

Vergaderjaar 2007–2008

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 280

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 mei 2008

1. Inleiding

Bijgaand ontvangt u onze reactie op het onderzoeksrapport van de vier samenwerkende rijksinspecties over de (brand-)veiligheid en legionellabestrijding bij justitiële inrichtingen. De minister voor Wonen, Wijken en Integratie, in wier opdracht het onderzoek is uitgevoerd heeft u dit rapport separaat aangeboden. Het onderzoeksrapport is het resultaat van onderzoek bij 25 «justitiële inrichtingen» in de periode van oktober tot en met december 2007 door de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt), de Arbeidsinspectie (AI), de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) en de VROM-Inspectie (VI). Het betrof 18 inrichtingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), 5 asielzoekerscentra van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en 2 aanmeldcentra van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Deze brief sturen wij u mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor wat betreft de haar ministerie regarderende paragrafen.

Het onderzoek van de vier rijksinspecties vloeit voort uit de kabinetsreactie naar aanleiding van de Schipholbrand. Daarin is de aanbeveling uit het onderzoek van de rijksinspecties overgenomen om, volgend op het onderzoek in 2006 bij penitentiaire inrichtingen, in 2007 een vervolgonderzoek uit te voeren. Het doel van onderzoek van de vier rijksinspecties was het verkrijgen van (nader) inzicht in enerzijds het (brand)veiligheidsniveau van de justitiële inrichtingen en anderzijds de borging daarvan op de langere termijn.

Wij spreken onze waardering uit voor de breedte en de diepgang waarmee de vier samenwerkende rijksinspecties dit onderzoek hebben opgepakt en menen dat het rapport vele behartenswaardige inzichten en aanbevelingen bevat die in het vervolg van deze brief worden besproken. De aanbevelingen van de inspecties nemen wij zonder uitzondering over. Wel kiezen wij bij sommige aanbevelingen voor een iets andere uitwerking in de praktijk, zoals uit de bijlage blijkt.

In het navolgende zullen wij allereerst in paragraaf 2 ingaan op de belangrijkste conclusies van het rapport en onze opvattingen daarover. Daaruit blijkt dat we de bevindingen en aanbevelingen onderschrijven, en dat we de gesignaleerde tekortkomingen onderkennen.

Vervolgens maken wij in paragraaf 3 enkele opmerkingen over de betekenis van dit inspectierapport in het verband van het gehele proces van verbeteringen dat sinds de Schipholbrand in gang is gezet. Het onderzoeksrapport vormt een belangrijke momentopname. In deze paragraaf lichten wij toe welke verbetermaatregelen wij sinds het meetmoment van de inspecties hebben genomen. Daarna zullen wij in paragraaf 4 op hoofdlijnen aangeven op welke wijze wij de aanbevelingen overnemen. De nadere uitwerking daarvan is in de bijlage opgenomen. Wij sluiten deze brief af met paragraaf 5 met conclusies.

2. Belangrijkste conclusies en hoofdlijnen van onze reactie

De inspecties trekken ten aanzien van de brandveiligheid van de onderzochte justitiële inrichtingen twee hoofdconclusies.

2.1 Brandveiligheid

Allereerst stellen de inspecties vast dat ten tijde van het onderzoek (november 2007) het brandveiligheidsniveau weliswaar verbeterd is ten opzichte van 2006, maar dat de borging ervan zeker nog niet voldoende is. De inspecties trekken deze conclusie aan de hand van beoordeling van de onderzochte inrichtingen op een samenstel van vijf criteria. Deze criteria betreffen vijf thema's: Bedrijfshulpverlening (BHV) en Arbo, bouwkundig gebruik, brandveiligheidsbeleid en legionella. Aan de hand van het onderzoek concluderen de inspecties in hun rapport allereerst dat bij drie DJI-inrichtingen ernstige gebreken zijn geconstateerd. Hierop zijn direct maatregelen genomen. Verder wordt vastgesteld dat geen van de onderzochte inrichtingen aan alle eisen voldoet. Tegelijk mag hier, aldus de inspecties, niet uit worden afgeleid dat er sprake is van onveilige inrichtingen, mede in aanmerking genomen dat drie inrichtingen zijn gesloten en dat in andere inrichtingen compenserende maatregelen zijn getroffen.

