

Bijlage: standpunt ten aanzien van de aanbevelingen

De aanbevelingen van de inspecties nemen wij zonder uitzondering over. Wel kiezen wij bij een paar aanbevelingen voor een iets andere uitwerking in de praktijk

Aanbeveling 1: bouwkundige aspecten

De rijksinspecties bevelen aan om in die gevallen waar op een eenvoudige en kostenefficiënte manier maatregelen kunnen worden genomen, de bekende bouwkundige problemen op korte termijn op te lossen, zonder te wachten op een oplossing op het niveau nieuwbouw van het Bouwbesluit 2003.

DJI / Rgd

Standpunt

Bij ons standpunt hierover maken wij een onderscheid in drie deelvragen

- a. Prioriteitstelling;
- b. Gewenste eindniveau;
- c. Rol gemeenten en brandweer en samenwerking.

a. Prioriteitstelling

De aanbeveling van de inspecties ziet vooral op de gewenste prioriteitstelling. Wij onderschrijven deze aanbeveling voorzover daarin de gedachte besloten ligt tot prioriteitstelling te komen. Wij gaan echter een stap verder dan de inspecties door vanuit een risicobenadering de grootste prioriteit te geven aan de verbetering van de brandveiligheid van cellen, omdat cellen de kwetsbaarste groep herbergen en ook naar verhouding het meest de oorzaak van brand in cellen te vinden is.

De prioritering met betrekking tot bouwkundige aspecten wordt als volgt uitgevoerd: De huidige aanpak kent drie fasen.

Fase 0: In deze fase zijn op basis van de brandscans de compenserende maatregelen genomen. Deze maatregelen kunnen zowel organisatorisch als technisch van aard zijn. De organisatorisch maatregelen kunnen bestaan uit extra BHV, aanpassing van ontruimingsplannen, extra ontruimingsoefeningen en het buiten gebruik stellen van cellen. De technische maatregelen behelzen de snel en makkelijk uitvoerbare maatregelen welke aanzienlijk bijdragen aan risicovermindering. Deze kunnen zowel tijdelijk als permanent van aard zijn, daar niet alle makkelijk uitvoerbare technische voorzieningen duurzame oplossingen betreffen.

Door middel van dit pakket van maatregelen kan de inrichting op verantwoorde wijze in bedrijf blijven. Kenmerkend voor deze fase is dat deze tijdelijk is, gezien het vooruitzicht van de uitvoering van fase 1 en 2. Voorts zijn de bestaande knelpunten en risico's bekend en beheersbaar en is de organisatie in staat adequaat te reageren.

Fase 1: Deze fase richt zich op de 'basiscelveiligheid', omdat de meeste branden in een inrichting plaats vinden in de cel en de grootste kwetsbaarheid zich ook in de cel voor doet. Dit betekent dat in deze fase eerst alle cellen op minimaal het niveau bestaande bouw van het Bouwbesluit 2003 worden gebracht. De maatregelen die uit efficiency-overwegingen gelijk op het nieuwbouw niveau kunnen worden gebracht, worden uitgevoerd als dit niet, in onevenredige mate, ten koste gaat van de snelheid van deze fase.

Fase 2: In deze fase worden alle overige werkzaamheden binnen de gehele inrichting uitgevoerd en afgerond. Het streefniveau is daarbij het nieuwbouwniveau van het Bouwbesluit 2003, voor die onderdelen van de inrichting die, in termen van het Bouwbesluit, de 'gebruiksfunctie voor dwangverblijf van mensen' heeft. De onderdelen van de inrichting waar geen dwangverblijf plaats vindt worden uitgevoerd op het niveau van bestaande bouw. Door deze gefaseerde aanpak wordt op de snelst mogelijke wijze de risico's binnen alle inrichtingen gereduceerd.

b. Gewenste eindniveau: 'nieuwbouw tenzij'

Met de rijksinspecties wordt onderkend dat het streven naar het nieuwbouw niveau de complexiteit van het uitvoeringsprogramma aanzienlijk heeft vergroot. Het nieuwbouw niveau als uitgangspunt heeft tot doel gehad om de discussies met brandweer en gemeenten over de uit te voeren maatregelen en te kiezen oplossingen te beperken en daarmee in alle gemeenten en inrichtingen de eenduidigheid te vergroten.

Graag nemen wij de aanbeveling over om voor inrichtingen dan wel delen van inrichtingen, waar om organisatorische, technische dan wel financiële redenen het nieuwbouwniveau of onderdelen daarvan niet haalbaar of wenselijk is, een optimum te zoeken tussen bestaande bouwniveau en het nieuwbouwniveau. Uiteraard in goed overleg met het bevoegde gezag. Voorts zal er meer gebruik gemaakt worden van de mogelijkheden die het Bouwbesluit biedt om op basis van 'gelijkwaardigheid' goede technische oplossingen te realiseren. Dit betekent dat in overeenstemming met de aanbevelingen van de rijksinspecties meer maatwerk per inrichting wordt geleverd.

Binnen de categorie waarvan het voornemen is gebouwen op nieuwbouwniveau te brengen, is het in een aantal gevallen om bouwtechnische, financiële of organisatorische redenen niet realistisch om te voldoen aan sommige prestatie-eisen van het nieuwbouwniveau. Dit is met name het geval bij panden die naar hun aard niet aan de eisen voor compartimentering aan de nieuwbouweisen kunnen voldoen, zoals bijvoorbeeld bij (delen van) koepelgevangenissen, (overige) monumenten en gevangenissen met atria.

