheid is primair veroorzaakt door te weinig brandveiligheidsbewustzijn en specifieke kennis bij de eerstverantwoordelijken RGD en DJI, mede ingegeven vanuit de veronderstelling dat de aanwezigheid van een gebruiksvergunning garantie is voor een compleet brandveilige inrichting.
- Het toezicht door de gemeente op de gebruikseisen is in zijn algemeenheid zowel kwantitatief als kwalitatief niet adequaat uitgeoefend.
Het toezicht is ook te weinig integraal dat wil zeggen er wordt teveel vanuit de afzonderlijke aspecten (bouw, gebruik en organisatie) toezicht uitgeoefend.
Bij de PI met adequaat toezicht door de gemeente bleek de naleving aantoonbaar op een hoger niveau.
- De onvoldoende samenwerking en afstemming tussen de gebouweigenaar (RGD), de gebruiker (DJI) en de gemeenten stond een adequate en integrale aanpak van de brandveiligheid bij de PI's in de weg.

2. Conclusies over de vraag: "Wordt het veilig?"

Door de RGD en DJI zijn inmiddels goede verbeteracties gepland en in gang gezet. Daarmee is een goede weg ingeslagen om de brandveiligheid te gaan waarborgen, maar deze acties moeten nog wel goed en consequent tot uitvoering gebracht worden. Deze acties zijn evenwel nog te veel sectoraal van aard en ontberen een aanpak vanuit een allesomvattende integrale visie en aanpak (zowel inhoudelijk als in organisatorisch opzicht) om de veiligheid voor de toekomst te waarborgen.

- De plannen voor de verbetering van de BHV-organisatie zijn een goede basis om de geconstateerde tekortkomingen op dit aspect van brandveiligheid aan te pakken.
- De door de RGD ontwikkelde brandveiligheidsscan (BVS) is op zich een goed instrument voor het beoordelen van de brandveiligheid, maar is nog te eenzijdig gericht op de bouwkundige aspecten en nog te weinig op de gebruiks- en personele aspecten.
Met een BVS die alle aspecten van brandveiligheid omvat, kan de brandveiligheid vanaf het ontwerp, bij de bouw en structureel tijdens het gebruik door DJI, gemonitord worden. Dit is nu dus nog niet het geval.
- Uit oogpunt van brandveiligheid wordt unitbouw, in de vorm van aan elkaar gekoppelde prefab-units, in bouwkundig opzicht, in combinatie met de aard en het huisvestingsregiem van de bewoners, intrinsiek een kwetsbare bouwwijze geacht in vergelijking met traditionele bouw in steen/beton, omdat het brandrisico groter is. Een kenmerk van deze bouwwijze is de aanwezigheid van holle ruimten tussen de afzonderlijke units die bij brand als trekgat kunnen gaan fungeren.
De brandwerendheid en brandcompartimentering, die vervat zijn in de prestatie-eisen van het Bouwbesluit, blijken moeilijk te garanderen en gegarandeerd te blijven. De effecten van (kleine) bouwkundige onvolkomenheden kunnen dan groot zijn in de vorm van een snelle branduitbreiding.
Dit speelt met name bij unitbouw die bestaat uit 2 bouwlagen (gestapelde prefab-units met holle ruimten daartussen) en constructies die zijn uitgerust met een schil rond de gekoppelde units (metalen zeecontainers, waarbij er een verbinding is tussen de kruipruimte en de ruimte boven plafonds).
Indien om bepaalde redenen toch voor deze bouwwijzen wordt gekozen, legt dat een grote nadruk op adequate organisatorische en brandtechnische voorzieningen en strikte naleving van de eisen.

3. Conclusies over de belemmeringen bij de verbetering van de brandveiligheid.

De wettelijke kaders die een rol spelen bij brandveiligheid zijn sectoraal gericht (bouwregelgeving, arbowetgeving, brandweerwet etc.). Dit maakt het stelsel rond brandveiligheid complex en werkt verkokering in de hand bij de uitvoering (zowel bij de vergunningverlening als bij het toezicht).

Het gebrek aan uniformiteit in uitleg en toepassing van de regelgeving is een belemmering voor een verbetering van de brandveiligheid.

Deels zijn voor deze belemmeringen rond de vergunningverlening oplossingen in zicht door de beoogde komst van de WABO (Omgevingsvergunning) en het Gebruiksbesluit (volgens planning met ingang van 1 januari 2007).