De conclusie van de inspecties delen wij. Het onderzoek van de gezamenlijke rijksinspecties viel in een periode (najaar 2007) waarin planning, voorbereiding en uitvoering van brandveiligheidsmaatregelen in de penitentiaire inrichtingen in volle gang waren, maar ook aan wijziging onderhevig. Wij hebben in de onderzochte periode, mede aan de hand van een onderzoek van Deloitte naar de voortgang van de gebouwgebonden maatregelen en aan de hand van tussentijdse bevindingen van de inspecties extra maatregelen getroffen en een aanpassing van de planning doorgevoerd. In november hebben wij uw Kamer geïnformeerd over de toen gebleken vertraging¹. Wij verwijzen voor nadere informatie hierover naar paragraaf 3 van deze brief en de bijlage, alsmede naar onze brief van 12 februari 2008².

2.2 Borging

De tweede hoofdconclusie van de inspecties is dat lopende (en nieuw aangekondigde) acties vanuit de betrokken diensten het vertrouwen geven dat het veiligheidsniveau op termijn op papier uiteindelijk voldoende zal zijn. In de toelichting wijzen de inspecties erop dat de borging van de nog lopende (en nieuw aangekondigde) acties op de werkvloer op de langere termijn meer aandacht verdient, en dat de snelheid van de veranderingen de borging op langere termijn teveel domineert.

¹ Kamerstukken II, 2006–2007, 31 200 XVIII, nr. 41.

² Kamerstukken II, 2007–2008, 24 587, nr. 258.

Wij delen de mening van de inspecties dat in de afgelopen fase krachtig is aangestuurd op doorvoering van de gewenste veranderingen en dat de borging daarvan nog maar beperkte aandacht heeft gekregen. Dit is te verklaren door het feit dat in de afgelopen periode de nadruk lag op het ontwerpen en verbeteren van het proces om de inrichtingen brandveilig te maken. De fase van borging komt hier noodzakelijkerwijs achteraan en is ook als zodanig geprogrammeerd en deels reeds in gang gezet. Met name voor de borging van het veiligheidsbewustzijn is al een aantal maatregelen genomen, maar de daadwerkelijke bewustwording onder zowel executief als niet-executief personeel varieert nog sterk per inrichting. Wij investeren thans veel in borging en bewustwording van veiligheid in de organisaties. Ook de aansturing van de brandveiligheid dient te worden versterkt. Terecht wijzen de inspecties op het grote belang van dit punt. Wij verwijzen hiervoor verder naar onze reactie op aanbeveling 4.

2.3 Overige conclusies: prioriteitstelling, maatwerk, en integrale aanpak gewenst

De inspecties wijzen erop dat het wenselijk is om waar mogelijk eerst de evidente gebreken te verhelpen op basis van het niveau bestaande bouw 2003 van het Bouwbesluit 2003 en niet te wachten op een oplossing op het niveau nieuwbouw. Wat het te realiseren brandveiligheidsniveau betreft, adviseren de inspecties een optimum na te streven tussen het niveau voor de bestaande bouw en het nieuwbouwniveau. De inspecties wijzen er verder op, dat aanpassing van de BHV-organisatie gewenst is, dat de afstand tussen beleid en werkvloer verkleind moet worden, dat meer maatwerk nodig is naar de situatie per inrichting en voor de organisatie van de bedrijfshulpverlening en minder sturing door (politiek bepaalde) uitgangspunten.

Wij delen de noodzaak van prioriteitstelling bij de bouwkundige aanpassingen en verwijzen voor de aanpak van de prioriteiten naar paragraaf 3 alsmede aanbeveling 1 van deze brief. Wij achten het verder van belang meer dan tot dusver rekening te houden met complexiteit van de uitvoering en de verschillen tussen inrichtingen. Dat vraagt in diverse opzichten om maatwerk, binnen normen die landelijk geüniformeerd en verduidelijkt zullen worden, met minder ruimte voor divergerend gemeentelijk beleid. Ook zullen wij de mogelijkheden voor maatwerk van de BHV-organisatie verruimen zoals uit onze reactie op aanbeveling 6 blijkt. De leerervaringen die tot dusverre bij de uitvoering zijn opgedaan, krijgen een plaats in de verdere aanpak.