C. Rol gemeenten en brandweer, uniformering bouwregelgeving, kenniscentrum en samenwerkingsprotocol

De inspecties constateren in paragraaf 4.6 dat een aantal gemeenten achterblijft in de handhavingsinspanningen, en dat er ook aanzienlijke verschillen zijn in de wijze waarop gemeenten hun rol uitoefenen. Wij herkennen deze vaststelling. Deze sluiten aan bij onze ervaringen dat op lokaal niveau de RGD en DJI ook ervaren dat gemeenten op verschillende wijze uitleg geven aan de eisen van de vigerende wet- en regelgeving op het gebied van brandveiligheidsvoorschriften en aan de functie van de "Leidraad cellen en celgebouwen". Dit leidt tot onzekerheid en onduidelijkheid.

Wij vinden het wenselijk dat alle gemeenten tot een voorspelbare en betrouwbare handhaving komen om de veiligheid te bevorderen en het daarbij noodzakelijke maatwerk te leveren.

Om deze problematiek te verkleinen zorgen wij allereerst voor duidelijkere regels die in het hele land van toepassing zijn:

-bouwtechnische regels zijn al geüniformeerd in het Bouwbesluit 2003;

-regels omtrent het gebruik van gebouwen worden onder verantwoordelijkheid van de Minister van WWI samengebracht in het Gebruiksbesluit dat in oktober 2008 in werking zal treden

- de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Minister voor WWI dragen zorg dat een helderder onderscheid wordt aangebracht tussen regelgeving en documenten die voor voorlichting of kennisoverdracht zijn bedoeld. In dat verband beoordelen de Minister voor WWI en de Minister van BZK de nu bestaande Leidraad cellen en celgebouwen op de mogelijkheid om de relevante passages uit de Leidraad cellen en celgebouwen op te nemen in fase 2 van het Besluit brandveilig gebruik van bouwwerken.

Voorlichting en samenwerking

Naast generieke voorlichting zal de inwerkingtreding van het Gebruiksbesluit worden begeleid door bijscholing van gemeentelijke en regionale brandpreventisten van de brandweer en bouw- en woningtoezicht. De Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) heeft de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding in dit verband een bijdrage van € 400.000,- verleend.

Samenwerkingsprotocol

Het is wenselijk dat de samenwerking tussen de partners in de brandveiligheidsketen optimaal verloopt. Daartoe wordt een 'Protocol Samenwerkingspartners brandveiligheid' ontwikkeld dat partners in de brandveiligheidsketen (inrichtingsdirectie, Rgd, hoofdkantoor DJI, gemeenten en brandweer) in een aantal processtappen aangeeft welke werkwijze de verschillende actoren, in hun continue dagelijkse streven naar verbetering van de brandveiligheid, het best kunnen volgen.

Kenniscentrum

Naast de boven gemaakte opmerkingen met betrekking tot de regelgeving, zal een Kenniscentrum Praktijktoeepassing Brandveiligheid worden opgericht dat onder meer als functie zal hebben om een onafhankelijk deskundig oordeel te geven in geval van een geschil tussen de gemeente en de eigenaar/gebruiker van een bouwwerk dat samenhangt met eerder bedoelde beoordelingsruimte in de regelgeving of in de toepassing daarvan. Dit is eerder gemeld in het Actieprogramma Brandveiligheid dat de Minister van BZK en de Minister voor WWI aan de Tweede Kamer hebben aangeboden¹. Het kan dan, bijvoorbeeld, gaan om de vraag of een specifieke voorwaarde in een gebruiksvergunning wel of niet noodzakelijk is, of het verhogen van de bouwtechnische kwaliteit van het gebouw wel of niet noodzakelijk is en of een technische oplossing wel of niet gelijkwaardig is. Dit kenniscentrum zal in het vierde kwartaal van 2008 operationeel zijn.

Bouwkundige brandveiligheid: IND

Voor wat betreft de IND zijn, zoals gezegd, op basis van de aanbevelingen van het onderzoeksrapport NIFV, in samenwerking met de Rgd en de gemeenten Haarlemmermeer en Vlagtwedde, verbouwtrajecten uitgevoerd voor de aanmeldcentra Schiphol en Ter Apel. Beide aanmeldcentra zijn in het najaar van 2006 nader door de Rgd gescand om vervolgens

¹ Kamerstukken II, 2006-2007, 26 956, nr. 46

de verbouwplannen uit te kunnen voeren. De verbouwingen in de beide aanmeldcentra zijn in 2007 opgeleverd, dus vóórdat deze inspectie aanving. Op basis van gehouden eindscans zijn alle restpunten in het AC Schiphol in het eerste kwartaal van 2008 gerealiseerd. Dit geldt evenzeer voor de door de inspectiediensten aangedragen verbeter suggesties, die direct konden worden uitgevoerd. Het aanmeldcentrum Schiphol is sinds 27 maart 2008 in het bezit van een nieuwe gebruiksvergunning.

De in een eindscan vastgestelde restpunten in het AC Ter Apel en de door de inspectiediensten voorgestelde verbeterpunten zijn op korte termijn (mei 2008) gereed. De nieuwe gebruiksvergunning voor het AC Ter Apel kon op 2 april 2008 al bij de gemeente Vlagtwedde worden aangevraagd.

