

Adviesnota juridische benadering PAC's

29 april 2019

Opdrachtgever: Brandweer Flevoland

Opdrachtnemer: Kappetijn Safety Specialists

Kees Kappetijn
Mobiel: 06 – 51819151
Mail: k.kappetijn@kappetijn.eu

Ralf Mohnen
Mobiel: 06 – 39770429
Mail: r.mohnen@kappetijn.eu

De Waele 2, 3332 RS Zwijndrecht
Kantoor adres: Einsteinstraat 16G, 3316 GG Dordrecht
Internet: www.kappetijn.eu

1 Inleiding

Aanleiding voor deze adviesnota

Voor u ligt het advies over het sturen van facturen voor – onterechte – meldingen van PAC's: Particuliere Alarm Centrales. Deze adviesnota is het resultaat van een (deels juridische) analyse door Ralf Mohnen (veiligheidsadviseur) en Kees Kappetijn (veiligheidsadviseur en jurist) van Kappetijn Safety Specialists (KSS), door middel van document review, een juridische beschouwing en een aantal interviews met materiedeskundigen op het gebied van brandpreventie.

Aanleiding voor het advies is het verzoek van de Brandweer Flevoland te onderzoeken of de huidige juridische aanpak om het aantal ongewenste PAC-meldingen terug te dringen door inning van facturen voldoet.

Brandweer Flevoland is opdrachtgever van dit project. Kappetijn Safety Specialists (KSS) is de opdrachtnemer.

Achtergrond

Als gevolg van deregulering door de overheid, bestaat een snelle en verplichte doormelding bij brand(dreiging) sinds het Bouwbesluit 2012 alleen nog voor gebouwen met bepaalde gebruiksfuncties. Het betreft hier woonfuncties voor zorg, gezondheidszorgfuncties, celfuncties, bepaalde bijeenkomstfuncties (kinderopvang voor kinderen jonger dan 4 jaar) en logiesfuncties zonder 24-uurs bewaking: gebouwen met verminderd zelfredzamen. Met tussenkomst van een provider zijn deze objecten verbonden met de meldkamer van de overheid. Er zijn ook objecten die een dergelijke verplichting niet hebben, waarbij eigenaren/gebruikers toch een snelle alarmering willen voor brand(dreigingen). Deze tweede categorie kiest voor technische voorzieningen in het object en directe verbinding met een PAC die bij doorgemeld onraad een telefonische melding doet bij de overheidsmeldkamer. Deze PAC-GMK meldingen leiden relatief vaak tot onnodige uitrukken van de brandweer, het vaakst omdat een PAC niet of onvoldoende verifieert of een alarmering een echte branddreiging betreft. Ter regulering van dit proces heeft de veiligheidsregio een handelingsprotocol gemaakt en afgestemd met de VEBON-NOVB als belangenvereniging van ondernemers op het gebied van brandveiligheid en beveiliging. Doel is dat dit handelingsprotocol door alle VEBON-NOVB-leden (dus ook PAC-exploitanten) wordt gehanteerd en dat daarmee de kwaliteit van doormeldingen door PAC's zo hoog mogelijk wordt (lees: zo min mogelijk leidt tot onnodige alarmeringen/uitrukken).

De taken van de brandweer zijn gericht op het voorkomen, beperken en bestrijden van brand¹. Het rijden op PAC-meldingen draagt hier niet of onvoldoende aan bij.

Brandweer Flevoland wordt geconfronteerd met verschillende PAC's die dit handelingsprotocol niet volgen (geen gecertificeerde installaties en geen verificatie), waarmee het aantal nodeloze alarmeringen onnodig hoog is. Dit heeft tot nadeel dat dure capaciteit bij de brandweer (hoogopgeleide brandweermensen met brandweerauto's) onnodig wordt ingezet wat leidt tot onveiligheid op de weg en demotivatatie van brandweerteams door onnodige uitruk. Jegens verschillende PAC's heeft Flevoland er voor gekozen om facturen te gaan sturen voor onnodige meldingen en uitrukken, ten minste één PAC kiest er voor deze facturen niet te betalen.

Kader

In dit advies kijken we naar PAC-meldingen. Dit zijn meldingen van abonnees van Particuliere Alarm Centrales zonder verplichte doormelding naar de overheidsmeldkamer en die door Particuliere Alarmcentrales worden doorgegeven aan de Meldkamer. Er is geen privaatrechtelijke of bestuursrechtelijke link tussen de PAC-abonnee en de overheidsmeldkamer. We hebben het in

¹ [Artikel 25 Wet veiligheidsregio's, https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2019-01-01/#](https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2019-01-01/#), geraadpleegd op 27 april 2019

dit advies nadrukkelijk niet over het Openbaar MeldSysteem (OMS), waarbij er wel een formele en directe relatie is tussen de Brandweer Flevoland en het object met de brandmeldinstallatie, en waarop het bevoegd gezag toezicht houdt op basis van wettelijke kaders.

Aanpak

Hildemarie Schippers (Hoofd Risicobeheersing Brandweer Flevoland) en Rob Visser (Adviseur Brandveiligheid Brandweer Flevoland) hebben met Kees Kappetijn en Ralf Mohnen (beiden KSS) gesproken over de vraag hoe verder te gaan met het sturen van facturen voor PAC-meldingen. Brandweer Flevoland heeft het hele proces toegelicht en alle beleidsdocumenten en briefwisselingen met PAC's meegegeven. Dit leidt tot een advies over de vraag of Brandweer Flevoland juridisch sterk genoeg staat om facturatie/betaling in rechte af te dwingen.

Daarbij stelt Brandweer Flevoland de volgende vijf vragen:

1. Welke kans maken we om de inning van deze facturen "in rechte" af te dwingen?
2. Hoe zinvol (en juridisch "hard") is de werkwijze die met de VEBON-NOVB is vormgegeven om het aantal onterechte doormeldingen te beperken en alleen hoogwaardige alarmeringen te krijgen?
3. Hoe zou het protocol aangepast kunnen worden om het gewenste effect te bereiken?
4. Welke andere manieren zijn er om het aantal uitrukken op onterechte meldingen te verlagen of de impact van deze uitrukken te beperken?
5. Wat kan Brandweer Flevoland doen om eventuele alternatieve benaderingen van deze problematiek te organiseren?

De document review bestaat uit het bestuderen van alle documenten met betrekking tot de relatie Brandweer Flevoland en brancheorganisatie van de PAC's (VEBON-NOVB), stukken en correspondentie met betrekking tot facturatie jegens PAC, stukken uit OMS-dossier, gemaakt door de landsadvocaat en juridische/beleidsdocumentatie op het thema. De vijf Flevolandse vragen zijn zo ver als mogelijk beantwoord vanuit een juridisch perspectief. De bestudeerde documenten zijn in de bijlage opgenomen.

Aan de hand van de opgedane kennis uit de document review zijn gesprekken gevoerd met een aantal materiedeskundigen op het gebied van brandpreventie, om de gevonden resultaten te bevestigen, ontkennen en/of wijzigen. De aantekeningen van de interviews zijn in bijlage 3 opgenomen.

Vervolgens zijn de resultaten van de document review en interviews uitgewerkt en geanalyseerd, en de vijf vragen die Flevoland stelt beantwoord en in de adviesrapportage verankerd. De voorlopige bevindingen zijn op 10 april 2019 met Hildemarie Schippers en Rob Visser besproken. Daarna is deze adviesrapportage aangescherpt, de adviesrapportage op 25 april 2019 besproken met Hildemarie Schippers en Rob Visser, de input vanuit dat overleg verwerkt en de finale rapportage opgeleverd.

2 Document review

In de documenten die zijn opgesteld bij de uitvoering van de projecten '*Nodeloze uitrukken terugdringen (NUT)*'² en *STOOM*³ zijn reeds juridische implicaties voor de brandweer beschreven, die ook gelden voor dit onderzoek. Het is daarbij van belang op te merken dat deze projecten hoofdzakelijk over OMS-meldingen gaan, maar dat in die documenten ook PAC-meldingen aan bod komen. De Flevolandse casus gaat over PAC-meldingen.

Van RAC (OMS) naar PAC

Sinds het Bouwbesluit 2012 bestaat een snelle en verplichte doormelding bij brand(dreiging) alleen nog voor gebouwen met bepaalde gebruiksfuncties. Het betreft hier woonfuncties voor zorg, gezondheidszorgfuncties, celfuncties, bepaalde bijeenkomstfuncties (kinderopvang voor kinderen jonger dan 4 jaar) en logiesfuncties zonder 24-uurs bewaking: gebouwen met verminderd zelfredzamen. Landelijk betekende dit dat circa 70% van de verplichte OMS-aansluitingen op de alarmcentrale van de brandweer sinds 1 april 2012 niet meer verplicht waren. Het bovenstaande heeft tot gevolg dat de meeste aansluitingen op de RAC met ingang van 1 april 2012 niet meer direct naar de RAC mochten/konden doormelden. Deze voormalige OMS-aansluitingen zijn vaak overgegaan naar een PAC-aansluiting.

Brandweer Flevoland heeft op dit moment alleen OMS-abonnees die volgens de wet verplicht een OMS-aansluiting moeten hebben.

OMS

Het Openbaar Meldsysteem (OMS) verbindt de brandmeldinstallatie van een inrichting direct met de RAC. Het doel van OMS is het tijdig en automatisch verzenden van een brandmelding, zodat de meldkamer kan beoordelen of er sprake is van acute noodsituatie die vraagt om brandweertzorg.