Verder hebben veel van de geconstateerde tekortkomingen te maken met onvoldoende systematiek in de sturing op en bewaking van de brandveiligheid binnen de PI's, met andere woorden de uitvoering op dit gebied is door de RGD en DJI niet adequaat geregeld.

6.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf met aanbevelingen wordt onderscheid gemaakt in inhoudelijke aanbevelingen voor verbetering van de brandveiligheid bij (tijdelijke) cellenunits naar aanleiding van dit onderzoek en aanbevelingen voor vervolgacties na dit onderzoek.

6.2.1 Aanbevelingen voor brandveiligheid cellenunits

Aanbevelingen richting RGD en DJI

1. De op zichzelf goede verbeteracties die zijn gepland, dienen voortvarend te worden uitgevoerd. Met name de verbetering van de BHV-organisatie dient hoge prioriteit te hebben. Op grond van de Arbowet en het Arbobesluit moet de werkgever, mede op grond van de risico-inventarisatie & -evaluatie (RI&E) invulling geven aan de organisatorische en materiële voorzieningen op het gebied van de bedrijfshulpverlening. Met name de ontruiming bij calamiteiten is hierbij een belangrijk item.
Door DJI dient bewerkstelligd te worden dat alle penitentiaire inrichtingen over een adequate RI&E beschikken, alsmede over een goed georganiseerde BHV. Daartoe kan DJI een voorbeeld- of branche-RI&E opstellen, op basis waarvan de inrichtingen tot een snelle implementatie kunnen komen. Zo nodig kan worden overwogen hierbij een beroep te doen op Arbo-diensten.
2. Om de noodzakelijke integrale visie en aanpak (zowel inhoudelijk als organisatorisch) vorm te geven moet het reeds beoogde Programmaplan brandveiligheid (integraal plan van aanpak ter borging van de brandveiligheid) nu met hoge prioriteit opgesteld worden.
3. De kennis en het veiligheidsbewustzijn bij personeel van RGD en DJI dienen verhoogd te worden en te blijven. Alleen dan zullen de medewerkers alert zijn op onveilige situaties.
4. Om in de toekomst een brandveilige situatie te garanderen zal er een (sturings)mechanisme geïntroduceerd moeten worden, dat er voor zorgt dat alle aspecten die de brandveiligheid bepalen op elkaar afgestemd worden en dat er systematiek komt in de borging daarvan. Mogelijkheden daartoe zijn:
 - a. Een goede RI&E die op het niveau van de PI bijdraagt aan een afgewogen brandveiligheid.
 - b. Introductie van een veiligheidsmanager, die waakt over het gebruik, de organisatie en de kwaliteit van de bouwwerken.
 - c. Een centrale coördinatie van vergunningaanvragen. Bij de RGD wordt nagegaan hoe dit invulling kan krijgen.
Door de beoogde komst van de WABO (Omgevingsvergunning) en het Gebruiksbesluit wordt een deel van de knelpunten rond de vergunningverlening opgelost.
 - d. Bundel vanuit DJI en RGD de communicatie over vergunningaanvragen. Alleen dan kan de balans tussen de verschillende brandveiligheidsaspecten bewaakt worden.

5. De BVS is in potentie een goed instrument om de brandveiligheid te onderzoeken en te monitoren. De BVS dient doorontwikkeld te worden tot een volwaardige scan waarmee bouwkundige-, gebruiks- en personele aspecten integraal in beeld kunnen worden gebracht.
De BVS dient vervolgens op reguliere basis te worden uitgevoerd.
6. Bij zowel de RGD als DJI en de afzonderlijke PI's moet de dossiervorming op orde gebracht worden.
7. Bij 3 van de 5 onderzochte PI's is het toegestaan te roken in de cellen. Ook zijn bronnen voor het stichten/ontstaan van brand aanwezig op de cel (magnetron, waterkoker en TV). Hierdoor ontstaat er een verhoogd risico op brand. Dit risico kan grotendeels worden weggenomen. Het beleid hieromtrent dient daarom door DJI geëvalueerd en geüniformeerd te worden.
8. Er dient een expliciete afweging gemaakt te worden of cellencomplexen in unitbouw, in de vorm van aan elkaar gekoppelde prefab-units, die geen tijdelijke maar een permanente functie hebben, vanwege hun intrinsieke kwetsbaarheid uit oogpunt van brandveiligheid nog langer wenselijk zijn. Met name geldt dit voor unitbouw in twee bouwlagen en bouwwerken met een dubbele schil.
9. Om een adequate en integrale aanpak van de brandveiligheid bij de PI's te realiseren dient door RGD en DJI de afstemming en samenwerking met de gemeenten verbeterd te worden.