2.4 Verschillen tussen DJI inrichtingen enerzijds en COA en IND anderzijds

Het inspectierapport is ten aanzien van brandveiligheid over het algemeen genomen kritischer over de DJI-inrichtingen dan over COA- en IND-inrichtingen. Dit leidt ertoe dat de meeste aanbevelingen betrekking hebben op de DJI-inrichtingen.

Wij herkennen dit verschil. De belangrijkste reden die hiervoor in het rapport door de inspecties wordt gegeven, is dat het werkproces in de asielzoekerscentra en aanmeldcentra eenvoudiger van aard is dan in de DJI-inrichtingen. Hierdoor zijn, zowel bouwkundig als gebruikstechnisch, aanmerkelijk eenvoudiger oplossingen voor de door de inspectiediensten gesignaleerde problemen te realiseren dan in de penitentiaire inrichtingen. Bij het aanbrengen van de gewenste gebouwelijke verbeteringen staat de opdracht aan de DJI om de gedetineerden «achter de muur» te houden, soms op gespannen voet met de wens om noodzakelijke verbouwingen snel te realiseren. Gedetineerden moeten snel in veiligheid kunnen worden gebracht, echter met uitsluiting van het risico van

ontsnapping. Dit betekent dat in het ontwerpen en uitvoeren van brandveiligheidsmaatregelen extra, tijdvrugnende inspanningen gepleegd moeten worden.

Een belangrijk verschil ten opzichte van het COA is verder dat de gebouwen van DJI op een hoger veiligheidsniveau worden gebracht. Het streefniveau voor celgebouwen is het nieuwbouwniveau Bouwbesluit 2003. Ook de aanmeldcentra van de IND op Schiphol en in Ter Apel zijn op het niveau nieuwbouw van het Bouwbesluit 2003 gebracht. Voor het COA wordt – indien dit op grond van verleende vergunningen is toegestaan – echter het niveau van bestaande bouw gehanteerd, omdat hier niet van ingesloten sprake is.

De complexiteit bij de DJI-inrichtingen is dus beduidend groter dan bij de COA- en IND-inrichtingen. Ook het aantal medewerkers van DJI is groter dan van COA of IND. Tenslotte zijn er verschillen in werkwijze en organisatiecultuur.

Dit alles neemt niet weg, dat overal het gewenste niveau van veiligheid tot stand moet worden gebracht. Bij DJI-inrichtingen zal dat door de aangegeve factoren meer tijd in beslag nemen omdat de opgave voor DJI aanmerkelijk groter en complexer is.

Los van voornoemde verschillen zijn COA, IND en DJI voornemens om periodiek kennisuitwisseling voor het thema (brand)veiligheid te laten plaatsvinden om zo van elkaar te leren. Ook de Rgd zal hierbij participeren.

3. Het verbeterproces na de kabinetsreactie op het rapport van de OVV

De tragische brand in het cellencomplex op Schiphol-Oost vond plaats in de nacht van 26 op 27 oktober 2005. Op 21 september 2006 hebben de Onderzoeksraad voor veiligheid (OVV) en de VI, de AI en de IOOV de rapporten over hun onderzoeken naar deze brand gepubliceerd. De kabinetsreactie van 18 oktober 2006 op deze onderzoeken¹ bevatte een reeks te nemen maatregelen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieu. In het huidige kabinet zijn de Staatssecretaris van Justitie en – wat het aspect van de gebouwen betreft – de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie verantwoordelijk voor de uitvoering van deze maatregelen.

DJI/Rgd Algemeen

De DJI heeft de aanpak van de (brand)veiligheid geconcentreerd in het Programma Veiligheid DJI. Dit programma wordt uitgevoerd door de Taskforce Veiligheid. De Rijksgebouwendienst (Rgd) draagt zorg voor de bouwtechnische aspecten van brandveiligheid in de rijksinrichtingen. Voor dat (overgrote) deel van de justitiële inrichtingen vindt de programmering en uitvoering van de maatregelen in nauwe samenwerking tussen beide diensten plaats. De Tweede Kamer ontvangt halfjaarlijks een rapportage over de voortgang. De meest recente rapportage – over de tweede helft van 2007 – is op 12 februari 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden². In november 2008 volgt de vierde rapportage.