Ten behoeve van de locatie Zevenaar, alwaar eerder dit jaar de AC-functie (excl. logies) is heringevoerd, is een brandveiligheidsscan gehouden en zal de verbouwing naar verwachting in september van dit jaar worden opgeleverd.

Bouwkundige brandveiligheid: COA

Het COA is direct na inventarisatie naar (brand)veiligheid gestart met het op het vereiste niveau van brandveiligheid brengen van iedere locatie. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen 'permanente bouw' en 'semi-permanente bouw' (unit-bouw). Voor de 'permanente bouw' is als wettelijk referentieniveau gekozen voor het niveau van het Bouwbesluit 2003, bestaande bouw. Voor de 'semi-permanente bouw' is als wettelijke referentieniveau het niveau Bouwbesluit 2003, nieuwbouw gekozen.

Ter aanvulling op het wettelijk referentieniveau heeft het COA in een eerder stadium reeds gekozen voor extra veiligheidsvoorzieningen, zoals het plaatsen van rookmelders in alle wooneenheden. Daarnaast zijn, waar de wet of het bestuur dit vereist, brandmeldinstallaties aangebracht en zijn holle ruimten brandwerend afgeschermd.

De meest urgente problemen die uit op initiatief van het COA verrichte inspectie ten aanzien van de 'semi-permanente' gebouwen naar voren kwamen, zijn inmiddels opgelost. Conform de planning van het in 2007 gestarte project 'Brandwerendheid woongebouwen' moeten de uit dit project voortvloeiende maatregelen op alle locaties medio 2009 zijn uitgevoerd. Op dit moment zijn de maatregelen op 6 locaties in uitvoering dan wel afgerond en voor 23 locaties verkeren zij in de besteksfase. Voor de overige locaties zal de besteksfase volgens planning voor 1 september 2008 zijn afgerond. De bouwkundige knelpunten die de rijksinspecties tijdens hun onderzoek op de locaties Leersum en Aalten hebben geconstateerd zijn in de planning van het project naar voren gehaald en inmiddels verholpen.

Aanbeveling 2: in iedere inrichting een functionaris die de inrichtingsdirecteur terzijde staat

De rijksinspectie bevelen aan om iedere inrichting te laten beschikken over een functionaris die de locatiedirecteur ondersteunt ten aanzien van het totale brandveiligheidsconcept van de inrichting.

DJI

Wij nemen de aanbeveling in enigszins gewijzigde vorm over. Uitgangspunt voor de DJI-inrichtingen is, dat de verantwoordelijkheid voor orde en veiligheid in de inrichtingen ligt bij de inrichtingsdirectie. Deze is immers vanwege zijn positie verantwoordelijk voor de orde en veiligheid in zijn inrichting en daarmee ook voor de brandveiligheid. De inrichtingsdirecteur wordt terzijde gestaan door een arbo-team dat vanaf het najaar van 2007 in alle inrichtingen

operationeel is. Hierin hebben de BHV-coördinator, de preventiemedewerker, het hoofd beveiliging en een lid van de medezeggenschap zitting. De rolverdeling tussen de inrichtingsdirecteur en het hoofdkantoor zal worden verduidelijkt.

Er wordt tevens een 'Protocol Samenwerkingspartners brandveiligheid' ontwikkeld dat partners in de brandveiligheidsketen (inrichtingsdirectie, Rgd, hoofdkantoor DJI, gemeenten en brandweer) in een aantal processtappen aangeeft, gegeven de verdeling van verantwoordelijkheden, welke werkwijze de verschillende actoren, in hun continue dagelijkse streven naar verbetering van de brandveiligheid, moeten volgen. Er zal tot slot concrete ondersteuning (door middel van trainingen, uitwisseling van best practices) worden geboden aan inrichtingen bij het werken aan het verbeteren van de brandveiligheid waar nog onvoldoende voortgang is te zien.

IND

Binnen de IND is de verantwoordelijkheid voor het realiseren en onderhouden van een (brand-)veilige werkomgeving voor deze medewerkers en voor een tijdelijk (brand-)veilig logiesadres voor de asielzoekers belegd bij de Directeur Personeel, Organisatie en Informatie/Bedrijfsvoering (DPOI/Bv). De DPOI/Bv, heeft vier locatiemanagers onder zich, die de (brand-) veiligheid per 'dienstencentrum' (een cluster van een aantal panden in dezelfde regio) vorm geven. De locatiemanagers worden hierbij ondersteund door een Adviseur Facility Management, die (brand-)veiligheid in portefeuille heeft. De locatiemanagers leggen over de situatie met betrekking tot de (brand-) veiligheid in hun panden sinds januari 2008 verantwoording af binnen de P&C-cyclus.

COA

Op de locaties van het COA zijn de locatiemanagers verantwoordelijk voor de faciliteiten van de brandveiligheid. De clustermanager, tot wiens regio de locatie behoort, faciliteert hen hierbij. Daarmee is één functionaris verantwoordelijk voor de (brand)veiligheid op de locatie. Tegelijkertijd kan deze verantwoordelijkheid pas echt waar worden gemaakt als de samenwerking met andere directies binnen het COA optimaal verloopt. Daarbij moet ook duidelijk zijn wie waarvoor verantwoordelijk is. Om de afstemming hierin te behouden heeft het COA het Breed Veiligheidsoverleg opgezet; een overleg tussen alle managers wier afdeling betrokken is bij veiligheid.