Aanbevelingen richting gemeenten/brandweer

10. Het toezicht op de PI's dient zowel kwalitatief (volledigheid, integraliteit en diepgang) als kwantitatief (verhoging frequentie) verbeterd te worden. Een goede samenwerking tussen het gemeentelijk BWT en de brandweer is daarbij een voorwaarde.
11. Zorg dat aanvalsplannen aanwezig en actueel zijn en de benodigde informatie bevatten voor een adequate repressie.
12. Bij de gemeenten/brandweer moet de dossiervorming op orde gebracht worden.

Aanbeveling richting BZK, RGD en DJI

13. Ontwikkel, om de kwaliteit en uniformiteit van de uitvoering te bevorderen, een nieuw brandveiligheidsconcept voor cellencomplexen als een verdere uitwerking van het huidige "Brandbeveiligingsconcept Cellen en Celgebouwen" van BZK.
In deze handreiking bepalen bouwkundige-, gebruiks- en organisatorische aspecten samen de brandveiligheid bij ontwerp, uitvoering en beheer van de bouwwerken. Hierin kunnen de aspecten ten opzichte van elkaar worden gewogen en kunnen verschillende brandveiligheidsniveaus vastgelegd worden.
Communiceer deze visie vervolgens met ontwerpers, bouwers, beheerders en gebruikers van gebouwen.

Aanbevelingen richting VROM

14. In het Bouwbesluit 2003 ontbreekt onbedoeld een verwijzing in artikel 2.109 naar artikel 2.106 aangaande WBDBO-eisen voor brandcompartimenten bij tijdelijke bouwwerken. Aanbevolen wordt om dit bij de eerstvolgende wijziging van het Bouwbesluit aan te vullen.
15. Bezie of specifieke nadere eisen moeten worden opgesteld voor gebouwen en constructies bestaande uit aan elkaar gekoppelde units.

6.2.2 Aanbevelingen vervolgacties van het onderzoek

De volgende vervolgacties worden naar aanleiding van dit onderzoek aanbevolen.

1. Getoetst aan de doelstellingen van het onderzoek is de conclusie dat deze eerste fase met onder andere een steekproef bij 5 PI's een voldoende duidelijk beeld heeft opgeleverd van de brandveiligheid bij cellenunits (zowel wat betreft de specifieke inhoudelijke aspecten als de representativiteit voor de totale groep van PI's met (tijdelijke) cellenunits).
2. De Rijksinspecties gaan er vanuit dat de eerstverantwoordelijken voor de brandveiligheid, de RGD en DJI (in afstemming met de eerstelijns toezichthouders de betreffende gemeente), de aanbevelingen ter (structurele) verbetering daarvan zullen opvolgen. Gezien de uitkomsten van deze fase van het onderzoek zijn daarvoor ook voldoende aanwijzingen.
3. De Rijksinspecties zien dan ook geen reden om nu direct een vervolgonderzoek te doen naar de brandveiligheid bij penitentiaire inrichtingen, maar zijn voornemens om over een jaar (in 2007) opnieuw de brandveiligheid te gaan toetsen. In de tussenliggende periode hebben de eerstverantwoordelijken de gelegenheid om de aanbevelingen en verbeterplannen te implementeren. In 2007 kunnen vervolgens de effecten van die verbeteringen inzichtelijk worden gemaakt.
4. Aangezien de verbeterplannen en in gang gezette acties van de eerstverantwoordelijken betrekking hebben op de totale groep van penitentiaire inrichtingen (en dus niet alleen op de nu onderzochte tijdelijke cellenunits) zijn de Rijksinspecties voornemens om dit onderzoek in 2007 ook te richten op deze totale groep.
5. De Rijksinspecties zijn voornemens om, mede op basis van hun kennis en ervaring, de verbetering van de (borging van de) brandveiligheid tevens te helpen bewerkstelligen richting de eerstverantwoordelijken en de eerstelijns toezichthouders door middel van compliance assistance. In samenwerking met hen zullen daarvoor de nodige activiteiten en hulpmiddelen ontwikkeld gaan worden (bijvoorbeeld workshops/studiedagen voor gemeentelijke BWT/Brandweer, ondersteuning bij het ontwikkelen van een integrale brandveiligheidsplan door RGD en DJI, ondersteuning voor de opzet van de BHV-organisatie en de branche-RI&E).