OMS abonnees moeten voldoen aan de aansluitvoorwaarden;

- De aangesloten installatie mag niet teveel onduidelijke of onnodige meldingen veroorzaken;
- De aangesloten installatie moet aan een minimaal kwaliteitsniveau voldoen;
- Bij melding moet onmiddellijk duidelijk maken bij welke brandweeringang de brandweer het best kan inzetten;
- Bij melding moet de gebruiker meewerken aan beoordeling van de melding.

Als een abonnee niet voldoet aan de aansluitvoorwaarden kan het abonnement stopgezet worden. Bij verplichte doormelding is er dan ook direct sprake van een overtreding van de voorschriften voor brandveiligheid.

Bij een OMS-melding is sprake van een directe doormelding naar de RAC en de brandweer heeft een directe link met de OMS abonnee waardoor de brandweer ook een goed handelingsperspectief heeft.

PAC

Brandmeldinstallaties kunnen vrijwillig doormelden naar een Particuliere Alarm Centrale. Deze doormelding wordt niet wettelijk vereist, al zijn er wel verzekeraars die deze voorziening verplichten.

² Nodeloze uitrukken terugdringen (NUT), Onderzoek naar de consequenties van het voorstel herziening doormelding in het Bouwbesluit 2012

³ Rapport Deelproject Juridische Zaken STOOM, pagina's 5-7, Ton Hol, Ton Duijkersloot, Laurens Venderbos, 19 juli 2013

In geval van een alarmmelding neemt de PAC telefonisch contact op met de RAC. Tussen de PAC's en de organisaties die daarbij zijn aangesloten gelden privaatrechtelijke afspraken, echter de RAC staat daar buiten. Ook PAC's geven nodeloze meldingen door. Het kan zijn dat de RAC gebeld wordt zonder dat de brandmelding door de abonnee of derden is geverifieerd.⁴ Dit ervaart de Brandweer Flevoland ook, zoals in dit document duidelijk naar voren komt.

Bij een PAC-melding is sprake van een *indirecte* doormelding naar de RAC en de brandweer heeft *geen* directe link met de PAC-abonnee. De PAC heeft hierdoor een goed handelingsperspectief richting de abonnee, maar voor de brandweer is dit handelingsperspectief veel en veel minder, omdat de brandweer niet weet wie de PAC-abonnees zijn en geen of hooguit een indirecte link met de PAC-abonnee heeft.

Particuliere alarmcentrales melden regelmatig automatische brandalarmen door naar de brandweer. Het gaat daarbij om alarmen van brandmeldinstallaties die niet verplicht door hoeven te melden naar de brandweer. Meestal blijkt ter plaatse dat er geen brand is en gaat het om een zogeheten nodeloze melding. Toch moet de brandweer daarvoor de weg op en is de betreffende ploeg op dat moment niet inzetbaar voor daadwerkelijke noodhulp.

Van de tientallen PAC-meldingen die Brandweer Flevoland afgelopen jaren ontving waren bijna alle meldingen onterecht en was meestal geen sprake van prio1 meldingen. **RM/KK: nog te onderbouwen door BrwF met statistiek.**

Juridische mogelijkheden⁵

Naast preventieve maatregelen kunnen handhavingsinstrumenten worden ingezet. Hierbij kunnen de volgende rechtsdisciplines worden onderscheiden: privaatrechtelijk, strafrechtelijk en bestuursrechtelijk.

Vanwege de beperkte mogelijkheden met betrekking tot een privaatrechtelijke en/of strafrechtelijke aanpak worden beide rechtsdisciplines slechts beperkt beschreven en ligt het accent op de bestuursrechtelijke benadering.

Project STOOM

De door Brandweer Flevoland gestelde vragen en antwoorden liggen in lijn met de vragen die beantwoord worden in het Rapport Deelproject Juridische Zaken STOOM⁶, het Structureel Terugdringen van Onechte en Ongewenste Meldingen. Bij het project STOOM werd al voorzien dat de kans groot was dat de problematiek van loze meldingen zou gaan verschuiven van OMS-meldingen naar PAC-meldingen. Er zijn verschillen, maar meerdere juridische kaders die voor OMS-meldingen gelden, gelden ook voor PAC-meldingen. Daarom is de opbouw van dit deel te vergelijken met de opbouw van het bovengenoemde STOOM-rapport.

In dit rapport gaat het met name om de juridische kaders en implicaties van toepassing van de mogelijke instrumenten op het voorkomen van nodeloos uitrukken na een (loze) melding. We zien een verschuiving van een zorgzame overheid naar een grotere eigen verantwoordelijkheid van de (zelfredzame) burger, dat in het geval van de brandweer scherp tot uitdrukking komt in het Bouwbesluit van 2012. Waar het gaat om brandmeldinstallaties (BMI) is bij dit besluit bepaald dat verplichte doormelding naar een regionale alarmcentrale (RAC) slechts voor een beperkte categorie objecten geldt: OMS. Kort gezegd, gaat het hierbij met name om objecten waarin minder zelfredzamen verblijven.

⁴ Handreiking STOOM Structureel terugdringen ongewenste en onechte meldingen

⁵ Collegebesluit 18 februari 2014, Z-13-37073, Beleidsnotitie, Gemeente Medemblik, inzake 'bestuurlijke maatregelen voor de reductie van nodeloze alarmeringen door automatische brandmeldinstallaties', <https://docplayer.nl/16226014-Beleidsnotitie-gemeente-medemblik-inzake-bestuurlijke-maatregelen-voor-de-reductie-van-nodeloze-alarmeringen.html>

⁶ Rapport Deelproject Juridische Zaken STOOM, Ton Hol, Ton Duijkersloot, Laurens Venderbos, 19 juli 2013

Het eerder genoemde Rapport Deelproject Juridische Zaken STOOM⁷ van 9 juli 2013 beschrijft een aantal alternatieven. Omdat deze alternatieven zonder uitzondering ook nu nog geldig zijn, is de tekst uit dat rapport hier overgenomen, en alleen aangepast voor de leesbaarheid. Voor een uitgebreide beschrijving van het juridisch kader wordt verwezen naar hoofdstuk II Juridisch kader van het Rapport Deelproject Juridische Zaken STOOM⁸.

Met de vijf door Brandweer Flevoland gestelde vragen over PAC-meldingen in het achterhoofd lopen we de verschillende aanwezige instrumenten langs. In het Rapport Deelproject Juridische Zaken STOOM⁹ worden de volgende instrumenten onderscheiden:

1. Strafrechtelijke aansprakelijkheid
2. Bestuursrechtelijke sancties (Dwangsom, Bestuurlijke boete, Bestuursdwang)
3. Kostenverhaal langs privaatrechtelijke weg
4. Fiscale instrumenten
5. Verificatie

Binnen de huidige juridische context zijn er mogelijkheden om het terugdringen van het aantal loze meldingen te ondersteunen. Dit geldt voor alle meldingen, dus ook voor PAC-meldingen. Daarvoor biedt het bestuursrecht reeds enige instrumenten (bestuursdwang en dwangsom) en is daarbinnen ruimte voor de ontwikkeling van andere instrumenten (bestuurlijke boete). Toepassing van deze instrumenten kan echter afstuiten op praktische belemmeringen, zoals gebrek aan menskracht bij de uitvoering. Daarom is het van belang ook andere instrumenten in te zetten. Verificatie is een belangrijke. Binnen de huidige juridische context is voor dit instrument in beperkte mate ruimte. Niettemin kan deze ruimte worden vergroot door een afgewogen beleid gericht op bijstelling van de zorgverplichtingen van de brandweer. Hierbij dienen zowel goede alsook efficiënte hulpverlening het uitgangspunt te zijn tegen de achtergrond van het besef dat de burger en andere maatschappelijke actoren een duidelijke eigen verantwoordelijkheid dragen als het gaat om veiligheid. Ook van hen wordt een grotere alertheid verwacht.

In het Rapport Deelproject Juridische Zaken STOOM¹⁰ wordt de potentie van de instrumenten besproken om het aantal loze OMS-meldingen terug te dringen en tevens enkele aanbevelingen gedaan. Alhoewel OMS-meldingen en PAC-meldingen verschillen, gelden meerdere juridische aanbevelingen die bij OMS gedaan worden, ook voor PAC-meldingen. De juridische instrumenten die ook relevant zijn voor de PAC-meldingen worden hieronder toegelicht.

1. Strafrechtelijke aansprakelijkheid

De potentie van dit middel is nihil. Het strafrecht is geen effectief middel om valse alarmeringen terug te dringen. Van een dergelijk strafbaar feit kan slechts sprake zijn bij een opzettelijke valse melding en daar is sprake van in een zeer beperkt aantal gevallen. Het grootste deel van de loze meldingen is onterecht en onnodig maar wordt niet opzettelijk (als in “moedwillig”) veroorzaakt.

2. Bestuursrechtelijke instrumenten

Binnen het Bestuursrecht bestaat de mogelijkheid, om door middel van een last onder dwangsom (herstelmaatregel) naleving van voorschriften af te dwingen. Op grond van artikel 6.20 van het Bouwbesluit moet een brandmeldinstallatie voldoen aan de NEN 2535. Door de prestatie-eis te overschrijden wordt de norm NEN 2535 en dus ook de voorschriften van het Bouwbesluit overtreden.

