

Vergaderjaar 2008–2009

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 312

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, 9 december 2008

1. Inleiding

Met deze brief informeren wij u over de voortgang van de actiepunten (brand-) veiligheid van Justitie/Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en VROM/Rijksgebouwendienst (Rgd). Deze actiepunten vloeien voort uit de kabinetsreactie van 18 oktober 2006 op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid betreffende de oorzaken en de leerpunten van de brand op het cellencomplex Schiphol-Oost van oktober 2005¹. Halfjaarlijks ontvangt uw Kamer een rapportage over de actiepunten uit de kabinetsreactie. De laatste rapportage dateert van 12 februari 2008². Op 19 mei 2008 heeft uw Kamer de beleidsreactie ontvangen naar aanleiding van het onderzoeksrapport van de vier samenwerkende rijksinspecties, over de (brand)veiligheid bij justitiële inrichtingen³.

In deze brief rapporteren wij over de uitvoering en de stand van zaken van de actiepunten over de periode mei tot en met oktober 2008. Wij zijn voornemens eind 2009 de volgende voortgangsrapportage aan te bieden. Reden hiervoor is dat de meeste toezeggingen zijn afgerond en het nu op uitvoering en borging aankomt. Eind 2009 is in dat kader een belangrijk moment vanwege de afronding van fase 1 van de bouwtechnische maatregelen in de justitiële inrichtingen.

Deze brief schrijven wij mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het haar ministerie regarderende actiepunten: nagaan in hoeverre het vastleggen van (delen van) het huidige Brandbeveiligingsconcept in dwingende regelgeving noodzakelijk is.

2. Algemeen beeld

Conform planning staat 2008 in het teken van de structurele borging van de maatregelen. Daarnaast staat 2008 in het teken van het tijdig en adequaat realiseren van de bouwtechnische maatregelen in overeenstemming met de planning zoals opgenomen in de voortgangsrapportage van

¹ Kamerstukken II 2006/07, 24 587, nr. 199.

² Kamerstukken II 2007/08, 24 587, nr. 258.

³ Kamerstukken II 2007/08, 24 587, nr. 280

februari 2008. Het realiseren van deze opgave vraagt blijvend een forse inspanning van DJI en de Rgd, gegeven de beschikbare capaciteit bij marktpartijen en bij beide organisaties.

3. Voortgang actiepunten DJI

Aansturing

In de voortgangsrapportage van 12 februari 2008 is aangegeven dat het merendeel van de actiepunten van DJI gereed is. Gezien het feit dat in de huidige fase structurele borging van de maatregelen centraal staat, is de aansturing van het Programma Veiligheid DJI inmiddels aangepast, zoals aangekondigd in de beleidsreactie van 19 mei 2008. De TaskForce Veiligheid DJI is decharge verleend, de aansturing vindt nu plaats via de lijnorganisatie.

Resterend actiepunt: uitvoeren Bedrijfshulpverlening (BHV)-verbeterplan

Weliswaar zitten alle inrichtingen op voldoende BHV-niveau, maar het uitvoeren van het verbeterplan is nog niet afgerond. In de voortgangsrapportage van 12 februari 2008 is aangegeven dat er meer tijd nodig was om te komen van een organisatiegerichte BHV naar een risicogeorïenteerde BHV-organisatie op maat. Daarvoor waren nog nader onderzoek en praktijkproeven noodzakelijk.

In de afgelopen periode zijn het onderzoek en de praktijkproeven afgerond. Aan de hand van een ontwikkelde opleidingsmodule en een met het NIFV¹ opgesteld model-stappenplan maakt iedere locatie een brandveiligheidsanalyse. Op basis daarvan realiseren vervolgens de lokale inrichtingsdirecties een BHV-organisatie op maat. De in de oorspronkelijke planning niet voorziene praktijkproeven en opleidingsmodule hebben er wel toe geleid dat het traject niet medio 2008 – zoals voorzien – maar medio 2009 zal zijn afgerond.