BIJLAGE 1: ONDERZOCHE PENITENTIAIRE INRICHTINGEN

1. Bouwwijze: houtskeletbouw met metselwerk gevels (twee bouwlagen cellen)

- aantal cellen: 96
- gebruiksoppervlak: 5700 m²
- regiem: Huis van Bewaring, sober regiem
- status bouwvergunning: permanent (niet permanent gedeelte reeds gesloten)
- instandhoudingstermijn: n.v.t.

2. Bouwwijze: houtskeletbouw, 2 gebouwen (twee bouwlagen: onderste bouwlaag cellen, daarboven personeelsruimte, stook- en andere technische ruimten)

- aantal cellen: 48
- gebruiksoppervlak: 2300 m²
- regiem: Gesloten TBS kliniek
- status bouwvergunning: permanent/tijdelijk (tevens art. 17 WRO)
- instandhoudingstermijn: 5 jaar, niet verlopen.

3. Bouwwijze: detentieboot, staal/houtskeletbouw (drie bouwlagen op ponton)

- aantal cellen: 118
- gebruiksoppervlak: 5400 m²
- regiem: Vreemdelingen zonder identiteit
- status bouwvergunning: tijdelijk (tevens art. 17 WRO)
- instandhoudingstermijn: 5 jaar, niet verlopen.

4. Bouwwijze: metalen zeecontainers (metalen schil)

- aantal cellen: 175
- gebruiksoppervlak: 7100 m²
- regiem: Sober regiem (Vrouwen; Vreemdelingen zonder identiteit)
- status bouwvergunning: tijdelijk (tevens art. 17 WRO)
- instandhoudingstermijn: 2 jaar, verlopen.

5. Bouwwijze: houtskeletbouw (2 bouwlagen cellen)

- aantal cellen: 40
- gebruiksoppervlak: 2170 m²
- regiem: Huis van Bewaring
- status bouwvergunning: tijdelijk
- instandhoudingstermijn: 4 jaar, niet verlopen.