Kennisuitwisseling DJI, Rgd, COA en IND

De kennisuitwisseling tussen verantwoordelijken voor de brandveiligheid bij DJI, en Rgd is in 2007 geïntensiveerd. Daarnaast zullen, ter versterking van het veiligheidsmanagement, de komende jaren periodiek gespreksrondes worden gehouden met DJI, COA, IND en Rgd om kennis ten aanzien van de belangrijkste onderdelen van de brandveiligheid (gebouw, gebruik, BHV, samenwerking en sturing) met elkaar te delen. Centraal in deze bijeenkomsten zal komen staan hoe concreet in de praktijk met allerlei aspecten van brandveiligheid wordt omgegaan. 'Best practices' zullen met elkaar worden gedeeld. Dit sterkt ons in de overtuiging dat de betrokken organisaties voortvarend en proactief invulling geven aan hun plicht om de brandveiligheid te waarborgen.

Aanbevelingen 3 en 4: bewustwording en borging

De rijksinspecties bevelen aan om ervoor te zorgen dat medewerkers zich in hun dagelijkse werk bewust zijn van de brandveiligheid van hun werkplek en zorg te dragen voor borging van alle aspecten van brandveiligheid. Wij nemen de aanbeveling over.

DJI

Bewustwording en borging wordt op 2 niveaus binnen DJI vorm gegeven:

- a. op het niveau van de werkvloer, en
- b. op het niveau van sturing en organisatie.

Ad. a "Werkvloer"

Om de bewustwording te bevorderen te zetten wij de volgende instrumenten in.

1. Opleiden en oefenen

Momenteel is er veel aandacht voor oefenen en opleiden in de inrichtingen. Iedereen binnen DJI dient adequaat opgeleid en geoefend te zijn ten aanzien van relevante veiligheidssituaties. Aanscherping zal plaatsvinden en iedereen, executieve en niet executieve medewerkers binnen DJI, wordt verder bekwaamd worden en in de gelegenheid gesteld worden om te oefenen om relevante veiligheidssituaties het hoofd te kunnen bieden. Iedere inrichting maakt een jaarkalender waarin is aangegeven welke opleidingen en welke oefeningen dat jaar worden geoefend. Het betreft hierbij oefeningen in het kader van de BHV-organisatie en oefeningen uit de algemene alarmregeling (beveiliging). Verder zal in de basisopleidingen voor DJI voldoende aandacht gegeven worden aan veiligheid en crisismanagement.

In samenwerking met het Opleidingsinstituut is een inventarisatie gemaakt welke basisopleidingen binnen DJI worden gevolgd en of hier mogelijk lacunes optreden op het trainen van vaardigheden in relatie tot relevante veiligheidssituaties.

2. Campagne veiligheidsbewustzijn

In het kader van het Programma Veiligheid DJI zal de DJI in de tweede helft van 2008 een campagne starten ter vergroting van het veiligheidsbewustzijn. Daarin wordt de veiligheidsvisie concreet naar de werkvloer "vertaald".

Vergroten van veiligheidsbewustzijn kan alleen slagen als deze bewustwording wordt (uit)gedragen de hiërarchische lijn, van management tot eerstelijnsverantwoordelijken. Veiligheidsbewustzijn omvat vanzelfsprekend ook brandveiligheid. Binnen het Programma Veiligheid DJI zal een campagne 'Veiligheidsbewustzijn' worden uitgevoerd. Dit heeft tot doel om verdere ontwikkeling van (brand)veiligheidsbewustzijn breed, in alle lagen en onderdelen van de DJI-organisatie te stimuleren. Daarbij wordt nauw aangesloten bij de dagelijkse werkprocessen, afdelingsoverleggen e.d. en op de factoren die van invloed zijn op veiligheidsbewustzijn, zoals leiderschap, structuur, omgangsvormen, opleiding & training, e-learning en communicatie.

3. Versterken leervermogen

In 2007 zijn de brandincidenten binnen DJI, op basis van een vooraf opgesteld toetsingskader, gemonitord om trends te kunnen herleiden, het beleid op het terrein van brandveiligheid periodiek te evalueren en zo nodig bij te stellen. De resultaten over 2007 zijn beoordeeld op het al dan niet ingebed zijn in bestaande (beleids)processen. Actualisering

van processen, regelgeving of instructies heeft plaats gevonden waar dit noodzakelijk was. Op deze wijze wil DJI uitvoeringsprocessen ten aanzien van brandveiligheid permanent evalueren en borgen.

Ad.b. "Sturing en organisatie"

1. Uitdragen veiligheidsvisie

In aansluiting op een van de aanbeveling van de inspecties is een veiligheidsvisie ontwikkeld voor alle onderdelen van DJI. Deze uit tien punten bestaande visie veiligheidsvisie vormt de basis voor het beleidsmatig en operationeel handelen binnen de DJI-organisatie. Dat betekent dat alle regels, richtlijnen, plannen, procedures, beleid en handelen moeten voldoen aan deze veiligheidsvisie. Het zal noodzakelijk zijn voor bepaalde onderwerpen met betrekking tot veiligheid specifieke regelingen en afspraken te maken. Deze veiligheidsvisie biedt daarvoor een handvat. Deze veiligheidsvisie wordt in concrete documenten en handelingen vertaald die toegankelijk zijn voor een ieder binnen DJI. De Veiligheidsvisie wordt ingepast in de opleidingen van DJI, wordt een onderdeel van het inwerkprogramma van nieuwe DJI-medewerkers en is ook onderdeel van de bovengenoemde campagne ter vergroting van het veiligheidsbewustzijn.