Borging

De komende periode (in ieder geval tot ultimo 2009) zal binnen DJI in het teken staan van de verdere borging en bewustwording van (brand-) veiligheid. Hierbij zal binnen het Programma Veiligheid DJI een accentverschuiving van brandveiligheid naar veiligheid in den brede plaatsvinden, zoals voorgenomen in de kabinetsreactie van 18 oktober 2006.

De verbreding heeft gestalte gekregen in de interne veiligheidsvisie van DJI die inmiddels aan alle justitiële inrichtingen en ketenpartners verzonden is. Daarin staat beschreven op welke wijze DJI zorgt voor een veilig werk- en leefklimaat. Vervolgacties zijn in voorbereiding. Zo is aansluiting gezocht met het Opleidingsinstituut DJI om de veiligheidsvisie in de basisopleidingen en introductieprogramma's voor DJI-medewerkers vorm en inhoud te geven.

Oefenen is essentieel voor de borging van veiligheidsmaatregelen. In 2009 zal daarom, in nauwe samenwerking met de ketenpartners, frequent worden geoefend. Daarbij zal het onderwerp crisiscommunicatie een prominente plaats krijgen; een handboek crisiscommunicatie en een bijbehorende opleidingsmodule zijn inmiddels ontwikkeld en worden beschikbaar gesteld aan de functionarissen die belast zijn met communicatie. Het handboek en de opleidingsmodule beogen de communicatie ten tijde van incidenten en crisissituaties verder te professionaliseren.

¹ Het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra.

Ten slotte zal in 2009 in het kader van de borging van het veiligheidsbewustzijn ook een landelijke DJI-campagne plaatsvinden. Voor die campagne wordt momenteel een plan van aanpak opgesteld.

4. Rijksgebouwendienst

De gefaseerde uitvoering van de bouwtechnische maatregelen in de justitiële inrichtingen vindt plaats. De borging van de aandacht voor brandveiligheid in de organisatie en de kwaliteit van de werkzaamheden, wordt nu nader vormgegeven.

De stand van zaken is als volgt:

1. Aanbrengen sprinklerinstallaties in de resterende unitbouwcomplexen
2. Gefaseerde realisatie bouwtechnische maatregelen justitiële inrichtingen
3. Verbreden brandveiligheidsaanpak naar de gehele voorraad rijksgebouwen
4. Borging (brand)veiligheid.

4.1 Aanbrengen sprinklerinstallaties in de resterende unitbouwcomplexen

In de voortgangsrapportage van februari 2008 is toegezegd dat de sprinklerinstallaties eind 2008 zullen zijn aangebracht. Op één uitzondering na wordt dit conform de toezegging afgerond. Bij het Forensisch Psychiatrisch Centrum Veldzicht vindt afronding begin 2009 plaats omdat eerdere ontruiming het primaire proces in betreffende inrichting voor TBS-gestelden teveel zou verstoren. Zolang de sprinklers nog niet zijn aangebracht, blijven de compenserende maatregelen gehandhaafd.

4.2 Gefaseerde realisatie bouwtechnische maatregelen justitiële inrichtingen

Teneinde op de snelst mogelijke wijze de risico's binnen alle inrichtingen te reduceren is – zoals reeds in de voortgangsrapportage van februari 2008 gemeld – gekozen voor een gefaseerde aanpak. Wij benadrukken dat, zolang de vereiste bouwtechnische maatregelen niet zijn gerealiseerd, de compenserende maatregelen gehandhaafd blijven.

Fase 0: In deze fase zijn conform planning en de toezegging aan uw Kamer, in de periode tot en met augustus 2008 de snel en relatief eenvoudig uitvoerbare maatregelen genomen welke aanzienlijk bijdragen aan risicovermindering. Daarmee is deze fase afgerond.

Fase 1: Omdat de meeste branden in een inrichting plaatsvinden in de cel en de grootste kwetsbaarheid zich ook in de cel voordoet, worden in deze fase eerst in 2008 en 2009 alle cellen op minimaal het niveau bestaande bouw van het Bouwbesluit 2003 gebracht. De realisatie ligt op schema, inclusief de tussenstap van 50% per 31 december 2008. Van beide organisaties vraagt dit blijvend forse inspanningen en aandacht.