BIJLAGE 2: TEKORTKOMINGEN

Tabel 1: Tekortkomingen niveau bestaande bouw

Overzicht tekortkomingen 5 onderzochte PI's													
prioriteit A: zeer belangrijk, direct van grote invloed op de veiligheid (≡3 pnt)	x = nader onderzoek vereist												
prioriteit B: tamelijk belangrijk, direct van invloed op de veiligheid (≡2 pnt)													
prioriteit C: minder belangrijk, indirect van invloed op de veiligheid (≡1 pnt)													
+ = snel, gemakkelijk zonder grote kosten te verhelpen (≡1 pnt)													
+/- = redelijk eenvoudig te verhelpen maar redelijk veel kosten (≡2 pnt)													
- = niet zonder veel moeite en/of veel kosten te verhelpen (≡3 pnt)													
Tekortkomingen 'niveau bestaande bouw'	aantal		1	2	3	4	5	score 'zwaarte'	score 'oplosbaarheid'	eindscore ('zwaarte' * aantal)	subtotaal	eindscore ('oplosbaarheid' * aantal)	subtotaal
Beperking uitbreiding brand	11										30		19
doorvoeren van leidingen die onvoldoende brandwerend zijn afgewerkt	4	A	+	1	1		1	1	3	1	12		4
brandkleppen ventilatiesysteem (niet aanwezig, niet goede plek, functioneren niet goed)	3	A	+/-	1	1		x	1	3	2	9		6
stookruimten niet als apart brandcompartiment uitgevoerd	2	B	+/-	1	1				2	2	4		4
(sub)brandcompartimentering voldoet niet (puien/bouwlagen/cellen)	1	B	+/-	x	x		x	1	2	2	2		2
gevel-/gebouwconstructie mogelijk brandgevaarlijk	1	A	-				1		3	3	3		3
Vluchten	2										6		2
brandwerende deuren in vluchtroute sluiten onvoldoende en/of te grote ruimte onder deuren	1	A	+				1		3	1	3		1
ontbreken deurdrangers	1	A	+				1		3	1	3		1
materiaalgebruik in de schil (open constructie/tussen vloeren)	0	A	-					x	3	3	0		0
materiaal in rookvrije vluchtroute onvoldoende brand- of rookwerend.	0	B	+/-	x	x	x	x	x	2	2	0		0
vluchten uit rookcompartiment naar ander rookcompartiment	0	B	-	x					2	3	0		0
zelfsluitende deuren niet op tekening, wel goed uitgevoerd	0	C	+		0				1	1	0		0
(Nood)verlichting en vluchtrouteaanduiding	8										10		15
noodverlichting en vra op (bouwvergunning)tekening uitgevoerd en in de praktijk komen niet overeen	4	C	+/-	1	1		1	1	1	2	4		8
vluchtrouteaanduiding voldoet niet aan de eisen	3	C	+/-	1	1			1	1	2	3		6
geen noodstroomvoorziening in vluchtrampenhuis, daar waar die wel vereist is	1	A	+					1	3	1	3		1
Constructieve wijzigingen	2										2		2
aanbrengen nieuwe ventilatie-installatie met nieuwe doorvoeren, o.a. door verdiepingvloer	1	C	+	1					1	1	1		1
gebouwd in afwijking van de tekeningen in bouwvergunningdossier	1	C	+		1				1	1	1		1
Brandwerendheid mbt bezijken	1										3		2
brandwerendheid hoofddraagconstructie onvoldoende	0	A	-	x	x			x	3	3	0		0
In afwijking bouwtekening kolom met materiaal bekleed met onvoldoende weerstand tegen brand	1	A	+/-				1		3	2	3		2
Branddetectie en -bestrijding	0										0		0
	0								0	0	0		0
Voorschriften van stedenbouwkundige aard	0										0		0
	0								0	0	0		0
Gebruikseisen bouwverordening	23										39		37
aanwezige blusmiddelen niet vrij van blokkades/slecht bereikbaar	1	A	+				1		3	1	3		1
geen certificaat ontruimingsinstallatie/BMI	4	C	+	1	1		1	1	1	1	4		4
deuren in vluchtroute niet zonder sleutel over minimaal vereiste breedte te openen	3	B	-	1		1		1	2	3	6		9
brand- of rookwerende deuren vastgezet	1	B	+				1		2	1	2		1
geen certificaat rook- en warmteafvoerinstallatie	1	C	+					1	1	1	1		1
geen brandweeringang aanwezig/vastgelegd	1	C	+/-					1	1	2	1		2
register controles/keuringen installaties niet aanwezig	4	C	+	1	1		1	1	1	1	4		4
vluchtroute niet vrij van obstakels	2	B	+	1				1	2	1	4		2
niet-zeldovende papierbakken	3	A	+	1		1		1	3	1	9		3
brandweersleutelkluis ontbreekt	1	C	+/-					1	1	2	1		2
geen ontruimingsplan aanwezig	1	C	+		1				1	1	1		1
bronnen voor brandstichting in inventaris aanwezig (magnetron, waterkoker, TV)	1	A	+				1		3	1	3		1
BHV	22										50		37
aanwezige risicoinventarisatie en -evaluatie is niet actueel	2	C	+		1		1		1	1	2		2
risico's zijn niet goed in beeld gebracht en/of worden niet geëvalueerd	4	B	+/-	1	1		1	1	2	2	8		8
er is geen RI&E beschikbaar	1	C	+			1			1	1	1		1
tijdelijke voorziening niet opgenomen in RI&E	1	C	+		1				1	1	1		1
niet op elk moment is bekend welke BHV-ers aanwezig zijn en waar die zich bevinden	2	A	+	1				1	3	1	6		2
er wordt niet te allen tijde gecontroleerd of voldoende BHV-ers aanwezig zijn	2	B	+	1				1	2	1	4		2
er zijn onvoldoende waarborgen dat altijd het minimaal vereiste BHV-ers aanwezig is	2	A	+	1				1	3	1	6		2
niet alle BHV-ers zijn goed opgeleid	2	A	+		1			1	3	1	6		2
personeel niet goed op de hoogte van procedures ontruiming	1	B	+/-				1		2	2	2		2
instructie brandmelding niet actueel	1	B	+/-				1		2	1	2		1
ontruimingsplan wordt onvoldoende geoeft	4	A	+/-		1	1	1	1	3	2	12		8
inhoud en resultaten van oefeningen worden niet vastgelegd en geëvalueerd	0	C	+					x	1	1	0		0
Preparatie brandweer	13										25		13
aanvalsplan of bereikbaarheidsplan voldoet niet aan de richtlijnen	1	C	+				1		1	1	1		1
aanvalsplan is niet beschikbaar	1	C	+				1		1	1	1		1
onduidelijkheid over de informatie die brandweer bij aankomst krijgt overhandigd	1	C	+					1	1	1	1		1
aanvalsplan of bereikbaarheidsplan is niet actueel	1	B	+		1				2	1	2		1
gegevens contactpersonen ontbreken	1	A	+		1				3	1	3		1
belangrijke telefoonnummers ontbreken	1	A	+		1				3	1	3		1
aantal gedetineerden en medewerkers is niet aangegeven	1	B	+		1				2	1	2		1
constructie- en indelingsgegevens gebouw ontbreken	1	C	+		1				1	1	1		1
gegevens in- en uitwendige samenstelling gebouw ontbreken	1	C	+		1				1	1	1		1
brandcompartimentering is niet aangegeven	2	B	+		1		1		2	1	4		2
bijzondere technische voorzieningen niet aangegeven	2	A	+		1		1		3	1	6		2
totaal aantal tekortkomingen	82												
				15	22	4	18	23					