Op grond van de Woningwet (artikel 1b, lid 3), en artikel 125 van de Gemeentewet jo 5:2, lid 1

7 Rapport Deelproject Juridische Zaken STOOM, Ton Hol, Ton Duijkersloot, Laurens Venderbos, 19 juli 2013

8 Rapport Deelproject Juridische Zaken STOOM, pagina's 5-7, Ton Hol, Ton Duijkersloot, Laurens Venderbos, 19 juli 2013

9 Rapport Deelproject Juridische Zaken STOOM, Ton Hol, Ton Duijkersloot, Laurens Venderbos, 19 juli 2013

10 Rapport Deelproject Juridische Zaken STOOM, Ton Hol, Ton Duijkersloot, Laurens Venderbos, 19 juli 2013

onder b , 5:21 en 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht kan tegen deze overtreding handhavend worden opgetreden door middel van het opleggen van een last onder dwangsom. Het doel hiervan is om de verantwoordelijke maatregelen te laten treffen om het overschrijden van de prestatie-eis uit de NEN 2535 te voorkomen.¹¹

Last onder dwangsom

De potentie van dit middel is beperkt, maar verdient serieuze overweging. De beperkingen liggen met name op praktisch vlak. Het opleggen van een dwangsom vereist ambtelijke inzet, die, met name vanwege de rechtsbescherming belastend kan zijn. Verschillende handelingen moeten vanwege de nodige waarborgen prudent worden uitgevoerd. Er kunnen procedures volgen (bezwaar en beroep op de rechter). Niettemin kan dit middel een goede stok achter de deur zijn om een organisatie te stimuleren de alarmering in overeenstemming te brengen met de staande normen. Een flankerend beleid is daarbij van belang, zoals voorlichting en meedenken over verbeteringen. Verschillende gemeenten/veiligheidsregio's hebben positieve ervaringen met dit middel.

Bestuurlijke boete

De potentie van dit middel is thans nog laag. Er is geen duidelijke wettelijke grondslag voor het opleggen van bestuurlijke boetes in geval van loze alarmering. Wellicht zou een verordening op grond van art. 64 Wet Veiligheidsregio's kunnen worden gebruikt, maar het is niet geheel duidelijk of deze een adequate wettelijke grondslag ter zake kan bieden. In de toekomst kan de potentie hoger zijn: indien het concept wetsvoorstel tot invoering van de bestuurlijke boete bij overtredingen van bepalingen van het Bouwbesluit 2012 wet wordt, biedt dit een concrete grondslag om 'loze meldingen' met dit instrument aan te pakken. Het zal dan wel een secundair instrument zijn, dat slechts kan volgen op een eerder opgelegde herstelsanctie. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat er dan nog de praktische juridische belemmeringen zijn (rechtswaarborgen), die hier sterker dan in geval van de dwangsom naar voren zullen komen. Het middel van de bestuurlijke boete heeft een punitieve kant (straf), waardoor extra waarborgen gelden voor de beboette. Zo moeten er processen verbaal worden opgemaakt, geldt het zwijgrecht e.d..

Bestuursdwang

Ook van dit middel is de potentie laag. Bestuursdwang sluit risico's in voor bestuurders. In geval van vergaande bestuursdwang kan het bedrijf of de organisatie schade oplopen, omdat men (deels) activiteiten moet staken omdat men gedwongen wordt een deel van een gebouw te sluiten bijvoorbeeld. Wanneer hier fouten worden gemaakt, kan het bestuur worden aangesproken voor de door de sluiting ontstane schade. Een ander voorbeeld is wanneer het bestuur besluit een installatie te laten vervangen. De kosten die in dat geval worden gemaakt kunnen weliswaar worden verhaald op de organisatie die het betreft. Het risico bestaat echter dat deze onwillig is deze schade te vergoeden, waardoor kostbare procedures nodig zijn om de kosten van bestuursdwang te verhalen.

3. Privaatrechtelijke instrumenten: Kostenverhaal

De potentie van dit middel is zeer laag tot nihil. Binnen het huidige rechtsbestel is er geen publiekrechtelijke grondslag voor verhaal van kosten. De doorkruisingsleer verhindert de kosten van nodeloze uitrukken vanwege loze PAC-, OMS- of overige meldingen langs privaatrechtelijke weg te verhalen. Deze vorm van kostenverhaal werpt een drempel op de hulp van de brandweer in te roepen. Dit is in strijd met het publieke belang. Kostenverhaal van nodeloze uitrukken zal dus noch langs publiekrechtelijke, noch langs privaatrechtelijke weg (snel) tot de mogelijkheden behoren.

¹¹ Uit Collegebesluit 18 februari 2014, Z-13-37073, Beleidsnotitie, Gemeente Medemblik, inzake 'bestuurlijke maatregelen voor de reductie van nodeloze alarmeringen door automatische brandmeldinstallaties', <https://docplayer.nl/16226014-Beleidsnotitie-gemeente-medemblik-inzake-bestuurlijke-maatregelen-voor-de-reductie-van-nodeloze-alarmeringen.html>

Werkwijze Brandweer Flevoland

De werkwijze waar Brandweer Flevoland gebruik van maakt valt onder kostenverhaal. De regels die Brandweer Flevoland heeft opgesteld om het aantal meldingen van particuliere alarmcentrales te verminderen zijn een voortvloeisel uit het project STOOM, omdat bij het project STOOM al voorzien werd dat de kans groot was dat de problematiek van loze meldingen zou gaan verschuiven van OMS-meldingen naar PAC-meldingen. Er zijn particuliere alarmcentrales die ook alarm krijgen bij een brandmelding. Die alarmcentrales bellen daarop meteen de meldkamer. Ook hier betreft het veel loze meldingen. Daarom heeft Brandweer Flevoland maatregelen getroffen. Niet alleen vanwege de belasting voor brandweer maar ook omdat Brandweer Flevoland vindt dat maatschappij niet op hoeft te draaien voor de kosten die de PAC's uitsparen door verificatie niet toe te passen. Daar komt bij dat het zeker voor vrijwilligers en hun werkgevers een belasting is en dat de brandweer dan niet paraat is voor een serieuze melding. In Flevoland mogen de particuliere alarmcentrales drie maal een onterechte melding doen en vanaf de vierde krijgen ze een factuur in de bus. Een onterechte melding is volgens de Brandweer Flevoland een melding waarbij het protocol niet wordt gevolgd. Dus als er wel geverifieerd is en de installatie gecertificeerd is dan mag de melding gedaan worden en dan telt deze ook niet mee. Brandweer Flevoland rijdt dus niet alleen als er brand is: als de melding conform protocol is gedaan dan accepteert Brandweer Flevoland dat ze (waarschijnlijk) voor niets rijdt. Brandweer Flevoland ziet het als een vorm van betaalde dienstverlening. In plaats van de eigenaar / gebruiker van het pand controleert de brandweer ter plaatse of er iets aan de hand is.¹² Dat is in beginsel echter niet de rol van de brandweer, zoals beschreven in artikel 25 lid 1 van de Wet Veiligheidsregio:¹³

De door de veiligheidsregio ingestelde brandweer voert in ieder geval de volgende taken uit:

- a. het voorkomen, beperken en bestrijden van brand;
- b. het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand;
- c. het waarschuwen van de bevolking;
- d. het verkennen van gevaarlijke stoffen en het verrichten van ontsmetting.

Brandweer Flevoland werkt met het VEBON-NOVB-protocol¹⁴ (waar in staat op welk moment een PAC een melding mag doorgeven aan de RAC (geverifieerd en gecertificeerde installatie, maar waar niks in staat over kosten)) en heeft daar haar eigen tarieventabel voor dienstverlening aan gekoppeld. Zo zijn er al verschillende facturen gestuurd. De ene PAC betaalt die facturen wel en de andere niet. Brandweer Flevoland beroept zich op dit protocol, maar heeft verder nog geen officiële aankondigingen of publicaties gedaan over die betaalconstructie die aan dit protocol gekoppeld is.

4. Fiscale instrumenten

Hier geldt hetzelfde als voor privaatrechtelijk kostenverhaal. Voor deze instrumenten bestaat in geval van loze meldingen (welke meldingen dit ook zijn) geen wettelijke grondslag. Een wettelijke regeling zal er ook niet (snel) komen, omdat deze haaks zou staan op het uitgangspunt dat de drempel om de hulp van de brandweer in te roepen laag moet blijven met het oog op het publiek belang. De potentie van dit instrument is dus zeer laag tot nihil.

5. Verificatie

In geval van melding door PAC's is verificatie in juridisch opzicht relatief onproblematisch.