2. Inzicht in risico's

In 2007 is binnen de DJI een digitale Risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E) in gebruikgenomen waarmee permanente monitoring van (brand)veiligheidsrisico's mogelijk is geworden. De resultaten van de RI&E zijn opgenomen in de verantwoordingscyclus (Planning en Control-cyclus) van DJI met het kerndepartement. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de bepaling in de Arbeidsomstandighedenwet die stelt dat de werkgever c.q. de directeur van de inrichting moet beschikken over een vastgestelde RI&E. De inventarisatie en evaluatie bevat een beschrijving van de (brand)gevaaren en de risicobeperkende maatregelen en de risico's voor bijzondere categorieën justitiabelen en werknemers.

3. Permanente managementaandacht

Ook op het niveau van de besturing door DJI zijn maatregelen genomen om brandveiligheid te borgen. In de handleidingen voor de Planning en Control 2008 (vanaf 1 januari 2008 inwerking getreden) zijn zes indicatoren opgenomen waarvan de meetresultaten tenminste twee keer per jaar onderwerp van gesprek zijn tussen de inrichtingsdirecteuren en de sectordirecteur. Hierbij wordt aandacht gegeven aan: 1) de actualiteit van de RI&E en de uitvoering van de maatregelen, 2) het beschikbaar hebben van een actuele RI&E, 3) het beschikbaar hebben van noodzakelijke gebruiksvergunningen, 4) het beschikken over adequaat en voldoende geschoold BHV-ers, 5) het onderhouden van procedures en instructies uit de calamiteitenmap door het regelmatig organiseren van oefenen en 6) het evalueren van de samenwerking met de belangrijkste partners in de brandveiligheidsketen.

4. Audits

Voor DJI is het van groot belang dat de dienst zelf over een instrumentarium beschikt om de eigen processen op het gebied van (fysieke) veiligheid te kunnen monitoren, los van instanties als de Departementale Auditdienst (DAD) en de ISt. Sinds enige jaren worden er in het Gevangeniswezen (GW) security audits gehouden. Deze auditmethodiek is eind 2007

geëvalueerd. In 2008 worden de security audits verder geprofessionaliseerd. DJI is voornemens dit instrument in 2008 DJI-breed in te voeren. Hiermee is het management van de inrichtingen en instellingen beter in staat de bedrijfsprocessen rondom (fysieke) veiligheid permanent te monitoren, te verbeteren en daarmee te borgen. Hiermee wordt een hoger niveau van veiligheidsbewustzijn gecreëerd.

5. Aanpassing aansturing Programma Brandveiligheid

Voor de aansturing van het programma veiligheid is tot dusverre gewerkt met een naast DJI staande Taskforce en een uit medewerkers van DJI bestaande kerngroep. Met het oog op de nu volgende fase, waarin borging door DJI zelf centraal staat is, een aanpassing van deze structuur wenselijk. Daartoe zal binnen DJI een programmamanager worden aangesteld die de hoofddirecteur zal bijstaan in de borging van de brandveiligheid via de lijn en de uitvoering van het resterende deel van het programma. De thans bestaande taskforce zal als een klankbordgroep gaan functioneren. De kerngroep veiligheid DJI, die sinds de start van het Programma Veiligheid is ingesteld en haar werkzaamheden onder de verantwoordelijkheid van de Taskforce Veiligheid DJI uitvoert, zet haar werkzaamheden voort. De intensieve samenwerking met RGD die sinds november jl. bestaat, zal worden voortgezet.

Rgd

1. Verinnerlijking veiligheidsdenken in de Rgd organisatie

Binnen de Rgd is een meerjarig traject gaande ten behoeve van de verinnerlijking van het brandveiligheidsbewustzijn. Vele bijeenkomsten die veiligheid verbinden aan het primaire proces van de Rgd zijn binnen de verschillende dienstonderdelen gehouden. De interne communicatiekanalen van de Rgd worden structureel benut om brandveiligheid op verschillende manieren onder de aandacht te brengen.

2. Gerichte opleidingstrajecten en kennismanagement Rgd

In aanvulling op de activiteiten die in de voortgangsrapportage van februari zijn gemeld, heeft het instituut Community of Practice een hoge vlucht genomen binnen de Rgd. Medewerkers wisselen de ervaringen, vragen en kennis uit om zo het functioneren op dit terrein te verbeteren. In aanvulling hierop vinden gerichte voorlichtingsbijeenkomsten en opleidingen plaats voor de diverse functiegroepen.

3. Audits en inspecties

Door een combinatie van maatregelen vindt een inhoudelijke kwaliteitsborging van het Rgd-proces plaats. Aan de projecten zijn brandpreventisten gekoppeld en deze controleren gedurende de projectvoorbereiding en uitvoering de kwaliteit van te nemen maatregelen en de uitvoering daarvan.

Periodiek wordt in een steekproef van enkele projecten audits uitgevoerd. Dit kunnen projecten zijn die zijn afgerond en projecten die nog gaande zijn. Tijdens een audit wordt getoetst of wordt voldaan aan de afgesproken procedures en hoe dat binnen het project geborgd is. Periodiek wordt in een steekproef van enkele lopende projecten een inspectie uitgevoerd. Deze inspecties zijn gericht op de technische kwaliteit van het uitgevoerde werk.

Binnen de IND zijn in 2007, naar aanleiding van de tussenrapportage van het project 'Brandveiligheid IND', afspraken gemaakt over het periodiek aan de orde stellen van (brand-)veiligheidsissues in het werkoverleg van alle units. De IND laat haar leidinggevenden daarbij ondersteunen door (plv) hoofden BHV en/of de adviseur FM, die (brand-)veiligheid in portefeuille heeft. Concreet is het thema (brand-)veiligheid in 2007 één keer in het najaar en wordt het in 2008 één keer in het voorjaar, op de agenda's van al het werkoverleg geplaatst. Na de tweede themabespreking is een evaluatie gepland, op basis waarvan de Hoofddirectie nader zal besluiten op welke wijze en in welke frequentie dergelijke themabesprekingen in de toekomst dienen plaats te vinden.

Eind 2007 is het (brand)veiligheidsbeleid binnen de IND geactualiseerd en in één handboek vevat. Dit Handboek Veiligheid is sinds november 2007 op het intranet van de IND voor alle medewerkers en keten- en contractpartners beschikbaar. Het aantal oefeningen dat de BHV-organisatie houdt, voldoet weliswaar aan de wettelijke vereisten, maar zal, mede op aangeven van de inspectiediensten, vanaf 2008 vaker worden versterkt met deelname van de lokale brandweerkorpsen. Naar aanleiding van de rapportage van de gezamenlijke inspectiediensten is voorts besloten dat alle nieuwe medewerkers van de aanmeldcentra op hun eerste werkdag een instructie (brand-) veiligheid zullen krijgen. In alle wachtruimten en slaapzalen hangen sinds februari 2008 posters waarop asielzoekers (in 4 talen en ondersteund met pictogrammen) duidelijk wordt gemaakt 'hoe te handelen bij calamiteiten'. De medewerkers van de beveiligingsdiensten informeren de asielzoekers hieromtrent ook mondeling. De bezetting van de beveiligingsdiensten is daarop bemeten.

De IND heeft met de uitgave van het Handboek Veiligheid in het najaar van 2007 een 'veiligheidskalender' geïntroduceerd. De locatiemanagers (na de reorganisatie de Hoofden FM) dienen hierop jaarlijks alle verplichte en gewenste activiteiten in het kader van de (brand-) veiligheid te vermelden. In de loop van het planjaar wordt deze planning gerealiseerd. Dit wordt binnen de P&C-cyclus van de IND gemonitord en verantwoord. Ter borging van de (brand-)veiligheid in de IND-panden is in het Handboek Veiligheid vastgelegd dat, naast het realiseren van de veiligheidskalender en het periodiek uitvoeren van RI&E's, ieder pand dat bij de IND in gebruik is tweejaarlijks aan een (brand-)veiligheidsscan (een interne audit) wordt onderworpen. Hierbij worden vanuit een integrale benadering alle aspecten van (brand)veiligheid in beschouwing genomen. Deze audits worden uitgevoerd door de centrale staf.

Het is goed te lezen dat de inspectiediensten schrijven: "over het algemeen is de brandveiligheid van de inrichtingen (aanmeldcentra- red.) redelijk tot goed op orde". Niettemin is binnen de IND vastgesteld dat op enkele punten nog verbetering mogelijk is, hetgeen overigens ook ondersteund wordt door de bevindingen van de inspectiediensten. In verband hiermee zal dan ook een project 'Versterking Regie Veiligheid' worden gestart. Doel van dit project is om alle (brand-) veiligheidsaspecten en beveiligingsaspecten zodanig te beleggen, dat eenduidige sturing en adequate controle op de uitvoering te allen tijde gewaarborgd zijn. Naar verwachting zullen de aanbevelingen van het projectteam in de tweede helft van 2008 kunnen worden geïmplementeerd.

De IND actualiseert de RI&E's op de onderzochte locaties uiterlijk in het derde kwartaal van 2008. De IND is in overleg getreden met de DJI en de aanbieder van de digitale RI&E die door de DJI in gebruik is genomen, om te onderzoeken of het instrument eveneens voor de IND geschikt te maken valt.

COA

Ook bij het COA wordt terzake onderscheid gemaakt tussen twee niveau's:

- a. op het niveau van de werkvloer, en
- b. op het niveau van sturing en organisatie.

Ad. a "Werkvloer"

Begin 2007 een koersdocument Veiligheid door het COA vastgesteld. In dit document komen onder andere alle BHV-aspecten aan bod. Hieruit volgt ondermeer dat alle medewerkers op locatie tot BHV-er worden opgeleid. Zij moeten elk jaar op herhaling. Op deze wijze wordt ook het veiligheidsbewustzijn bij de medewerkers breder gedragen. Begin 2009 zal worden bekeken of deze keuze ook daadwerkelijk tot een toename van het veiligheidsbewustzijn heeft geleid onder het personeel op locatie. Daarbuiten zijn in de avond, nacht en weekend drie BHV'ers aanwezig op locatie.