Opmerkingen bij tabel 1

1. De nummering van de PI's in tabel 1 correspondeert met die in bijlage 1.
2. Deelaspect een '0' voldoet niet op de tekeningen, maar wel in de praktijk en is niet als tekortkoming gerekend.
3. In tabel 1 zijn alleen de geconstateerde tekortkomingen opgenomen. De onderzoeksaspecten waarop geen tekortkomingen zijn geconstateerd zijn niet in de tabel opgenomen. Het onderzoek bestond uit meer onderzoeksitems dan in tabel 1 zijn opgenomen.
4. In geval van twijfel of indien nader onderzoek is vereist, is dit aangeven in tabel in met een 'x'.

Tabel 2: Verschillen met niveau nieuwbouw

	1	2	3	4	5
Verschillen 'niveau nieuwbouw'					
Beperking uitbreiding brand					
WBDBO vluchttrappenhuis onvoldoende			1		
doorvoeren van leidingen die onvoldoende brandwerend zijn afgewerkt	1	1		x	1
brandkleppen ventilatiesysteem (niet aanwezig, niet goede plek, functioneren niet goed)	1	1		x	1
stookruimten niet als apart brandcompartiment uitgevoerd	1	1			
(sub)brandcompartimentering voldoet niet (puien/bouwlagen)	x	1	1	1	1
gevel-/gebouwconstructie mogelijk brandgevaarlijk				1	
materiaaltoepassing isoleercellen voldoet niet			1		
Vluchten					
materiaal in rookvrije vluchtroute onvoldoende brand- of rookwerend.	x	x	x	x	x
vluchten uit rookcompartiment naar ander rookcompartiment	x				
opvang- en doorstroomcapaciteit rookvrije vluchtroutes	x				
brandwerende deuren in vluchtroute sluiten onvoldoende				1	
ontbreken deurdrangers				1	
materiaalgebruik in de schil (open constructie/tussen vloeren)					x
zelfsluitende deuren niet op tekening, wel goed uitgevoerd		0			
deurbreedte te gering			1		
draairichting deuren tegen vluchtrichting			1		
hoogte rookvrije vluchtroute onvoldoende			1		
(Nood)verlichting en vluchtrouteaanduiding					
vluchtrouteaanduiding voldoet niet aan de eisen	1	1			1
noodverlichting en vra op (bouwvergunning)tekening uitgevoerd en in praktijk komen niet overeen	1	1		1	1
geen noodstroomvoorziening in vluchttrappenhuis, daar waar die wel vereist is					1
Brandwerendheid mbt bezwijken					
brandwerendheid hoofddraagconstructie onvoldoende	x	x	x		x
In afwijking bouwtekening kolom met materiaal bekleed met onvoldoende weerstand tegen brand				1	
	29	5	6	6	6

Opmerkingen bij tabel 2

1. De nummering van de PI's in tabel 1 correspondeert met die in bijlage 1.
2. De tekortkomingen op het gebied van vluchten bij PI nummer drie, de detentieboot, hangen samen met de specifieke afmetingen van gangen en vloerhoogten op de boot en hebben alle drie daarmee dezelfde oorzaak.
3. In tabel 2 komen 'verschillen' voor die niet in de tabel met tekortkomingen bestaande bouw (tabel 1) staan. Die geldt voor deelaspecten die wel aan het niveau voor bestaande bouw voldoen en niet aan het niveau voor nieuwbouw uit het Bouwbesluit 2003.
4. Deelaspect een '0' voldoet niet op de tekeningen, maar wel in de praktijk en is niet als tekortkoming gerekend.
5. In geval van twijfel of indien nader onderzoek is vereist is dit aangeven in tabel in met een 'x'