In de periode oktober–december 2007 hebben de vier inspecties hun onafhankelijke onderzoek verricht. Met de publicatie van hun rapport hebben zij – in aanvulling op de halfjaarrapportages van de verantwoordelijke bewindslieden – voor de Tweede Kamer verifieerbaar beeld gegeven van de voortgang van het (brand)veiligheidsbeleid.

¹ Kamerstukken II, 2006–2007, 24 587, nr. 199.

² Kamerstukken II, 2007–2008, 24 587, nr. 258.

Net als de halfjaarlijkse voortgangsrapportages is het rapport van de inspecties een «momentopname» in een verbeterproces dat zich over een aantal jaren uitstrekt.

Dat proces verloopt, zoals ook de inspecties aangeven, in een aantal typen inspanningen die elkaar deels overlappen: beleidsvorming, implementatie en borging. Ook is in een aantal gebouwen een aantal acute maatregelen getroffen.

De beleidsvorming is inmiddels afgerond. Afgeronde voorbeelden van beleidsvorming zijn het vaststellen van calamiteitenplannen, het ontwerpen van nieuwe alarmeringsregelingen, en het bijeenbrengen van al deze regelingen in een nieuwe calamiteitenmap. Voorts noemen wij in deze de afspraken over de toepassing van deurdrangers en over de toepassing van sprinklerinstallaties in de unitbouw.

Tijdens de beleidsvorming is reeds gewerkt aan de implementatie van maatregelen. Zo heeft de DJI inmiddels 13 000 mensen opgeleid voor bedrijfshulpverlening (BHV) teneinde de BHV-organisatie op het vereiste niveau te brengen en zijn er circa 15 000 brand- en rookmelders geplaatst. Nagenoeg alle actiepunten van de DJI en de Rgd uit de Kabinetsreactie van 18 oktober 2006 liggen op schema. Gelet op het grote belang van het Rgd-actiepunt dat eind 2007 niet op schema bleek te liggen (realiseren van gebouwtechnische maatregelen), hebben wij terzake maatregelen genomen en een herziene aanpak afgesproken. In de halfjaarlijkse rapportages is daar gedetailleerd op ingegaan.

Afgeronde voorbeelden van borging zijn het vastleggen van de scan-methodiek brandveiligheid in een breed gedragen Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR) (publicatie volgt voor de zomer van 2008) en voorlichtingsbijeenkomsten bij Rgd en DJI. Verder zijn brandpreventisten gekoppeld aan de brandveiligheidsprojecten, van het begin tot het eind van de projecten. Wij verwijzen hiervoor tevens naar de halfjaarlijkse voortgangsrapportages.

Elke nieuwe «momentopname» laat zien dat het verbeterproces vordert. Ook het verbeterproces als zodanig is aan veranderingen onderhevig. In juni 2007 heeft de Rgd het bureau Deloitte opdracht heeft gegeven voor een onderzoek. Het bureau heeft in december 2007 zijn rapport uitgebracht. De aanbevelingen van Deloitte gaven aanleiding tot een ingrijpende intensivering van de inspanningen van RGD zijde en de gezamenlijke centrale sturing door RGD en DJI hierop, alsmede een nieuwe planning voor het realiseren van de maatregelen.

Mede op basis van het onderzoek door Deloitte is gebleken dat de opgave groter en complexer was dan voorzien. Het gaat om ruim 700 gebouwen waarvoor in totaal circa 1500 bouwtechnische maatregelen nodig zijn¹. Verder had onder meer de beschikbaarheid van advies- en uitvoeringscapaciteit, negatieve invloed op de snelheid waarmee de opgave kon worden gerealiseerd.

Sinds de afronding van het onderzoek door de inspecties – inmiddels een half jaar geleden – zijn verdere verbeteringen uitgevoerd en is het proces zelf aangepast.

In de voortgangsrapportage van 12 februari 2008² hebben wij u hierover geïnformeerd en de volgende acties ondernomen:

1. Gezamenlijke teams van de DJI en de Rgd hebben in de periode maart-februari 2008 op het overgrote deel van de DJI-locaties een aanvullende (integrale) brandveiligheidsinventarisatie uitgevoerd³. Uit deze inventarisaties is niet gebleken dat er op dit moment situaties bestaan

¹ Onder één maatregel wordt overigens verstaan één soortgelijke actie die op meerdere plekken in een inrichting moet worden uitgevoerd. Zo wordt bijvoorbeeld het brandveilig maken van alle celdeuren in een inrichting gezien als één maatregel.

² Kamerstukken II, 2007–2008, 24 587, nr. 258.

³ Locaties waarbij de brandveiligheidsmaatregelen reeds getroffen zijn en locaties die reeds gesloten zijn of op korte termijn zullen worden gesloten zijn hierbij buiten beschouwing gelaten. Ook locaties waarbij de justitieel ingesloten zelfredzaam zijn, bijvoorbeeld bij een zeer beperkt beveiligde inrichting (ZBBI) zijn van de inventarisatie uitgesloten.

- die nopen tot onmiddellijk ingrijpen. Tevens bevestigt deze inventarisatie de bevinding van de inspectie dat de scans die de Rgd uitvoert een goed beeld geven van de situatie.
2. Een nieuwe planning is opgesteld, waarbij voorrang wordt gegeven aan de uitvoering van de maatregelen die nodig zijn om de «basiscelveiligheid» te maximaliseren in alle cellen/kamers. Hierin zijn begrepen de maatregelen die in de kabinetsreactie als «meest urgent» werden gekwalificeerd en nog niet waren uitgevoerd. Voor het realiseren van de bouwkundige «basiscelveiligheid» en de «meest urgente» maatregelen is de planning dat op 31 december 2008 50% gereed is; op 31 december 2009 is 100% gereed. Daarbij geldt de stelregel dat zolang de vereiste bouwtechnische maatregelen, gericht op het gewenste brandveiligheidsniveau, niet zijn gerealiseerd, de DJI de compenserende maatregelen (extra personele inzet, buitengebruikstelling, lagere (cel)capaciteit en dergelijke) handhaaft.
 3. Er is, met het oog op een gezamenlijke sturing, een meer structureel overleg gestart tussen de Rgd en de DJI. Deze diensten trekken zo meer in gezamenlijkheid op bij de uitvoering. Ook is het bestaande overleg van beide diensten met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geïntensiveerd teneinde elkaar tijdig te kunnen informeren, hetgeen bijdraagt aan een optimale sturing.
 4. De bouwregelgeving voor brandveiligheid wordt nader geüniformeerd en pseudoregelgeving wordt tegengegaan om te bevorderen dat gemeenten tot een voorspelbare en betrouwbare handhaving komen om de veiligheid te bevorderen en het daarbij noodzakelijke maatwerk te leveren.

Het overgrote deel van de projecten om de bouwtechnische maatregelen uit te voeren is in voorbereiding genomen. Dat behelst activiteiten als nader onderzoek, het definiëren van de benodigde maatregelen, het opstellen van een bestek, het afstemmen van de uit te voeren werkzaamheden met het primaire DJI-proces en aanbesteding van het uit te voeren werk. Inmiddels is ruim een derde van de maatregelen daadwerkelijk gerealiseerd.

De verdere uitvoering en borging van alle maatregelen die zijn aangekondigd in de brief van 12 februari 2008¹ vergt nog veel aandacht en grote inspanning, zoals in de volgende paragrafen uiteen wordt gezet.

Wij delen de waarneming van de inspecties dat het gewenst is om meer ruimte voor maatwerk en meer tijd voor een goede implementatie en borging te nemen, waarbij ook nadrukkelijker rekening wordt gehouden met de wensen en mogelijkheden van de inrichtingen.

IND Algemeen

Voor de IND is de brand in het cellencomplex op Schiphol-Oost aanleiding geweest om het NIFV een onderzoek naar de brandveiligheid van de aanmeldcentra op Schiphol (gemeente Haarlemmermeer) en Ter Apel (gemeente Vlagtwedde) te laten uitvoeren. De IND heeft het onderzoeksrapport van het NIFV op 13 september 2006 aangeboden aan de Minister voor Vreemdelingenzaken & Integratie, de DGRgd en de burgemeesters van de gemeenten Haarlemmermeer en Vlagtwedde. De aanbevelingen uit het onderzoeksrapport van het NIFV en de aanbevelingen uit opleverinspecties, die na het realiseren van de voorgestelde verbeteringen plaatsvonden, zijn, evenals de aanbevelingen van de inspectiediensten, overgenomen. Het projectteam «Brandveiligheid IND» heeft de noodzakelijke activiteiten gecoördineerd.

Het aanmeldcentrum Schiphol is sinds 27 maart 2008 in het bezit van een nieuwe gebruiksvergunning. De nieuwe gebruiksvergunning voor het

¹ Kamerstukken II, 2007–2008, 24 587, nr. 258.

aanmeldcentrum Ter Apel is op 2 april 2008 bij de gemeente Vlagtwedde aangevraagd.

COA Algemeen

Na de brand in het cellencomplex Schiphol-Oost heeft het COA iedere locatie laten inspecteren op (brand)veiligheid. Naar aanleiding hiervan zijn actieplannen opgesteld en zijn direct de meest noodzakelijke maatregelen getroffen. Het actieprogramma van het COA loopt tot medio 2009. Op die datum zullen alle benodigde maatregelen zijn doorgevoerd. Het onderwerp zal daarna worden opgenomen in het reguliere onderhoudsprogramma van het COA. Hiermee is geborgd dat blijvend aandacht voor (brand)veiligheid bestaat en, zo nodig, nieuwe aanvullende maatregelen zullen worden getroffen.

4. Reactie op aanbevelingen

Zoals in paragraaf 1 aangegeven nemen wij de zeven aanbevelingen van de inspectie over. Wel kiezen wij bij de aanbevelingen 1 en 2 voor een iets andere uitwerking. In de bijlage is een en ander verder uitgewerkt en verbijzonderd naar de DJI-inrichtingen, respectievelijk IND- en COA-inrichtingen. Hieronder vatten wij onze aanpak in hoofdlijnen samen.

Aanbeveling 1: Los, in die gevallen waar op een eenvoudige en kostenefficiënte manier maatregelen kunnen worden genomen om de brandveiligheid te verbeteren, de bekende bouwkundige problemen op korte termijn op. Wacht niet op een oplossing op het niveau nieuwbouw van het Bouwbesluit 2003. Maak voor iedere inrichting binnen centrale kaders een locatiespecifieke invulling van het vereiste niveau van bouwkundige brandveiligheid en de bijbehorende maatregelen, zodat een optimum wordt bereikt tussen het niveau voor de bestaande bouw en het nieuwbouwniveau.

Reactie: Wij delen de mening dat een prioriteitstelling nodig is als het gaat om de realisering van de bouwkundige eisen. Zoals in onze brief van 12 februari 2008¹ aangegeven is het van belang daarin de veiligheid van cellen prioriteit te geven. Verder is het in een aantal gevallen om bouwtechnische, financiële of organisatorische redenen niet realistisch om nieuwbouwniveau te realiseren. Daarbij wordt naar een optimum gestreefd tussen bestaande bouw en nieuwbouw. Tenslotte achten wij het belangrijk dat de speelruimte voor gemeenten wordt verkleind, teneinde in gelijke gevallen tot uniforme toepassing van de bouwregelgeving te komen. Zo worden regels omtrent het gebruik van gebouwen samengebracht in het Gebruiksbesluit dat in oktober 2008 in werking zal treden.

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

Reactie: De gedachte dat de inrichtingsdirecteur goed wordt ondersteund onderschrijven wij. Wij kiezen daarbij voor de inzet van een arbo-team per inrichting. In aanvulling hierop achten wij het wenselijk om de wijze waarop de verantwoordelijkheden worden uitgeoefend optimaal te ondersteunen door explicitering van verantwoordelijkheden en een samenwerkingsprotocol.

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

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

Reactie (aanbevelingen 3 en 4): Wij delen deze aanbevelingen. Belangrijk is bewustwording en borging, zowel op het niveau van de werkvloer, als

¹ Kamerstukken II, 2007–2008, 24 587, nr. 258.

in de aansturing van de organisatie. In de bijlage worden daartoe langs deze twee hoofdlijnen maatregelen beschreven.

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

Reactie: Integrale aanpak achten ook wij een belangrijk element. Het gaat hierbij niet alleen om de samenhang tussen maatregelen aan gebouwen en maatregelen met betrekking tot de organisatie maar ook om een goede samenhang tussen brandveiligheidsmaatregelen en andere maatregelen die de interne veiligheid in de inrichting betreffen, alsmede een goede samenwerking tussen de inrichtingen en de lokale partners gemeenten en brandweer. De veiligheidsvisie, genoemd in de uitwerking van de aanbevelingen m.b.t. de borging is ook hier van betekenis.

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

Reactie: Wij delen de aanbeveling. Na de eerste fase, waarin de BHV organisatie kwantitatief op orde is gebracht met o.a. opleidingen is nu maatwerk voor de BHV organisatie is nodig, om een goede aanpassing te bewerkstelligen op de lokale situatie. Daartoe wordt een stapsgewijs een nieuwe, meer op risico's georiënteerde organisatie per inrichting uitgerold.

Aanbeveling 7. Zorg voor snellere actualisatie van risicoanalyses en legionellabeheersplannen en risicoanalyses.

Reactie: Ook de aanbeveling om m.b.t. legionellarisico's te inventariseren en de ruimte op inrichtingsniveau tot regeling hiervan zo groot mogelijk te maken delen wij.

5. Tot slot

De hoofdbevindingen in het inspectierapport waren:

1. Het brandveiligheidsniveau van de onderzochte instellingen is verbeterd ten opzichte van 2006, maar (ten tijde van het onderzoek) zeker nog niet voldoende
2. De nog lopende (en nieuw aangekondigde) acties vanuit de betrokken diensten geven het vertrouwen dat het veiligheidsniveau op termijn op papier uiteindelijk voldoende zal zijn.

Ten aanzien van beide bevindingen stellen wij vast dat er al veel werk is gedaan. Mede door tijdelijke compenserende maatregelen en het voorop stellen van de veiligheid in cellen is er met betrekking tot veiligheid een beheersbare situatie ontstaan. Het werk is echter nog niet voltooid. Wat betreft de aanpassingen in gebouwen lopen de verbeterplannen zelfs door tot in 2011. Momenteel verleggen de betrokken organisaties de focus van ontwikkeling, invoering en implementatie naar uitvoering en borging en veiligheidsmanagement. Dit lopende verbeterproces is veelomvattend en complex. Het veiligheidsniveau zal in zijn algemeenheid voldoende moeten zijn, en niet alleen op papier. In de periode van het onderzoek bevond de borging zich nog grotendeels in de planfase, hetgeen de tweede bevinding ook begrijpelijk maakt.

Het is wenselijk als de vier betrokken rijksinspecties in 2010 opnieuw een inspectie terzake uitvoeren.

Het kabinet is zich onverminderd bewust is van de urgentie van het optimaliseren van de (brand)veiligheid in justitiële inrichtingen. Wij stellen, onder verwijzing naar de brief aan uw Kamer d.d. 18 oktober 2006¹, vast dat restrisico's altijd zullen blijven bestaan. Het Programma Veiligheid DJI is erop gericht om deze risico's zo klein mogelijk, en beheersbaar te maken.

¹ Kamerstukken II, 2006–2007, 24 587, nr. 199.

Het onderzoeksrapport sterkt ons in de overtuiging dat de met het Programma Veiligheid ingeslagen weg de juiste is, en wij ervaren het rapport van de vier inspecties als een belangrijke impuls bij het voltooien van de maatregelen uit dat programma. Wij hebben dan ook het vertrouwen dat langs deze weg de brandveiligheid en legionellabestrijding verder zal worden versterkt.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
C. P. Vogelaar

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 «basisveiligheid», 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 handavingsinspanningen, 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 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 verbeteringsuggesties, 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

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

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 gebruik genomen 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 sector-directeur. 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 hoofd-directeur 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.

IND

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 vervat. 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:

- op het niveau van de werkvloer, en
- 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 Veiligheids-Overleg 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 Programma-manager 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 locatie-dossier 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 aangeboden¹.

Maatwerk; lokale omstandigheden als vertrekpunt

Met het vastleggen van de (operationele) verantwoordelijkheid voor de brandveiligheidsbeleid op lokaal niveau in de persoon van de (locatie)-

¹ Kamerstukken II, 2006–2007, 31 117, nr. 2.

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 letselgevallen 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.