Dit instrument heeft in praktische zin een hoge potentie. Beperkingen zijn er met name in geval van de verplichte doormelding. Het recht benadrukt in gevallen van de verplichte doormelding het

¹² <https://www.brandweer.nl/media/4331/flevoland-nieuws-nr-35-def.pdf>

¹³ [Artikel 25 Wet veiligheidsregio's](#), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2019-01-01/#>, geraadpleegd op 27 april 2019

¹⁴ Protocol versie 3.0 Automatische Branddoormelding via PAC naar RAC (VEBON-NOVB, Brandweer Nederland en Het Verbond van Verzekeraars), september 2016

tijdsaspect. Als door verificatie tijd verloren gaat bij de hulpverlening, kan dit leiden tot aansprakelijkheid. Zelfs in het geval van een verplichte doormelding zijn er mogelijkheden. Indien wordt aangetoond dat verificatie winst biedt door beperking van nodeloze uitrukken terwijl het risico op extra schade beperkt blijft, zou deze praktijk van verificatie de norm kunnen worden. Zichtbaar moet worden dat verificatie, gelet op de reductie van kosten van nodeloze uitrukken aan de ene kant en geen of acceptabele verhoging van risico aan de andere kant, verantwoord is. Dit vereist nauwkeurig gemeten en geëvalueerde experimenten of pilots. Belangrijk is ook dat deze pilots landelijk worden gesteund en niet louter een initiatief zijn van een bepaalde regio. In de rechtspraak wordt de norm afgeleid uit wat binnen de professie als geheel als norm geldt. Daarom is gemeenschappelijkheid van belang. Positief geëvalueerde praktijken kunnen dan vervolgens landelijk worden uitgerold. Op deze wijze herijkt de brandweer de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm waaraan de rechter toetst in geval van schade.

Aangezien er zelfs bij verplichte doormeldingen al mogelijkheden liggen, is dit al helemaal het geval bij niet-verplichte doormeldingen om daar anders mee om te gaan.

Bij een PAC-melding is de PAC verantwoordelijk voor de uitvoering van de verificatie van een melding. Echter, de huidige praktijk wijst uit dat PAC-meldingen die bij de RAC binnenkomen vaak niet of niet goed geverifieerd worden door PAC's. En de vrees van Brandweer Flevoland is dat dit in de toekomst alleen maar erger wordt. Daarom zal de brandweer moeten aangeven hoe verantwoord omgegaan wordt met de huidige praktijksituatie waarbij getwijfeld wordt als een PAC-melding binnenkomt bij de RAC.

Aansprakelijkheid¹⁵

Bij OMS-meldingen is verificatie door de meldkamer brandweer een middel met hoge potentie in het kader van het terugdringen van de ongewenste en onechte meldingen. De kans bestaat wel dat het later reageren op een melding gezien wordt als onzorgvuldig en maatschappelijk onbetamelijk. Het risico op een (toegewezen) aansprakelijkstelling, in geval van een overschrijding van de opkomsttijd bij een daadwerkelijke brand, is aanwezig. De kans dat deze vorm van aansprakelijkheid gegrond verklaard wordt is beperkt. De reden ligt in het feit dat door verificatie de kosten (brandweer) substantieel worden teruggedrongen, zonder dat daarmee de baten (reductie van schade) noemenswaardig afnemen. De kosten zijn niet alleen gelegen in de extra financiële lasten voor de overheid, maar ook de extra onrust en onveiligheid in de samenleving. Vrijwilligers moeten na een alarm naar de kazerne en vanuit de kazerne met het voertuig uitrukken. Mensen nemen met stress deel aan het verkeer en doen dat als uitrukvoertuig ook vaak nog risicozoekend, namelijk met zwaailicht en sirene. Die onveiligheid moet ook opwegen tegen een vaak afwezig doel, door ongeverifieerde alarmeringen. Zodoende is het rationeel om een verificatieprocedure in te voeren die past binnen de civielrechtelijke criteria voor zorgvuldigheid.

Bij een PAC-melding is de PAC in eerste instantie verantwoordelijk voor de uitvoering van de verificatie van een melding, en zal de brandweer moeten aangeven hoe verantwoord omgegaan wordt met de nu nog vaak ontbrekende of gebrekkige verificatie door de PAC's.

Uit het landelijk door Brandweer Nederland geëntameerde onderzoek van Universiteit Utrecht / Faculteit Rechtsgeleerdheid blijkt dat, in geval van gerechtelijke procedures, uiteenlopende praktijken de rechter de ruimte geeft bij invulling van de zorgvuldigheidsnorm om die norm te kiezen die naar zijn oordeel passend is. Zoveel mogelijk uniformiteit binnen Brandweer Nederland is gewenst.

15 Notitie TOEPASSEN VAN VERIFICATIE TIJD BIJ DE MELDKAMER BRANDWEER aan bestuur VRZW, 20 mei 2014

Protocollen

VEBON-NOVB-protocol¹⁶

Sinds 2011 zijn VEBON-NOVB, Brandweer Nederland en Het Verbond van Verzekeraars met elkaar in gesprek over de afstemming en samenwerking op het gebied van doormeldingen naar de Regionale Alarmcentrale van de brandweer (RAC).

Het protocol geeft aan wanneer en onder welke voorwaarden een brandmelding afkomstig van een brandbeveiligingsinstallatie als geverifieerd kan worden beschouwd en door de PAC mag worden doorgemeld aan de RAC *en* wanneer de PAC meldingen *niet* mag doorgeven.

De doelstellingen van verificatie van brandmeldingen conform het VEBON-NOVB-protocol zijn:

- Voldoen aan de gestelde prestatie-eisen voor ongewenste en onechte brandmeldingen als vastgelegd in paragraaf 4.3 van NEN2535:2009. Effectief lopen daarmee het aantal ongewenste en onechte brandmeldingen terug naar een geaccepteerd niveau.
- Terugdringen van het aantal ongewenste doormeldingen van PAC naar RAC en het daarmee verbonden aantal nodeloze uitrukken van de brandweer. Deze reductie is noodzakelijk om paraat te kunnen blijven voor primaire brandweertaak, namelijk het redden van mens en dier en het beperken van schade bij brand voor de omgeving.

Van alle Particuliere alarmcentrales die brandmeldingen doormelden aan de brandweer verwacht de brandweer dat zij het verificatieprotocol toepassen.

In de derde versie van het protocol is een koppeling gemaakt naar het Protocol Technische Verificatie van VEBON-NOVB. Dit protocol bevat een overzicht van mogelijkheden om met behulp van de techniek alarmen technisch te verifiëren. In verschillende paragrafen zijn voorbeelden toegevoegd wanneer er bijvoorbeeld niet doorgemeld moet worden of wat er gedaan moet worden bij annulering van een eerdere gedane brandmelding.

De meldingen die ontstaan door de “slimme” melders kunnen ondergebracht worden bij de tweede doelstelling: “Het terugdringen van het aantal ongewenste doormeldingen van PAC (eigenaar/gebruiker) naar RAC”. De focus hierbij ligt op het enkel doorgeven van zekere (waar nodig geverifieerde) alarmmeldingen vanuit PAC naar RAC.

Dit is in overeenstemming met aanbevelingen uit de notitie Toekomstscenario's OMS¹⁷, waarbij twee aanbevelingen relevant zijn voor de in dit document behandelde casus:

- Besteed bijzondere aandacht aan de praktijk van vrijwillige doormeldingen en de voorwaarden waaronder deze praktijk kan worden gecontinueerd. Het ligt voor de hand dat ook hier wordt gezocht naar één landelijke lijn.
- De Veiligheidsregio's stellen – bij voorkeur in gezamenlijkheid – landelijk toe te passen aansluitvoorwaarden vast die zij hanteren als beleid bij het aangaan (en handhaven) van aansluitovereenkomsten met aanbieders van doormelddiensten.

Meldkamerprotocol meldingen PAC¹⁸

De verdere ontwikkeling en implementatie van het verificatieprotocol van PAC's zou er volgens de projectgroep STOOM toe moeten leiden dat alleen nog geverifieerde PAC-meldingen worden doorgemeld naar de meldkamer van de brandweer. Uitgangspunt is dan dat de noodzakelijke verificatie van de brandmelding al heeft plaatsgevonden door de PAC. In die situatie is het niet noodzakelijk dat de meldkamer van de brandweer de verificatie op de meldkamer nogmaals

16 Protocol versie 3.0 Automatische Branddoormelding via PAC naar RAC (VEBON-NOVB, Brandweer Nederland en Het Verbond van Verzekeraars), september 2016

17 Notitie Toekomstscenario's OMS aan Brandweer Nederland (**AANBEVELING V en VIII**), Jean-Paul Heinrich, Lonneke de Graaf, Gijs van Midden, 4 mei 2016

18 Protocol brandmeldingen via Particuliere Alarmcentrales (PAC), STOOM, Concept 20150817, Henk Jongen, 5 juli 2016, geraadpleegd op 27 april 2019 via Mijn Viadesk Brandweer

uitvoert. Zolang deze verificatie door PAC's echter nog niet volledig is geïmplementeerd, is het volgens de projectgroep STOOM wenselijk dat de meldkamer brandweer aanvullende verificatie uitvoert voorafgaand aan de beoordeling. Deze verificatie behoort dan in lijn te zijn met het verificatieprotocol van de PAC's.

Nazorgprotocol meldingen PAC¹⁹

Met het nazorgprotocol wordt door de projectgroep STOOM beoogd te monitoren dat PAC-meldingen op een redelijke wijze worden geverifieerd en zo voldoende betrouwbaar zijn om daarvoor een brandweereenheid te alarmeren. Daarbij wordt nagegaan of de verificatie heeft plaatsgevonden volgens het 'Protocol Automatische Branddoormelding via PAC naar RAC van de VEBON' en of de informatie over het type object, het soort alarmsysteem en de wijze van verificatie correct door de PAC is doorgegeven aan de GMK. De Brandweer geeft terugkoppeling aan de PAC over de beoordeling van de terechtheid van de doormeldingen en de verwachte verbetermaatregelen. Het uitblijven van adequate verbetermaatregelen is voor de Brandweer aanleiding om meldingen te beoordelen als onvoldoende geverifieerd (categorie 6) en vervolgens op meldingen van een bepaald object pas een brandweereenheid te alarmeren nadat persoonlijke verificatie heeft plaatsgevonden, dus wanneer is vastgesteld dat er daadwerkelijk brand is.

Juridische onderbouwing Protocol meldingen PAC

Brandweer Nederland heeft in 2013 in het kader van het project Structureel Terugdringen Ongewenste en Onechte Meldingen (STOOM) door Professor Ton Hol van de Universiteit Utrecht onderzoek laten uitvoeren naar de juridische aspecten van het terugdringen van loze meldingen (zie Rapport Deelproject Juridische Zaken STOOM, d.d. 19 juli 2013). Het is in strijd met de wettelijke taak van de brandweer om generiek geen respons te geven aan automatische brandmeldingen die via een PAC worden doorgemeld. Uit het onderzoek is echter naar voren gekomen dat de brandweer van een PAC mag verlangen dat automatische brandmeldingen afkomstig van niet-wettelijk verplichte (of wel: vrijwillige) brandmeldinstallaties voldoende worden geverifieerd alvorens deze worden doorgemeld naar de brandweer²⁰. Dit staat dan ook beschreven in het eerder genoemde VEBON-NOVB-protocol²¹.

Er zijn in juridisch opzicht geen belemmeringen om verificatie toe te passen. Wel is van belang dat duidelijk wordt vastgelegd hoe de brandweer omgaat met de beoordeling van PAC-meldingen in relatie tot de mate van verificatie c.q. de betrouwbaarheid van de melding.²² Het eerder genoemde Meldkamerprotocol meldingen PAC en Nazorgprotocol meldingen PAC²³ voorzien daarin.

Aanpak nodeloze PAC-meldingen in Hollands Midden

In navolging van het landelijk beleid is er in 2016 in Hollands Midden ook aandacht besteed aan het tegengaan van nodeloze PAC-meldingen. Als uitgangspunt hiervoor is het VEBON-NOVB-protocol gebruikt. Op basis van dit protocol heeft het landelijke project STOOM een uitvraag- en een nazorgprotocol geïntroduceerd. Met de invoering van het nazorgprotocol in november 2016 is ook in Hollands Midden de aandacht verschoven van de abonnee naar de particuliere alarmcentrale. Particuliere alarmcentrales worden nu actief benaderd en gewezen op het hanteren van het VEBON-NOVB-protocol en het toepassen van verificatie. Hollands Midden stuurt bij 1 onterechte melding alleen een geautomatiseerde brief naar een PAC. Bij 2 onterechte meldingen stuurt Hollands Midden ook een brief naar de abonnee van die PAC. Daarbij wijst Hollands Midden

19 Protocol brandmeldingen via Particuliere Alarmcentrales (PAC), STOOM, Concept 20150817, Henk Jongen, 5 juli 2016, geraadpleegd op 27 april 2019 via Mijn Viadesk Brandweer

20 Protocol brandmeldingen via Particuliere Alarmcentrales (PAC), STOOM, Concept 20150817

21 Protocol versie 3.0 Automatische Branddoormelding via PAC naar RAC (VEBON-NOVB, Brandweer Nederland en Het Verbond van Verzekeraars), september 2016

22 Protocol brandmeldingen via Particuliere Alarmcentrales (PAC), STOOM, Concept 20150817, Henk Jongen, 5 juli 2016, geraadpleegd op 27 april 2019 via Mijn Viadesk Brandweer

23 Protocol brandmeldingen via Particuliere Alarmcentrales (PAC), STOOM, Concept 20150817, Henk Jongen, 5 juli 2016, geraadpleegd op 27 april 2019 via Mijn Viadesk Brandweer

de PAC er op dat ze het protocol moeten hanteren. Die inspanningsverplichting ligt volgens Hollands Midden bij Risicobeheersing. Daarnaast pakt Hollands Midden onterechte meldingen aan door deze af te vangen bij de meldkamer door het uitvraagprotocol aan te passen en door voorlichting aan klanten.

In november 2016 heeft Hollands Midden een bezoek gebracht aan de grootste veroorzaker van nodeloze PAC-meldingen binnen Hollands Midden en tevens de grootste particuliere alarmcentrale van Nederland (Security Monitoring Centre). Dit heeft tot verbetering geleid.

SMC geeft zelf op haar website aan dat zij brandmeldingen verifieert:

*'Veel organisaties die eerder rechtstreeks met hun brandmeldinstallatie stonden doorgeschakeld naar de Regionale Alarmcentrale (RAC) van de brandweer, hoeven dit niet meer. Deze organisaties volstaan voortaan met een doormelding naar een particuliere alarmcentrale (PAC), het RAC naar PAC principe. Door de brandinstallatie op SMC aan te sluiten blijft de brandveiligheid van het pand nagenoeg gelijk. Wij verifiëren het brandalarm en schakelen de brandweer in als dit nodig blijkt. In specifieke gevallen bellen we de brandweer direct. Dit heeft voor u een aantal voordelen. Zo staat de brandweer niet meer voor niets voor uw deur. Is er wel iets aan de hand komen zij gewoon ter plaatse. Daarnaast is een aansluiting bij SMC stukken voordeliger dan de aansluiting op de RAC.'*²⁴

Brandweer Flevoland heeft een andere ervaring met betrekking tot de zin *'Wij verifiëren het brandalarm en schakelen de brandweer in als dit nodig blijkt*

²⁴ <https://www.smc-alarmcentrale.nl/alarmcentrale/brand, geraadpleegd op 4 april 2019>

3 Vragen en antwoorden

Brandweer Flevoland heeft gevraagd te onderzoeken of de huidige juridische aanpak om het aantal ongewenste PAC-meldingen terug te dringen door het sturen en incasseren van facturen voldoet. De vragen die Brandweer Flevoland zich stelt en de antwoorden die uit de document review en de interviews kunnen worden afgeleid staan hier. Met dit document heeft de Brandweer Flevoland een zorgvuldige onderbouwing en een gewogen advies om de juridische benadering van de PAC's verder ter hand te nemen.

1. Welke kans maken we om de inning van deze facturen “in rechte” af te dwingen?

Uit de document review en de gesprekken blijkt dat de aanpak van de Brandweer Flevoland om na 3 onterechte PAC-meldingen bij elke volgende onterechte melding van een PAC, en niet van een object, een factuur te sturen, uniek in Nederland is. Brandweer Flevoland geeft zelf aan dat de aanpak strenger is dan de landelijke.

Brandweer Flevoland heeft een tarieventabel voor dienstverlening en maakt gebruik van *Kostenverhaal*, een privaatrechtelijk instrument. De potentie van dit middel om onterechte meldingen terug te dringen wordt in het Rapport Deelproject Juridische Zaken STOOM uit 2013 zeer laag tot nihil ingeschat.

Binnen het huidige rechtsbestel is er geen publiekrechtelijke grondslag voor verhaal van kosten. De doorkruisingsleer verhindert de kosten van nodeloze uitrukken vanwege loze meldingen langs privaatrechtelijke weg te verhalen. Deze vorm van kostenverhaal werpt een drempel op de hulp van de brandweer in te roepen. Dit is in strijd met het publieke belang. Kostenverhaal van nodeloze uitrukken zal dus noch langs publiekrechtelijke, noch langs privaatrechtelijke weg (snel) tot de mogelijkheden behoren.²⁵

De geïnterviewden bevestigen de bovenstaande opvatting.

Gezien bovenstaande bevindingen wordt de kans om de inning van deze facturen “in rechte” af te dwingen zeer klein geacht, mede ook omdat Brandweer Flevoland niet kan aantonen waarom een strengere aanpak ten opzichte van een landelijk lijn gerechtvaardigd is voor het werkgebied van de Brandweer Flevoland.

Om de werkwijze te communiceren naar de PAC's, heeft Brandweer Flevoland meerdere brieven gestuurd, na iedere melding nagevraagd en gevraagd naar de oorzaak van de melding en het toepassen van het protocol. De PAC's reageren op mails en gaan ook het gesprek aan met Brandweer Flevoland.

Brandweer Flevoland beroept zich op het VEBON-NOVB-protocol²⁶ en heeft daar haar eigen tarieventabel voor dienstverlening aan gekoppeld, zonder officiële aankondigingen of publicaties over die betaalconstructie. Dit is een extra factor die ervoor zorgt dat de kansen op betaling van de huidige verstuurd facturen klein zijn. Los van de vraag of de huidige betaalconstructie juridisch kan, zou dit beleid op z'n minst vooraf officieel aangekondigd hebben moeten zijn.

²⁵ Rapport Deelproject Juridische Zaken STOOM, pagina 22, Ton Hol, Ton Duijkersloot, Laurens Venderbos, 19 juli 2013

²⁶ Protocol versie 3.0 Automatische Branddoormelding via PAC naar RAC (VEBON-NOVB, Brandweer Nederland en Het Verbond van Verzekeraars), september 2016

2. Hoe zinvol (en juridisch “hard”) is de werkwijze die met de VEBON-NOVB is vormgegeven om het aantal onterechte doormeldingen te beperken en alleen hoogwaardige alarmeringen te krijgen?

Om het aantal onterechte doormeldingen te beperken en alleen hoogwaardige alarmeringen te krijgen hebben Brandweer Nederland, VEBON-NOVB en Het Verbond van Verzekeraars het *'Protocol versie 3.0 Automatische Branddoormelding via PAC naar RAC'* opgesteld. Dit protocol bevat goede inhoudelijke afspraken om de beoogde doelen te halen, maar de afspraken in het protocol worden vaak niet nagekomen door de PAC's. Er ligt geen wetgeving onder dit protocol.

De werkwijze die met de VEBON-NOVB is vormgegeven in dit protocol wordt als zinvol ervaren door de geïnterviewden om het aantal onterechte doormeldingen te beperken en alleen hoogwaardige alarmeringen te krijgen. Van een PAC mag verwacht worden dat zij zich houden aan de afspraken die in een door de brancheorganisatie opgesteld protocol zijn opgenomen. Meerdere PAC's hebben onterechte meldingen doorgezet. De PAC SMC, waar Brandweer Flevoland meerdere onterechte meldingen van ontvangen heeft en die de facturen niet betaalt, is lid van de brancheorganisatie VEBON-NOVB.

De werkwijze die in het protocol wordt beschreven vraagt de inzet van extra capaciteit, omdat er opvolging moet worden gegeven aan onterechte meldingen. De druk op het ambtelijk apparaat van Brandweer Flevoland voor de uitvoering van deze werkzaamheden kan ondervangen worden door administratieve handelingen zoals het sturen van een brief te automatiseren, zoals bij Brandweer Hollands Midden het geval is.

De aanpak van de Brandweer Flevoland om na 3 onechte PAC-meldingen bij elke volgende onechte melding van een PAC maatregelen te eisen, komt niet terug in het protocol.

Er staat geen inspanningsverplichting in het VEBON-NOVB-protocol. VEBON-NOVB geeft aan dat zij hun leden niet kunnen dwingen als een PAC zich niet aan het protocol houdt. En er staat geen handtekening onder van VEBON-NOVB en Brandweer Nederland, maar ook als dat wel het geval is zou dat niet afdwingbaar zijn.

Het protocol biedt geen houvast om PAC's juridisch te dwingen om maatregelen te nemen, als zij dit niet uit eigen beweging van zins zijn. Het protocol is in feite een mooie intentie maar omdat er voor beide kanten geen heldere inspanningsverplichtingen in genoemd staan kan Brandweer Flevoland er eigenlijk niks mee als een PAC zich niet houdt aan de afspraken uit het protocol.

Het belangrijkste en grootste verschil met het politieprotocol (het Convenant Organisatie en opvolging van elektronisch gegenereerde alarmen²⁷) is dat er wel wetgeving onder ligt, omdat dat om recherche gaat: de WBPR: Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Dit protocol is *wel* ondertekend door de betrokken partijen.

Als het VEBON-NOVB-protocol door de Brandweer Nederland, VEBON-NOVB en Het Verbond van Verzekeraars ondertekend zou worden en Brandweer Nederland de werkwijze in het protocol op een uniforme wijze ten uitvoer brengt, dan zou het protocol juridisch meer zeggingskracht hebben en zinvoller zijn.

3. Hoe zou het protocol aangepast kunnen worden om het gewenste effect te bereiken?

Door uitvoering van de projecten NUT en STOOM is de brandweer al een heel eind gekomen. Het

²⁷ Convenant Organisatie en opvolging van elektronisch gegenereerde alarmen (Politie, VEBON-NOVB en Nederlandse Veiligheidsbranche) (Alarmconvenant 2.0)

is aannemelijk dat als alle PAC's de inhoudelijke afspraken uit het '*Protocol versie 3.0 Automatische Branddoormelding via PAC naar RAC*' correct uitvoeren dit ook bijdraagt aan het bereiken van het gewenste effect.

Het protocol zou aangepast kunnen worden door er voor beide kanten heldere inspannings- en sanctieverplichtingen in te noemen. Dan kan de brandweer ook iets met het protocol als een PAC zich niet aan de afspraken uit het protocol houdt, en dan weten de PAC's ook wat ze wel en niet van de brandweer kunnen en mogen verwachten.

Om het protocol juridisch afdwingbaar te maken zou er een juridisch sluitende relatie tussen VEBON en haar leden moeten komen of is wetgeving nodig. Daartoe is 10 jaar geleden al geadviseerd om gesprekken te voeren met het toenmalige ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geconcludeerd kan worden dat deze wetgeving er niet is gekomen.

4. Welke andere manieren zijn er om het aantal uitrukken op onterechte meldingen te verlagen of de impact van deze uitrukken te beperken?

De Brandweer Flevoland kan ook gebruik maken van andere manieren om het aantal uitrukken op onterechte meldingen te verlagen of de impact van deze uitrukken te beperken. Daarbij kan deels gebruik worden gemaakt van de opgedane ervaring met de projecten NUT en STOOM. Andere manieren om het aantal uitrukken op onterechte meldingen te verlagen of de impact van deze uitrukken te beperken zijn:

1. Bestuursrechtelijke instrument: Last onder dwangsom

De potentie van dit middel is beperkt, maar verdient serieuze overweging. De beperkingen liggen met name op praktisch vlak. Het opleggen van een dwangsom vereist ambtelijke inzet, die, met name vanwege de rechtsbescherming belastend kan zijn. Verschillende handelingen moeten vanwege de nodige waarborgen prudent worden uitgevoerd. Er kunnen procedures volgen (bezwaar en beroep op de rechter). Niettemin kan dit middel een goede stok achter de deur zijn om een organisatie te stimuleren de alarmering in overeenstemming te brengen met de staande normen. Een flankerend beleid is daarbij van belang, zoals voorlichting en meedenken over verbeteringen. Verschillende gemeenten/veiligheidsregio's hebben positieve ervaringen met dit middel.

2. Verificatie

Bij een OMS-melding zorgt de RAC voor de verificatie. In het geval een melding via een PAC bij de RAC binnenkomt is het de PAC die voor de verificatie moet zorgen, niet de brandweer. Statistische gegevens van Brandweer Flevoland laten zien dat de huidige werkwijze niet het beoogde effect heeft, omdat de brandweer bij PAC-meldingen vaak voor niets uitrukt terwijl een PAC wel aangeeft dat de melding geverifieerd is. Indien wordt aangetoond dat goede verificatie door de PAC's winst biedt door beperking van nodeloze uitrukken terwijl het risico op extra schade beperkt blijft, zou deze praktijk van verificatie de norm kunnen worden. Het is nodig dat de brandweer een administratie bijhoudt van de meldingen en bijzonderheden, zodat aangetoond kan worden dat de statistieken het beleid ondersteunen. Zichtbaar moet worden dat goede verificatie door de PAC's en daarmee goede meldingen, gelet op de reductie van kosten van nodeloze uitrukken aan de ene kant en geen of acceptabele verhoging van risico aan de andere kant, verantwoord is. Dit vereist nauwkeurig gemeten en geëvalueerde experimenten of pilots. Bij deze pilots is het belangrijk dat deze landelijk worden gesteund en niet louter een initiatief zijn van een bepaalde regio. In de rechtspraktijk wordt de norm afgeleid uit wat binnen de professie als geheel als norm geldt. Daarom is gemeenschappelijkheid van belang. Positief geëvalueerde praktijken kunnen dan vervolgens landelijk worden uitgerold. Op deze wijze herijkt de brandweer de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm waaraan de rechter toetst in geval van schade.

Van belang is beleid ten aanzien van verificatie te delen met de minister en aan te sturen op

juridische dekking in de regelgeving. In geval van melding door PAC's is verificatie in juridisch opzicht relatief onproblematisch.

Bij een PAC-melding is de PAC verantwoordelijk voor de uitvoering van de verificatie van een melding. Echter, de huidige praktijk wijst uit dat meldingen vaak niet of niet goed geverifieerd worden door PAC's. En de vrees van Brandweer Flevoland is dat dit in de toekomst alleen maar erger wordt. Daarom zal de brandweer moeten aangeven hoe verantwoord omgegaan wordt met de huidige praktijksituatie waarbij getwijfeld wordt als een PAC-melding binnenkomt bij de RAC.

Het beoordelen van automatische meldingen is op 15 maart 2019 besproken in de ProgrammaRaad IncidentBestrijding. De taskforce meldkamer gaat een beoordelingsprotocol ontwikkelen. Daarin zullen PAC-meldingen ook een plek krijgen. Er komt dus een landelijke oplossing. Als een PAC zich niet aan het VEBON-NOVB-protocol houdt, is de melding per definitie "geverifieerd", in overeenstemming met het advies over PAC-meldingen vanuit STOOM. Een dergelijke **onbetrouwbare** melding kan beoordeeld worden als "geen brandweertzorg noodzakelijk" (conform artikel 35 WVR). Brandweer Flevoland alarmeert er dus geen voertuig voor en maakt dit ook duidelijk aan de PAC. Zij blijven verantwoordelijk voor het object en kunnen zelf initiatief nemen om een verificatie uit te voeren.

3. Niet uitrukken, trager uitrukken of wachten met uitrukken

Binnen de brandweer wordt bij OMS-meldingen in meerdere regio's gewerkt met vertraagde doormeldingen. In geval van een OMS-melding wordt de exploitant van een object enkele minuten gegeven om een alarmering te verifiëren, alvorens de melding doorgaat naar een uitrukkende eenheid. Flevoland kan voor PAC-meldingen - geen verplichte doormelding - ook vertragingstijd hanteren en dit bestuurlijk vastleggen. Dit kan voorkomen dat onnodig uitgerukt wordt.

Een object moet zelf investeren om schade te beperken, dat kan niet op last van de maatschappij. Het is een optie om objecten die wel voorzieningen treffen voor een goede en snelle alarmering toe te laten op het OMS, met alle daarbij horende wettelijke eisen. Dan heeft de brandweer ook een directe link met het object en de juridische mogelijkheid om maatregelen te treffen om juiste meldingen te ontvangen van het object.

De kosten zijn niet alleen gelegen in de extra financiële lasten voor de overheid, maar ook de extra onrust en onveiligheid in de samenleving. Vrijwilligers moeten na een alarm naar de kazerne en vanuit de kazerne met het voertuig uitrukken. Mensen nemen met stress deel aan het verkeer en doen dat als uitrukvoertuig ook vaak nog risico-zoekend, namelijk met zwaailicht en sirene. Die onveiligheid moet ook opwegen tegen een vaak afwezig doel, door ongeverifieerde alarmeringen. Daarnaast is voor Brandweer Flevoland vooral van belang dat nodeloze uitrukken zorgen voor vermindering van de beschikbaarheid van de brandweer als er daadwerkelijk een brand is of een andere calamiteit. Zodoende is het rationeel om bij PAC-meldingen niet direct uit te rukken en een procedure in te voeren die past binnen de civielrechtelijke criteria voor zorgvuldigheid.

Uit het landelijk door Brandweer Nederland geëntameerde onderzoek van Universiteit Utrecht / Faculteit Rechtsgeleerdheid blijkt dat, in geval van gerechtelijke procedures, uiteenlopende praktijken de rechter de ruimte geeft bij invulling van de zorgvuldigheidsnorm om die norm te kiezen die naar zijn oordeel passend is. Zoveel mogelijk uniformiteit binnen Brandweer Nederland is gewenst.

4. Uitrukken met aangepaste capaciteiten: kleiner, minder en trager

Andere manieren van omgang met dit probleem is vertraagd uitrukken of uitrukken met een team/auto van beperkte omvang. Je kunt variëren in aantal mensen, tijd, voertuigen en kwaliteit van de brandweermensen die uitrukken. Dit kan een optie zijn om de last die de brandweer ervaart te verminderen. De brandweer kan (evenals de politie doet) overwegen of er sprake is van acute hulpbehoefte (en dan komen ze ook heel snel en met veel) of een niet-acute hulpvraag (en dan komen ze ergens op de dag, als ze toch in de buurt zijn). Of ze sturen de wijkagent later in de

week. Kennelijk kan en mag de politie die afwegingen maken. Bezien kan worden of de brandweer onder vergelijkbare omstandigheden vergelijkbare afwegingen mag maken. Denk daarbij aan een indeling zoals deze:

- a. Geverifieerde melding (conform bestaande protocol) = nood = snel
- b. Niet-geverifieerde melding (conform bestaande protocol) = geen nood = traag
- c. Twijfel over verificatie = waarschijnlijk geen nood = vertraagd of met een kleine brandweereenheid. (Brandweer Flevoland maakt een eigen voorstel als aanvulling op het bestaande protocol).

Bij twijfel over verificatie kan de Brandweer Flevoland overwegen een uitruk op een PAC-melding aan te passen naar een wijze die de negatieve effecten die nu worden ervaren beperkt. De impact van dit type uitrukken kan worden beperkt, door met minder mensen in een kleiner voertuig zonder de druk van een te realiseren opkomstnorm te reageren. De inzet van een TS6 kan vervangen worden door de inzet van een SIV4, of een klein burgervoertuig met 2 mensen. Of waarom niet gedacht aan het inzetten van medewerkers die toch al in een stad/dorp bezig zijn met veiligheidsgerelateerde werkzaamheden (preventie, controles, voorlichting, communicatie e.d.) en die geen opkomsttijd van 10 minuten hoeven te realiseren, maar 1 uur, of 2?

Zie hiervoor het '*Landelijk kader uitruk op maat bij brand*'²⁸ dat op 28 november 2014 door het Veiligheidsberaad is vastgesteld, en dat mogelijkheden om op een andere wijze uit te rukken opsomt.

5. Wat kan Brandweer Flevoland doen om eventuele alternatieve benaderingen van deze problematiek te organiseren?

Het juridisch aanpakken van deze problematiek aan de voorkant wordt enerzijds als zeer arbeidsintensief en tegelijk als weinig kansrijk beoordeeld en daarom niet aangeraden. Concreet betekent dit dat het afgeraden wordt te proberen juridisch af te dwingen om onbetaalde facturen betaald te krijgen.

Brandweer Flevoland kan eventuele alternatieve benaderingen van deze problematiek organiseren door:

Korte termijn

- Afstappen van de huidige weg en een voorstel maken voor het bestuur om in plaats van het aan de voorkant te regelen aan de achterkant aan te geven dat Brandweer Flevoland niet met prio 1 ter plaatse gaat bij een PAC-melding maar dat Brandweer Flevoland binnen x-uur gaat kijken of er wat aan de hand is. Maak een voorstel voor het uitrukken op maat bij PAC-meldingen, dat past bij de regionale en lokale situatie in Flevoland. Geef daarbij de kaders aan in aantal mensen, de tijd waarbinnen uitgerukt wordt, de typen voertuigen die gebruikt kunnen worden en de kwaliteit van de uitrukkende brandweermensen. Daarbij is het binnen de bestaande organisatorische Flevolandse situatie gepast om OvD's te laten rijden naar PAC-meldingen en hen te laten doorgeven wat er aan de hand is bij een onterechte melding.
- Het eigen beleid van de Brandweer Flevoland te herzien door *bij twijfel over verificatie door een PAC* een andere aanpak van de omgang met PAC-meldingen - dus niet-verplichte doormeldingen - vast te leggen, bijvoorbeeld door op een andere wijze uit te rukken. Denk daarbij aan het nemen van meer tijd bij dergelijke meldingen of uitrukken met minder mensen en een ander geschikt voertuig. Het vastgestelde *Landelijk kader uitruk op maat bij brand* kan daarbij als leidraad fungeren voor mogelijke alternatieven voor de huidige wijze van uitrukken.
- Geef daarbij objecten die wel adequate voorzieningen treffen voor een goede en snelle alarmering de mogelijkheid om aan te sluiten op het OMS. Geschat wordt dat dit ongeveer 5

²⁸ Landelijk kader uitruk op maat bij brand, vastgesteld door het Veiligheidsberaad op 28 november 2014, <https://www.brandweer.nl/media/3837/141216-uom-kader-141215-definitief.pdf>

objecten betreft.

- Benader de PAC's direct met het nieuwe beleid en niet via de brancheorganisatie VEBON-NOVB, omdat het VEBON-NOVB-protocol geen handelingsperspectief voor de Brandweer Flevoland bevat als de PAC's dat protocol niet volgen. Door een directe relatie aan te gaan met de PAC's heeft de Brandweer Flevoland dat handelingsperspectief wel en kunnen inspanningsverplichtingen worden afgesproken.
- Communiceer het nieuwe beleid naar alle betrokkenen en publiceer via regionale *en* landelijke publicatiekanalen over de nieuwe Flevolandse aanpak. Communiceer later - als resultaten zichtbaar worden - over de resultaten.
- Statistische gegevens verzamelen over OMS- en PAC-meldingen in Flevoland en bijhouden om het beleid te onderbouwen, zicht te houden op effecten van het beleid en ontwikkelingen in de samenleving.

Lange termijn:

- De burgemeesters in Flevoland – als leden van het bestuur van de Veiligheidsregio Flevoland – te laten adviseren aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid dat meldingen door een Particuliere Alarmcentrale aan minimale eisen moeten voldoen, vastgelegd in wet- en regelgeving. Natuurlijk verdient het tevens de aanbeveling dit met meerdere veiligheidsregio's te doen, via het Veiligheidsberaad.
- Aan te dringen bij Brandweer Nederland landelijk beleid te ontwikkelen en af te stemmen met het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Zoveel als mogelijk aan te sluiten op landelijk beleid als landelijk beleid vastgesteld wordt.

Gerelateerd aan deze 5 vragen vraagt Brandweer Flevoland zich ook af wat de consequenties zijn als zij besluit niet uit te rukken bij een PAC-melding die niet conform de afspraken gedaan wordt. Eerder in deze rapportage is gesteld dat “generiek niet-uitrukken op PAC-meldingen” geen optie kan zijn. Voor deze vraag is het tegelijk van belang dat in de rechtspraak de norm wordt afgeleid uit wat binnen de professie als geheel als norm geldt. Daarom is gemeenschappelijkheid van belang. Positief geëvalueerde praktijken kunnen dan vervolgens landelijk worden uitgerold. Op deze wijze herijkt de brandweer de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm waaraan de rechter toetst in geval van schade. Om juridisch sterk te staan is zoveel mogelijk uniformiteit binnen Brandweer Nederland gewenst.

Bijlage 1 Afkortingen

BMI	Brandmeldinstallatie
GMK	Gemeenschappelijke Meldkamer
GMS	Geïntegreerd Meldkamer Systeem
NEN	NEderlandse Norm
NUT	Nodeloze Uitrukken Terugdringen
OvD's	Officieren van Dienst
OMS	Openbaar Meld Systeem
PAC	Particuliere Alarmcentrale
RAC	Regionale Alarmcentrale
SIV4	Snel Interventie Voertuig (met 4 personen)
SMC	Security Monitoring Centre
STOOM	Structureel Terugdringen Onechte en Ongewenste Meldingen
TS6	TankautoSpuut (met 6 personen)
VEBON-NOVB	Vereniging van BeveiligingsOndernemingen in Nederland- Nederlandse Organisatie voor Brandveiligheid
WBPR	Wet Particuliere Beveiligings-organisaties en Recherchebureaus
WVR	Wet Veiligheids Regio's

Bijlage 2 Bestudeerde documenten document review

<i>Juridische/beleids-documentatie op het thema</i>
– Protocol versie 3.0 Automatische Branddoormelding via PAC naar RAC (VEBON-NOVB, Brandweer Nederland en Het Verbond van Verzekeraars), september 2016 ²⁹
– Convenant Organisatie en opvolging van elektronisch gegenereerde alarmen (Politie, VEBON-NOVB en Nederlandse Veiligheidsbranche) ³⁰ (Alarmconvenant 2.0)
– Nodeloze uitrukken terugdringen (NUT), NVBR, Onderzoek naar de consequenties van het voorstel herziening doormelding in het Bouwbesluit 2012
– Rapport Deelproject Juridische Zaken STOOM, Ton Hol, Ton Duijkersloot, Laurens Venderbos, 19 juli 2013
– Advies openbaar meldsysteem aan het Instituut Fysieke Veiligheid, Nysingh advocaten-notarissen, 23 november 2015
– Landelijk kader uitruk op maat bij brand, vastgesteld door het Veiligheidsberaad op 28 november 2014, https://www.brandweer.nl/media/3837/141216-uom-kader-141215-definitief.pdf
– Notitie Reactie op advies Nysingh openbaar meldsysteem aan Brandweer Nederland, Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn advocaten en notarissen, 31 maart 2016
– Notitie Toekomstscenario's OMS aan Brandweer Nederland, Jean-Paul Heinrich, Lonneke de Graaf, Gijs van Midden, 4 mei 2016
– Notitie TOEPASSEN VAN VERIFICATIETIJD BIJ DE MELDKAMER BRANDWEER aan bestuur VRZW, 20 mei 2014
- Protocol brandmeldingen via Particuliere Alarmcentrales (PAC), STOOM, Concept 20150817, Henk Jongen, 5 juli 2016, geraadpleegd op 27 april 2019 via Mijn Viadesk Brandweer
<i>Correspondentie m.b.t. facturatie jegens PAC</i>
– Brieven Brandweer Flevoland met facturen aan SMC
– Factuur aan SMC
<i>Geraadpleegde websites</i>
– Artikel 64 Wet veiligheidsregio's , geraadpleegd op 4 april 2019
– Tekst op website SMC, https://www.smc-alarmcentrale.nl/alarmcentrale/brand , geraadpleegd op 4 april 2019
– Tekst op website VEBON-NOVB, https://vebon-novb.nl/nl/actueel/nieuws/update-protocol-automatische-branddoormeldingen , geraadpleegd op 4 april 2019

²⁹ <https://vebon-novb.nl/documenten/vebon-novb-protocol-automatische-branddoormelding-via-pac-naar-rac-versie-september-2016.pdf>

³⁰ <https://vebon-novb.nl/documenten/convenant-sebp-alarmverificatie-7-december-2017-yp,-den-haag.pdf>

Bijlage 3 Aantekeningen interviews Coen Baas, Michael Bertels, Johan Jansen

Naam	Coen Baas
Organisatie	Veiligheidsregio/Brandweer Hollands Midden
Functie	Specialist Omgevingsveiligheid/Brand/Vergunningen
<p>Coen acht de kans klein de facturen betaald te krijgen via de juridische weg.</p> <p>Juridisch hard? VEBON-protocol is opgesteld door branchevereniging,</p> <p>Er loopt een zaak van een brand tegen een PAC: het zou deze PAC kunnen zijn waardoor zij er mogelijk vanwege juridische redenen afwijken van het protocol.</p> <p>Waarom wijkt de PAC af? Ze hebben niet ondertekend. In protocol staat dat PAC moet voldoen aan eisen.</p> <p>Coen Baas vraagt zich af of SMC aan het protocol voldoet en stelt voor om VEBON te bellen. Daarnaast adviseert hij op afdelingsmanager niveau te gaan praten met SMC. Dat heeft Hollands Midden ook gedaan in een vergelijkbare situatie met SMC.</p> <p>1 VEBON-protocol: waarom wil deze meldkamer zich daar niet aan houden? 2 Afvangen bij de meldkamer: uitvraagprotocol meldkamer aanpassen</p> <p>De PAC kan niet alle aansluitingen controleren.</p> <p>Hollands Midden heeft 6-8 meldingen doorgemeld, waarvan 2 afgevangen.</p> <p>Coen ziet geen reden het protocol aan te passen.</p> <p>Vorig jaar had Hollands Midden 63 PAC-meldingen en dit jaar 10 vanaf 1 januari 2019.</p> <p>Hoe het aantal onterechte meldingen verlagen? PAC moet protocol hanteren en er ligt een inspanningsverplichting bij Risicobeheersing. De meldkamer kan iets doen en voorlichting aan klanten: mistgenerator en 'iets anders' mag sowieso niet. De meldkamer kan het uitvraagprotocol aanpassen.</p> <p>Hollands Midden stuurt bij 1 onterechte melding alleen een geautomatiseerde brief naar een PAC. Bij 2 onterechte meldingen stuurt Hollands Midden ook een brief naar de abonnee van die PAC.</p> <p>Coen vraagt zich af hoe Flevoland onterechte meldingen aanpakt bij OMS.</p> <p>SMC → gymzaal afgebrand.</p>	

Naam	Michael Bertels
Organisatie	Veiligheidsregio Brabant-Noord
Functie	Projectleider OMS
<p>Vrijdag 15 maart is het beoordelen van automatische meldingen besproken in de PRIB (ProgrammaRaad IncidentBestrijding).</p> <p>De taskforce meldkamer gaat een beoordelingsprotocol ontwikkelen. Daarin zullen PAC-</p>	

meldingen ook een plek krijgen. Er komt dus een landelijke oplossing.

Voor de korte termijn:

Vanuit STOOM is er een advies geweest over PAC-meldingen. Als men zich niet aan het VEBON-NOVB-protocol houdt is de melding per definitie "geverifieerd".

Een dergelijke onbetrouwbare melding kan beoordeeld worden als "geen brandweezorg noodzakelijk" (conform artikel 35 WVR). Je alarmeert er dus geen voertuig voor en maakt dit ook duidelijk aan de PAC. Zij blijven verantwoordelijk voor het object en kunnen zelf initiatief nemen om een verificatie uit te voeren.

Als je er toch voor kiest om te alarmeren en je de PAC wil factureren dan is er nog een andere aanpak mogelijk:

Vraag de PAC: is de melding geverifieerd. Zo ja: alarmeren. Is er geen brand: aangifte doen van valse melding.

Als de melding niet is geverifieerd: "wilt u dat wij de verificatie uitvoeren? Dat kost 600 euro. Geeft u daar nu een opdracht voor?" JA: rekening sturen NEE: niet alarmeren.

Michael Bertels adviseert een en ander bestuurlijk vast te laten leggen.

Naam	Johan Jansen
Organisatie	Briks
Functie	Consultant: ondersteuning afdelingen Risicobeheersing veiligheidsregio's
<p>In principe kunnen geen facturen gestuurd worden na 3 onechte meldingen. BMI is eigenlijk alleen een ontruimingsinstallatie. Brandweer rukt uit op meldingen. Wat wij te weinig doen is mensen aan de norm te houden: kijken of er onderhoud wordt gepleegd.</p> <p>Politie heeft tijd of geen tijd. Brandweer kan gewoon uitrukken. Brandmeldinstallaties worden niet serieus genomen. De Regeling Brandmeldinstallaties 2002 (BMI:2002) bestond tot 1 september 2014, waarbij de hoop was dat de markt het oppakt. Certificering brandmeldinstallaties geldt nu alleen nog voor OMS. Wat zou helpen is als bij Risicobeheersing een team opgericht wordt om de grote vissen eruit te halen die de meeste onterechte meldingen veroorzaken.</p> <p>Voor OMS is het niet nodig het protocol aan te passen, er moet voldaan worden aan het Bouwbesluit: Brandmeldinstallaties moeten voldoen aan de NEN-normen.</p> <p>Er zijn andere manieren om het aantal uitrukken op onterechte meldingen te verlagen of de impact van deze uitrukken te beperken, bijvoorbeeld bij iedere melding iemand van Risicobeheersing mee laten rijden, of de bevelvoerders laten opschrijven wat er precies aan de hand is bij een onterechte melding. Het betreft vaak eenvoudige oplossingen om de brandmeldinstallatie goed te laten functioneren.</p> <p>Brandweer Flevoland kan dit organiseren door de bevelvoerders bijeen roepen, en met hen te bespreken hoe zij praktisch kunnen meewerken aan het terugdringen van onterechte meldingen, en daarmee nodeloze uitrukken.</p>	