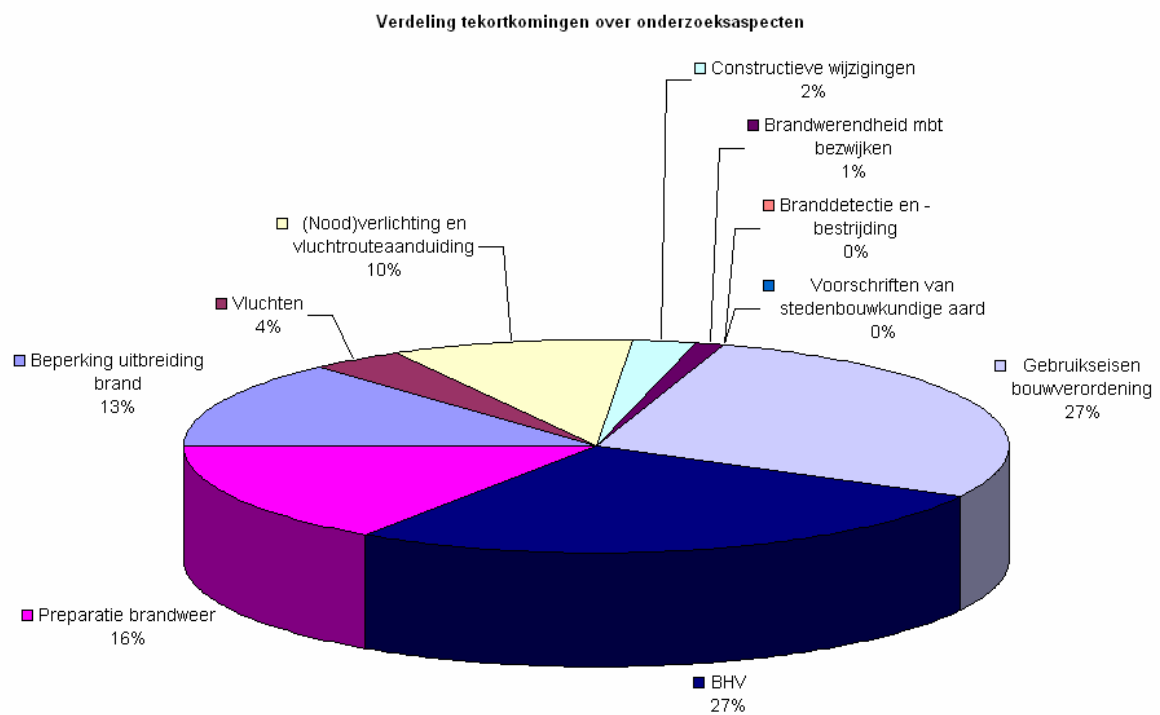
Tabel 3: Tekortkomingen niveau tijdelijke bouw

	1 (=niveau bestaand want is permanent gebouwd)	2	3	4	5
Tekortkomingen 'niveau tijdelijke bouw'					
Beperking uitbreiding brand					
doorvoeren van leidingen die onvoldoende brandwerend zijn afgewerkt	1	1		1	1
brandkleppen ventilatiesysteem (niet aanwezig, niet goede plek, functioneren niet goed)	1	1		x	1
stookruimten niet als apart brandcompartiment uitgevoerd	1	1			
(sub)brandcompartimentering voldoet niet (puien/bouwlagen)	x	x		x	1
gevel-/gebouwconstructie mogelijk brandgevaarlijk				1	
Vluchten					
materiaal in rookvrije vluchtroute onvoldoende brand- of rookwerend.	x	x	x	x	x
vluchten uit rookcompartiment naar ander rookcompartiment	x				
opvang- en doorstroomcapaciteit rookvrije vluchtroutes					
brandwerende deuren in vluchtroute sluiten onvoldoende				1	
ontbreken deurdrangers				1	
zelfsluitende deuren niet op tekening, wel goed uitgevoerd		0			
(Nood)verlichting en vluchtrouteaanduiding					
vluchtrouteaanduiding voldoet niet aan de eisen	1	1			1
noodverlichting en vra op (bouwvergunning)tekening uitgevoerd en in praktijk komen niet overeen	1	1		1	1
geen noodstroomvoorziening in vluchtrappenhuis, daar waar die wel vereist is					1
Brandwerendheid mbt bezwijken					
brandwerendheid hoofd draagconstructie onvoldoende	x	x			x
In afwijking bouwtekening kolom met materiaal bekleed met onvoldoende weerstand tegen brand				1	
	22	5	5	0	6
				6	6