Een nieuw format Bedrijfsnoodplan is in het eerste kwartaal 2008 aan alle locaties gepresenteerd, rekening houdend met locatiespecifieke kenmerken. De oefencyclus per locatie zal uitgebreid worden naar tenminste twee ontruimingsoefeningen per jaar met deelneming van bewoners. Van deze oefeningen zal er minstens één in de avond of nacht worden gehouden. Per locatie legt het COA alle oefeningen en opleidingen in een jaarkalender vast. Medewerkers die een BHV-opleiding hebben gevolgd worden als zodanig geregistreerd. Voorts zal het COA vastleggen welke deelnemers aan oefeningen hebben deelgenomen en worden evaluaties van oefeningen vastgelegd.

Ad. b "Sturing en organisatie"

Binnen het COA zullen alle veiligheidskwesties in het Breed VeiligheidsOverleg aan bod komen. Naast aandacht voor brandveiligheid is in dit overleg tevens aandacht voor fysieke- en sociale veiligheid. Het gaat daarbij niet alleen over het huisvesten van asielzoekers, de werkplek van COA-medewerkers, het terrein of de omgeving van COA-locaties. Ook de weerbaarheid van vrouwen en meisjes, of de vermeende slachtoffers van mensenhandel vallen eronder.

Daarnaast heeft het COA een Meldpunt Veiligheid ingericht binnen de opvang. Voor Arbo/BHV en de kwaliteit van de administratieve basis hiervan vraagt het COA aandacht in de bedrijfsnoodplannen en hamert het daarin op de bewustwording omtrent veiligheid. Dit gebeurt ondermeer door het vooraf en achteraf inzichtelijk maken van de deelnemers aan opleidingen en oefeningen. Verder is eind 2006 een Programmamanager Veiligheid aangesteld.

De borging van de bouwkundige brandveiligheid bij het COA zal plaatsvinden langs drie lijnen:

1. Het beheer van de maatregelen die in het kader van het project Brandwerendheid worden uitgevoerd, wordt na oplevering van de maatregelen expliciet overgedragen aan de staande organisatie voor het gebouwbeheer, zodat de verantwoordelijkheid voor het beheer duidelijk wordt gemarkeerd. De overdracht betreft eveneens het locatiedossier met daarin de documenten die de kwaliteit van de uitgevoerde maatregelen onderbouwen.
2. Voor het beheer van de uitgevoerde bouwkundige maatregelen in het kader van het project Brandwerendheid wordt de model-Bouwverordening van de VNG als uitgangspunt gebruikt. In deze model-bouwverordening staat omschreven welke voorzieningen, hoe en met welke frequentie op hun werking moeten worden gecontroleerd.
3. De bevindingen van het project Brandwerendheid zullen worden verwerkt in het Programma van Eisen (PvE) dat het COA voor zijn gebouwen hanteert.

Bij het COA hebben RI&E's plaatsgevonden en deze worden continue onderhouden. Op deze RI&E's baseert het COA de BHV-plannen.

Aanbeveling 5: integrale aanpak brandveiligheid, rekening houdend met inrichtingen en lokale omstandigheden

DJI

Deze aanbeveling wordt overgenomen. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (TBV's) van alle relevante partners in de brandveiligheidsketen moeten, zoals al eerder aangegeven, geëxpliciteerd worden. Dan is aan een belangrijke voorwaarde voldaan om de brandveiligheid integraal aan te pakken. De samenwerking en onderlinge afstemming tussen de hoofdrolspelers Rgd en DJI (inrichtingen en hoofdkantoor), staan hierin centraal. Zoals wij in onze reactie op aanbeveling 1 al aangaven ontwikkelen de partners in de brandveiligheidsketen hiertoe een speciaal samenwerkingsprotocol.

Integrale aanpak

De verantwoordelijkheidsverdeling maakt duidelijk wie verantwoordelijk is voor de brandveiligheid op welk niveau. Duidelijk is welke relevante partners in de brandveiligheidsketen een rol spelen en wat van hen mag worden verwacht. Een integrale benadering van de brandveiligheid, waarbij raakvlakken vooral tussen Rgd en DJI goed zichtbaar zijn, voorkomt eventuele ongewenste 'demarcatie'. Inrichtingen en instellingen maken afspraken met de gemeente (van gebruiksvergunning tot opschaling bij het ontstaan van een crisis) en met hulpdiensten over hun inzet. Gemeenten zijn en blijven het bevoegd gezag met betrekking tot de brandveiligheid in gebouwen. Daar waar mogelijk zal worden aangesloten bij de vorming van veiligheidsregio's, zoals vastgelegd in de conceptwet Veiligheidsregio's die aan de Tweede Kamer is aangeboden².

Maatwerk; lokale omstandigheden als vertrekpunt

² Kamerstukken II, 2006-2007, 31 117, nr 2

Met het vastleggen van de (operationele) verantwoordelijkheid voor de brandveiligheidsbeleid op lokaal niveau in de persoon van de (locatie)- directeur, is tevens een belangrijke voorwaarde ingevuld om de lokale omstandigheden als verstrekpunt te nemen.

Vertrekpunt voor de aanpak van nog bestaande knelpunten, voor de borging van het brandveiligheidsbeleid door middel van permanent scholing (opleiden) en oefenen, voor het stimuleren van brandveiligheidsbewustzijn en het permanent monitoren van risico's door middel van een risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E). De velddirecteur fungeert daarbij, vanuit zijn operationele verantwoordelijkheid, als coördinatiepunt voor alle zaken betreffende (brand)veiligheid.

IND en COA

De aanbeveling richt zich alleen op penitentiaire inrichtingen (zie inspectierapport). Bij het COA en de IND zijn reeds brandveiligheidscoördinatoren aangesteld.

Aanbeveling 6: maatwerk inrichting van BHV-organisatie

De rijksinspectie bevelen aan om een kleine, zelflerende efficiënte BHV-organisatie neer te zetten.

DJI

Bij de inrichting van de BHV-organisatie bij de DJI wordt ook maatwerk ingevoerd: geen uniforme norm meer, maar op basis van beoordeling per inrichting toegespitste BHV-organisatie. DJI had in het kader van het Programma Veiligheid DJI al plannen ontwikkeld om in 2008 tot een gewijzigde opzet van de BHV-organisatie te komen. Leidende gedachte is dat lokale brandveiligheidsanalyses en scenario's de kwaliteit en omvang van de lokale BHV-organisatie bepalen. Dit sluit aan bij de aanbevelingen van de inspecties. In deze scenario's worden o.a. voorkomende brand- en letselongevallen en bouwkundige brandveiligheid betrokken. Aangezien de risico's op brandincidenten en een adequate bestrijding afhankelijk zijn van de specifieke bouwkundige en organisatorische aspecten van gebouw en organisatie, zullen de uitkomsten van de toe te passen scenario's verschillend uitvallen. Toepassing van deze scenario's leidt dus tot maatwerk per locatie.

IND

De IND werkt al een aantal jaren met kleine BHV-teams. Het aantal BHV-ers op het aantal gebruikers van ieder pand ligt boven de oude norm uit de Arbo-wet van 1:50. Met name in de aanmeldcentra is, mede vanwege de soms wat lastige communicatie met de asielzoekers, sprake van een ruime bezetting; tijdens werkuren ligt deze tussen de 1:30 en 1:25; in de avond- en weekenduren ligt deze op 1:30. De IND maakt voor de deelname aan de BHV-organisaties ook gebruik van medewerkers van de beveiligingsbedrijven die worden ingehuurd. Daarom is dit opgenomen in het Programma van Eisen dat ten grondslag ligt aan iedere nieuwe aanbesteding. Deelname van beveiligingsbedrijven aan de BHV-organisaties heeft binnen de IND nimmer problemen opgeleverd.

COA

Het COA leidt zoals eerder aangegeven alle medewerkers op locatie op tot BHV-er. Zij hebben evenwel niet allemaal tegelijk ook BHV-dienst. In de praktijk zal dagelijks een BHV-team worden geformeerd, en zal een BHV-coördinator worden aangewezen. Hiermee opereert dus dagelijks een klein, efficiënt BHV-team op locatie.

Het COA wil ook van de BHV-organisatie leren. Gedurende het gehele jaar zullen daarom tijdens het Breed VeiligheidsOverleg alle BHV-zaken aan bod komen. Hiermee houdt het COA de vinger aan pols en vinden analyses van gebeurtenissen in de afgelopen periode plaats. Op deze wijze kunnen risico-inschattingen van dit moment en voor de toekomst worden gemaakt.

Aanbeveling 7: inzicht in risico's en legionellabeheersingsplannen

De rijksinspecties bevelen aan om zorg te dragen voor snellere actualisaties van risicoanalyses en legionellabeheersing

Aanbeveling 7 betreft legionella en heeft derhalve alleen betrekking op DJI. Deze onderzoekt momenteel in afstemming met de Rgd hoe hieraan invulling wordt gegeven. De verantwoordelijkheid voor dit onderwerp ligt immers deels bij DJI en deels bij de Rgd. De Rgd is verantwoordelijk voor de legionellapreventieve installaties, het maken van de risico-inventarisaties en het maken van de beheersplannen. De inrichtingsdirectie is verantwoordelijk voor het uitvoeren van een goed beheer volgens het beheersplan en het bijhouden van een logboek.

Om de onderlinge communicatie over het totaal van het legionellabeheer te optimaliseren en te vereenvoudigen, is een monitoringsysteem in ontwikkeling ('Dossier online'). De verschillende partijen, zoals de inrichtingen, DJI, Rgd en laboratoria, zijn daarmee in staat digitaal informatie te geven, te raadplegen en gegevens te controleren. Dit maakt het invoeren van gegevens eenvoudiger.

Hoewel de inspectiediensten bij het COA en de IND geen controle op de legionellapreventie hebben uitgevoerd, nemen de IND en het COA de aanbevelingen die in dit kader zijn gedaan zeer ter harte. Binnen de IND vond in maart 2008 een inventarisatie op de aanwezigheid van een adequate risico-inventarisatie, op een beheersplan en op de actualiteit van logboeken plaats. Op basis van de inventarisatie wordt binnen de IND een verbeterplan opgesteld en zal de uitwerking van een en ander vervolgens periodiek worden getoetst in de veiligheidscyclus conform het Handboek Veiligheid.