Fase 2: Tot medio 2011 worden alle andere maatregelen genomen opdat alle ruimten binnen een justitiële inrichting voldoen aan de bouwkundige eisen. 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» hebben. De onderdelen van de inrichting waar geen dwangverblijf plaatsvindt worden uitgevoerd op het niveau van bestaande bouw. De planning en uitvoering liggen op schema.

Bij de opstart van de gefaseerde realisatie van de bouwtechnische maatregelen binnen justitiële inrichtingen lag de nadruk op de snelheid van de uit te voeren maatregelen. Voor de uitvoering van Fase 1 en 2 geldt dat de aandacht voor kwaliteit verder wordt versterkt. Dit geschiedt onder meer door tussentijdse kwalitatieve beoordelingen van de uitgevoerde maatregelen.

4.3 Verbreden brandveiligheidsaanpak naar de gehele voorraad rijksgebouwen

In de kabinetsreactie van oktober 2006 is toegezegd dat de brandveiligheidsaanpak vanaf medio 2007 wordt verbreed naar de gehele voorraad rijksgebouwen. Dit betreft de voorraad rijksgebouwen buiten de justitiële inrichtingen. Zoals gemeld in de voortgangsrapportage uit februari 2008 is die verbreding conform toezegging in 2007 gestart, maar daarna getemporeerd vanwege de aandacht die de justitiële inrichtingen vroegen. De uitvoering van de brandveiligheidskans in de rijksgebouwen waarvoor dat op dit moment nog niet is gebeurd, is naar verwachting medio 2011 afgerond. Bij panden die na het scannen en een nadere analyse reden geven om met voorrang te worden behandeld, worden de technische (en organisatorische) maatregelen in uitvoering genomen. De werkzaamheden ten behoeve van de brandveiligheid in de overige panden worden uitgevoerd binnen de planning van de reguliere onderhoudsprocessen en huisvestingsprojecten. Vooralsnog gaan wij er vanuit dat de laatste tranche voorrangprojecten in de periode tussen 2013 en 2014 zijn opgeleverd. Aan de gebruikers is een handleiding brandveilig gebruik overheidsgebouwen aangeboden. Daarmee hebben zij inzicht in de regels die gelden en welke voorzorgsmaatregelen zij zelf kunnen nemen voor het brandveilig gebruik van gebouwen.

4.4 Borging (brand)veiligheid

Op grond van de aanbeveling van de rijksinspecties in mei 2008 is de borging van de aandacht voor brandveiligheid en van de kwaliteit van de maatregelen versterkt. Die versterking is afgelopen periode vormgegeven door de koppeling van adviseurs brandveiligheid aan bouwtechnische projecten, algemene bewustwordingsacties en door de opstelling en toepassing van een opleverprotocol. Tevens vinden tussentijds kwalitatieve beoordelingen plaats van de uitgevoerde maatregelen.

5. Financiën

In de rapportage van februari 2008 berichtten wij u dat voor de bouwtechnische maatregelen op het gebied van brandveiligheid een indicatief investeringsbedrag van € 325 – € 360 miljoen voor de rijksinrichtingen benodigd was, alsmede een bedrag van circa € 50 miljoen om de particuliere inrichtingen op een vergelijkbaar brandveiligheidsniveau te brengen. Met de minister van Financiën is afgesproken dat dit najaar verder wordt uitgezocht of de kostenraming van het indicatieve investeringsbedrag kan worden bijgesteld. Hierbij zal onder meer rekening worden gehouden met de neerwaarts bijgestelde capaciteitsbehoefte en de uniformering van de toepassing van de regelgeving op het gebied van brandveiligheid door lokale partijen (zie paragraaf 6 hieronder). Uitgangspunt daarbij is dat niet alle onderdelen van de justitiële inrichtingen op het niveau Bouwbesluit 2003 nieuwbouw dienen te worden gebracht. In het voorjaar van 2009 zal in overleg met Financiën worden bezien of de financiering van de kosten voor brandveiligheid vanaf 2010 aanpassing behoeft.

6. Gezamenlijke acties WWI en BZK: Uniformering (toepassing) regelgeving

RGD en DJI ervaren dat gemeenten op verschillende wijze uitleg geven aan de eisen van de vigerende wet- en regelgeving op het gebied van brandveiligheid en aan de functie van bijvoorbeeld de «Leidraad cellen en celgebouwen». Dit leidt tot onzekerheid en onduidelijkheid. Voorts belemmert dit de programmatische aanpak van de brandveiligheid in de gehele voorraad. Om te bevorderen dat alle gemeenten tot een voorspelbare en

betrouwbare toepassing en handhaving komen, vindt uniformering van regelgeving plaats en wordt voorzien in nadere voorlichting en advisering.

Meer concreet:

- Regels omtrent het gebruik van gebouwen zijn onder verantwoordelijkheid van de Minister voor WWI samengebracht in het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit) dat op 1 november 2008 in werking is getreden.
- De inwerkingtreding van het Gebruiksbesluit wordt begeleid door informatievoorziening aan en bijscholing van gemeentelijke en regionale brandpreventisten van de brandweer en van bouw- en woningtoezicht.
- Zoals in de Beleidsreactie toegezegd, dragen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Minister voor WWI zorg dat een helder onderscheid wordt aangebracht tussen regelgeving en documenten die voor voorlichting of kennisoverdracht zijn bedoeld. Zoals tijdens het Algemeen Overleg over bouwregelgeving op 25 september jl. is toegezegd, heeft de Minister voor WWI in overleg met haar collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij brief van 13 oktober jl. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 28 325, nr. 90) nog eens bevestigd dat publicaties op het gebied van brandveiligheid niet langer als pseudo-regelgeving worden beschouwd. Zij kondigde aan het voornemen te hebben voor 1 december a.s. een gezamenlijke brief te sturen aan betrokken partijen in het veld, zoals gemeenten, brandweer en marktpartijen, waarin de beoogde helderheid over de toepassing van deze publicaties wordt geboden. In dat verband zullen de Minister voor WWI en de Minister van BZK van de nu bestaande Leidraad cellen en celgebouwen – die gericht is op kennisoverdracht – beoordelen in hoeverre het nodig en haalbaar is maatregelen uit deze Leidraad op te nemen in de bouwregelgeving. Indien de uitkomsten van die beoordeling tijdig beschikbaar zijn, zal daarmee rekening worden gehouden bij het eerstvolgende wijzigingspakket van het Bouwbesluit dat naar verwachting rond januari 2010 in werking zal treden.
- In het kader van het Gebruiksbesluit wordt ook een kenniscentrum ingericht. Het kenniscentrum kan advies geven aan het bevoegde gezag, ook op verzoek van de betrokken initiatiefnemers en gebruikers, zoals DJI-inrichtingen, omtrent de wijze waarop de regelgeving in een concreet geval wordt toegepast. Per 1 november 2008 is via de VROM-website reeds een helpdesk «bouwen en brandveilig gebruik» ingesteld. De «adviesfunctie» over hoe in concrete gevallen met de regelgeving moet worden omgegaan zal naar verwachting begin 2009 gereed kunnen zijn.

7. Tot slot

In de afgelopen periode is veel werk verzet om de brandveiligheid in justitiële inrichtingen op het gewenste niveau te brengen. Belangrijke stappen zijn in beide organisaties gezet om de geplande maatregelen uit te voeren, om de kwaliteit van de uitgevoerde maatregelen en de aandacht voor brandveiligheid te borgen. Het komende jaar staat in het teken van het afronden van fase 1 in de justitiële inrichtingen, het gestructureerd hernemen van de aanpak van de overige voorraad en het nader uitwerken van de borging van aandacht en kwaliteit. Wij zijn ons onverminderd bewust van de urgentie van het optimaliseren van de (brand)veiligheid in justitiële inrichtingen.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

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