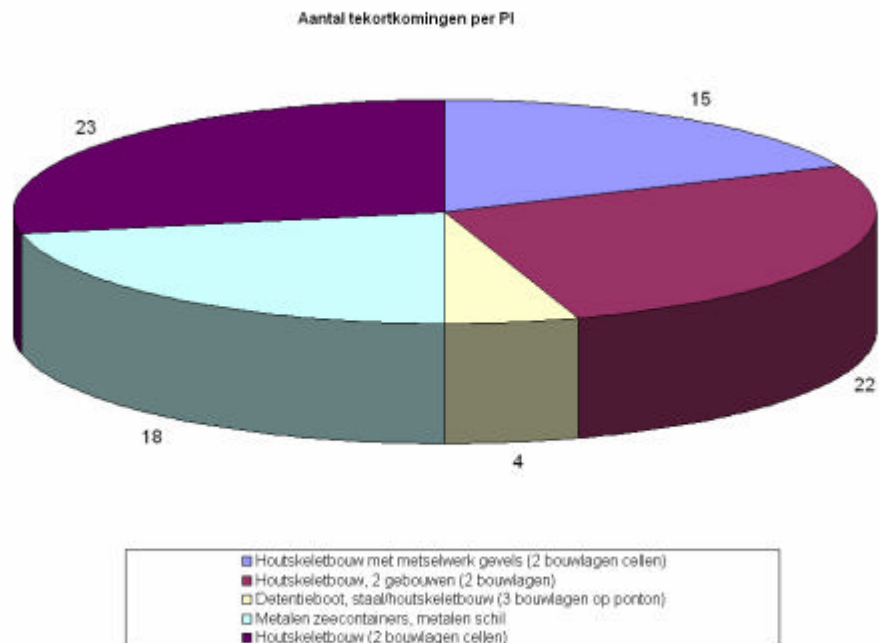
Opmerkingen bij tabel 3

1. De nummering van de PI's in tabel 1 correspondeert met die in bijlage 1.
2. Deelaspect een '0' voldoet niet op de tekeningen, maar wel in de praktijk en is niet als tekortkoming gerekend.
3. Ten opzichte van niveau bestaande bouw kunnen tekortkomingen voorkomen die niet in tabel 1 voorkomen. Dit wordt veroorzaakt door de strijdigheid met eisen die gelden voor nieuwe, tijdelijke gebouwen.
4. Soms staan tekortkomingen wel in tabel 1 en tabel 3, omdat er voor deze eis geen specifiek niveau nieuwbouw tijdelijke bouw is vastgesteld, maar wel een niveau bestaande en een niveau nieuwbouw voor permanente gebouwen.
5. In geval van twijfel of indien nader onderzoek is vereist is dit aangeven in tabel in met een 'x' .

BIJLAGE 3: GRAFIEKEN



Grafiek 1: verdeling aantal tekortkomingen over onderzoeksaspecten



Grafiek 2: aantal tekortkomingen per type PI

BIJLAGE 4: AFKORTINGEN

AI	Arbeidsinspectie (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
ARAR	Algemeen Rijksambtenaren Reglement
BHV	Bedrijfshulpverlening
BMI	Brandmeldinstallatie
BVS	brandveiligheidsplan
BWT	Bouw- en Woningtoezicht
CCRB	College van Commandanten van Regionale Brandweren
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen (Ministerie van Justitie)
HSB	Houtskeletbouw
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
IST	Inspectie voor de Sanctietoepassing (Ministerie van Justitie)
MBV	Model Bouwverordening
ORI	Ontruimingsinstallatie
OVV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
PI	Penitentiaire Inrichting
RI&E	Risico-inventarisatie en -evaluatie
RGD	Rijksgebouwendienst (Ministerie van VROM)
VI	VROM-Inspectie (Ministerie van VROM)
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VRA	Vluchtroute aanduiding
WABO	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (= ‘omgevingsvergunning’)
WBDBO	Weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag
WRD	Weerstand tegen rookdoorgang
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening