

Bestuursdienst



Afdeling Secretariaat Directie HVD Algemeen
Steller L. Groote Schaarsberg
Onderwerp Toezending juridisch kader loze brandmeldingen

De leden van de raadscommissie Financiën en Veiligheid
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 46 80 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk HV11.2880112

Datum 22-12-2011 Uw brief van -

Uw kenmerk -

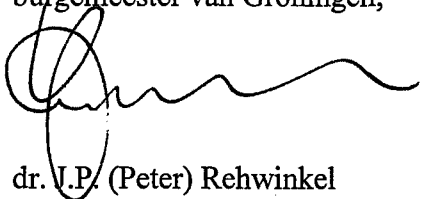
Geachte heer, mevrouw,

In de raadscommissie Financiën en Veiligheid van 5 december hebben we
gesproken over loze brandmeldingen bij het UMCG.

Naar aanleiding van deze bespreking heb ik toegezegd dat ik u het juridisch
kader doe toekomen. Het juridisch kader "Bestuurlijke en juridische
mogelijkheden voor het terugdringen van loze meldingen" treft u daarom als
bijlage bij deze brief aan.

Ik vertrouw er op u met deze toezending voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester van Groningen,



dr. J.P. (Peter) Rehwinkel

Deelproduct 4

Bestuurlijke en juridische mogelijkheden voor het terugdringen van loze meldingen

Colofon

Uitgave: Regionale Brandweer Groningen
Versie: 27 augustus 2010
Auteurs: Wout Blink / Marion Kroeze
Contactadres: Regionale Brandweer Groningen
Afdeling Risicobeheersing
Postbus 584
9700 AN Groningen
Telefoon: 050-3674648
Email: wout.blink@hvd.groningen.nl

Aansprakelijkheid: ondanks alle aan de samenstelling van de tekst bestede zorg kan de samensteller geen aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele schade, die zou kunnen voortvloeien uit enige fout of onvolledigheid in deze uitgave.

Inleiding

Landelijk hebben brandweerkorpsen te kampen met nodeloze alarmeringen van automatische brandmeldinstallaties. Ook binnen de regio Groningen wordt de brandweer hiermee geconfronteerd. Om het aantal nodeloze alarmeringen in de regio terug te dringen, is op 17 april 2008 door het CCRG het stappenplan "terugdringen loze meldingen van brandmeldinstallaties" vastgesteld. In dit stappenplan zijn 4 deelproducten beschreven om het aantal loze meldingen structureel terug te dringen. Deelproduct 4, dat nu voor u ligt, betreft de bestuurlijke en juridische mogelijkheden voor het terugdringen van loze meldingen.

In de NEN 2535 (eisen ten aanzien van brandmeldinstallaties) wordt nader omschreven hoeveel loze meldingen een object op jaarbasis mag voortbrengen. Bij overschrijding van deze norm, worden de voorschriften van het Gebruiksbesluit overtreden. Tegen deze overtreding kan handhavend worden opgetreden door middel van het toepassen van bestuursrechtelijke maatregelen, zoals het opleggen van een last onder dwangsom. Doel hiervan is om maatregelen te laten treffen om overschrijding van het toegestane percentage van de norm voor loze meldingen te voorkomen. Het is een middel om de bewustwording m.b.t. loze meldingen te verhogen en daardoor het aantal loze alarmeringen te verminderen.

Voor dit deelproduct is het juridische gedeelte overgenomen c.q. gebaseerd op de ervaringen van de gemeente Ede. In deze gemeente is het opleggen van een last onder dwangsom voorgekomen bij de rechtbank, naar aanleiding van de ingediende zienswijze die door de gemeente ongegrond werd verklaard. De gemeente (i.c. de brandweer) is door de rechtbank in het gelijk gesteld. Voor deze jurisprudentie verwijs ik u dan ook naar zaaknummer AWB08/3171 van de rechtbank te Arnhem.

Het aantal ongewenste meldingen dat maximaal per bouwtype mag worden gegenereerd, is gerelateerd aan de bewaakte oppervlakte of het aantal melders dat binnen het object aanwezig is. Op basis van de inventarisatie voor het OMS is het oppervlak en het aantal melders van de bouwtypen inzichtelijk gemaakt. In deze notitie zijn het beleid en de werkwijze beschreven, waarbij het accent ligt op de bestuursrechtelijke handhaving. Tevens zijn voorbeeldbrieven bijgevoegd die de gemeente kan gebruiken voor aanschrijving van objecteigenaren.

Uitgangspunten en definities

In de drie andere deelproducten die deel uitmaken van een pakket aan maatregelen, zijn diverse mogelijkheden beschreven om loze meldingen terug te dringen. Bijvoorbeeld certificering van brandmeldinstallaties. Toch blijft er een mogelijk bestaan dat er nog steeds objecten zijn die teveel loze meldingen genereren. In dat geval is er nog één mogelijkheid over: bestuursrechtelijke maatregelen.

Uiteraard moet een objecteigenaar weten waar hij aan toe is, voordat bestuursrechtelijke maatregelen kunnen worden genomen. Dat betekent dat bekend moet zijn welke norm van toepassing is. Hiervoor worden de volgende uitgangspunten en definities gehanteerd.

Brandmeldinstallaties

Brandmeldinstallaties, voorzien van automatische melders en handmelders die doormelden naar de Alarmcentrale van de regio Groningen (in de toekomst de MkNN), moeten voldoen aan de norm NEN 2535. Hierin wordt beschreven wat het maximum aantal nodeloze meldingen is, dat op jaarbasis door automatische brandmeldinstallaties mag worden gegenereerd. Artikel 2.2.1. van het Gebruiksbesluit verwijst expliciet naar deze norm die onderscheid maakt tussen twee soorten nodeloze alarmeringen:

- **Ongewenste brandmelding:** een brandmelding veroorzaakt door de aanwezigheid van op brand lijkende verschijnselen, die niet het gevolg van brand zijn.
- **Onechte brandmelding:** een brandmelding die niet het gevolg is van een brand, of van op brand lijkende verschijnselen.

De oorzaak van een ongewenste brandmelding heeft dus te maken met "brandverschijnselen", zoals stoomvorming bij koken, stofvorming bij werkzaamheden, e.d. De oorzaak van een onechte melding kan kort samengevat worden als "oorzaak techniek" zoals kwaliteit van het onderhoud, systeemstoringen, e.d. Daarnaast kennen we uiteraard de categorie "echte brand", waarbij er sprake is van daadwerkelijk brand. Verderop in deze notitie wordt een overzicht gegeven van de oorzaken van de diverse soorten brandmeldingen.

Sprinklerinstallaties

Sprinklerinstallaties moeten voldoen aan de "Voorschriften Automatische Sprinklerinstallaties". De basis hiervoor ligt eveneens in het Gebruiksbesluit. De ervaring met sprinklerinstallaties is dat deze weinig nodeloze alarmeringen veroorzaken. Om deze reden zijn in het VAS geen bepalingen gegeven om het aantal nodeloze alarmeringen te berekenen. Deze worden dan ook in deze notitie verder buiten beschouwing gelaten.

Oorzaken van nodeloze alarmeringen

Ongewenste brandmelding (brandverschijnselen)	Onechte brandmeldingen (oorzaak techniek)
<ul style="list-style-type: none">• Werkzaamheden (lassen/solderen/stofvorming)• Rook-/stoomvorming (oven, magnetron)• Stoomvorming bij koken• Stoomvorming uit apparatuur• Spray's spuitbus onder de melder• Rook van siervuurwerk• Roken onder automatische melder• Bakken en braden• Melk over laten koken• Pannetje wat droog kookt	<ul style="list-style-type: none">• Vervuilde melder• Atmosferische invloeden• Beschadiging aan installatie• Drukval in sprinklerinstallatie• Handbrandmelder ingeslagen• Defecte melder

In bovenstaande tabel is er bewust voor gekozen om de oorzaken zo concreet mogelijk te benoemen. Het zijn de oorzaken die tevens het grootste deel van het aantal nodeloze alarmeringen vormen. Bij deze tabel moet nog worden opgemerkt dat de alarmeringen die in de categorie ongewenste brandmeldingen **vet** zijn aangegeven, volgens de norm NEN 2535 in de categorie 'echte brand' behoren. De achterliggende gedachte daarbij is, dat deze oorzaken daadwerkelijk brand kunnen veroorzaken op het moment dat deze niet worden opgemerkt. Binnen de regio Groningen worden deze meldingen echter gezien als ongewenste meldingen, omdat de oorzaak van deze alarmeringen bijna altijd weggenomen kan worden door het treffen van (organisatorische) maatregelen. De oorzaken liggen veelal in de sfeer van onoplettendheid en onachtzaamheid.

Acceptabel niveau

Om nodeloze alarmeringen tot een acceptabel niveau te kunnen reduceren via bestuursrechtelijke maatregelen, dient eerst te worden vastgesteld wat 'acceptabel' is. Om dat te kunnen bepalen, is een aantal zaken van belang:

1. de gebouwfunctie;
2. de kwaliteit van de aangesloten installaties;
3. het bewaakte oppervlak / het aantal melders.

Op basis van deze informatie, kan met de klasse- en risico-indeling uit de NEN 2535 bepaald worden hoeveel nodeloze meldingen een object per jaar maximaal mag genereren. Dit wordt de prestatie-eis van nodeloze alarmeringen genoemd. Daarmee is de grens bepaald, wanneer bestuursdwang kan worden toegepast.

Bij de afdeling risicobeheersing is een overzicht op te vragen van alle objecten die een aansluiting hebben op het OMS van de meldkamer in de regio Groningen.

Intern/extern

Bij alarmering wordt onderscheid gemaakt in interne en externe alarmeringen. Interne alarmeringen zijn alle binnen de organisatie gesignaleerde ongewenste en onechte meldingen. Externe meldingen zijn alle naar de alarmcentrale ongewenste en onechte meldingen.

De externe alarmeringen worden direct doorgemeld naar het OMS van de alarmcentrale en hebben vrijwel altijd een inzet van de brandweer tot gevolg. Van deze alarmeringen en de inzet van de brandweer is een bruikbaar overzicht te maken, indien dit goed geregistreerd wordt binnen de meldkamer.

Gebouwfunctie	Maximum aantal toegestaan <i>externe ongewenste</i> meldingen	Maximum aantal toegestane <i>externe onechte</i> meldingen	Totaal aantal toegestane <i>externe ongewenste en onechte</i> meldingen
Gebouw met publieksfunctie	0,7	0,3	1
Cellen en cellengebouwen	0,35	0,15	0,5
Gezondheidszorggebouwen	1,05	0,45	1,5
Industriegebouwen (productie)	0,7	0,3	1
Industriegebouwen (magazijn)	0,7	0,3	1
Onderwijsgebouw	0,35	0,15	0,5
Logiesgebouw	1,05	0,45	1,5
Woongebouw	1,05	0,45	1,5
Kantoorgebouw	0,35	0,15	0,5
Winkelgebouw	0,7	0,3	1
Sportgebouw	0,7	0,3	1

In bovenstaande tabel is het aantal externe ongewenste en onechte alarmeringen beschreven per 5.000m² bewaakte vloeroppervlakte per jaar of 100 puntmelders per jaar. Ook het aantal ongewenste en onechte alarmeringen van één en dezelfde melder per jaar is aan een maximum gebonden. Dit maximum is gelijk aan de factor, genoemd in bovenstaande tabel. Met deze gegevens kan de prestatie-eis per object worden bepaald.

In de laatste kolom is het totaal aantal toegestane externe ongewenste en onechte alarmeringen per 5.000m² bewaakt vloeroppervlak of 100 puntmelders per jaar aangegeven. Aan de hand van deze prestatie-eis kan worden bepaald of en in welke mate een brandmeldinstallatie het aantal toegestane alarmeringen overschrijdt.

Het aantal nodeloze externe meldingen is de basis voor het beoordelen of een brandmeldinstallatie een onevenredig aantal inzetten van de brandweer vergt. Van het aantal interne nodeloze meldingen is geen overzicht, omdat die gegevens moeten blijken uit het logboek van de brandmeldinstallaties.

De interne alarmeringen worden niet direct naar de alarmcentrale van de brandweer gestuurd, maar blijven binnen de organisatie. Er vindt dus geen direct inzet plaats van de brandweer naar aanleiding van een interne melding. Nodeloze inzet als gevolg van een interne loze melding komt daardoor vrijwel niet voor en wordt daarom in deze notitie buiten beschouwing gelaten.

Registratie in Groningen

Met het huidige OMS systeem binnen de meldkamer van Groningen, is het niet mogelijk om loze meldingen te registreren per object. Hierdoor is het op dit moment ook nog niet mogelijk om objecten op bestuursrechtelijke gronden aan te schrijven voor het genereren van te veel loze meldingen. Met het nieuwe OMS is dat wel mogelijk. De nieuwe OMS leverancier, Robert Bosch B.V, gaat het aantal loze meldingen per object registreren. Op basis daarvan kan de betreffende objecteigenaar door het college van B&W aangeschreven worden, indien deze de norm dreigt te overschrijden.

Bestuursrechtelijke en juridische mogelijkheden

Ondanks het feit dat er normen zijn vastgesteld voor het maximum aantal toegestane loze meldingen, bleek het lastig om vast te stellen of op basis daarvan bestuursrechtelijke en/of juridische maatregelen konden worden genomen. Op basis van de ervaringen van o.a de gemeenten Ede, Noordwijk en Zeist blijkt dat inmiddels wel het geval. Hierbij kunnen de volgende rechtsdisciplines worden onderscheiden.

- Civielrecht
- Strafrecht
- Bestuursrecht

Vanwege de beperkte mogelijkheden m.b.t. een civielrechtelijke en/of strafrechtelijke aanpak, worden deze beide rechtsdisciplines slechts beperkt beschreven en ligt het accent op de bestuursrechtelijke benadering.

Civielrecht

Het civielrecht biedt de brandweer in theorie de mogelijkheid om kosten van een onnodige uitruk te verhalen op de gebruiker van een brandmeldinstallatie. De gedachte daarbij is dat de verantwoordelijke gebruiker bij een nodeloze melding onrechtmatig handelt tegenover de brandweer. Desondanks heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 1985 aangegeven dat voor het uitrukken naar een al dan niet terechte brandmelding, rechtenheffing ontoelaatbaar is.

Strafrecht

Een strafrechtelijk benadering is slechts mogelijk bij het bewust onnodig alarmeren van hulpdiensten (Wetboek van strafrecht, art 142). Hierbij zal door de politie een proces verbaal op gemaakt moeten worden en de dader worden vervolgd. Deze benadering is erg ingrijpend en bovendien lastig toe te passen in verband met de bewijslast.

Bestuursrecht

Binnen het Bestuursrecht bestaat de mogelijkheid om, door middel van bestuursdwang of een last onder dwangsom, naleving van voorschriften af te dwingen.

Op grond van artikel 2.2.1 van het Gebruiksbesluit moet een brandmeldinstallatie voldoen aan de NEN 2535 uitgave 1996 en de NEN 2535/A, uitgave 2002. Door de prestatie-eis te overschrijden, wordt de norm NEN 2535 (en daarmee de voorschriften uit het Gebruiksbesluit) overtreden. Tegen deze overtreding kan handhavend worden opgetreden door middel van het opleggen van een last onder dwangsom. Het doel hiervan is om maatregelen te treffen om het overschrijden van de prestatie-eis uit de NEN 2535 te voorkomen.

In enkele situaties genereren bestaande brandmeldinstallaties vanwege hun slechte staat een nodeloze brandmelding (onechte melding). Op grond van het Gebruiksbesluit kan ook tegen deze overtreding handhavend worden opgetreden d.m.v. het opleggen van een last onder dwangsom.

Toepassen van bestuursrechtelijke maatregelen

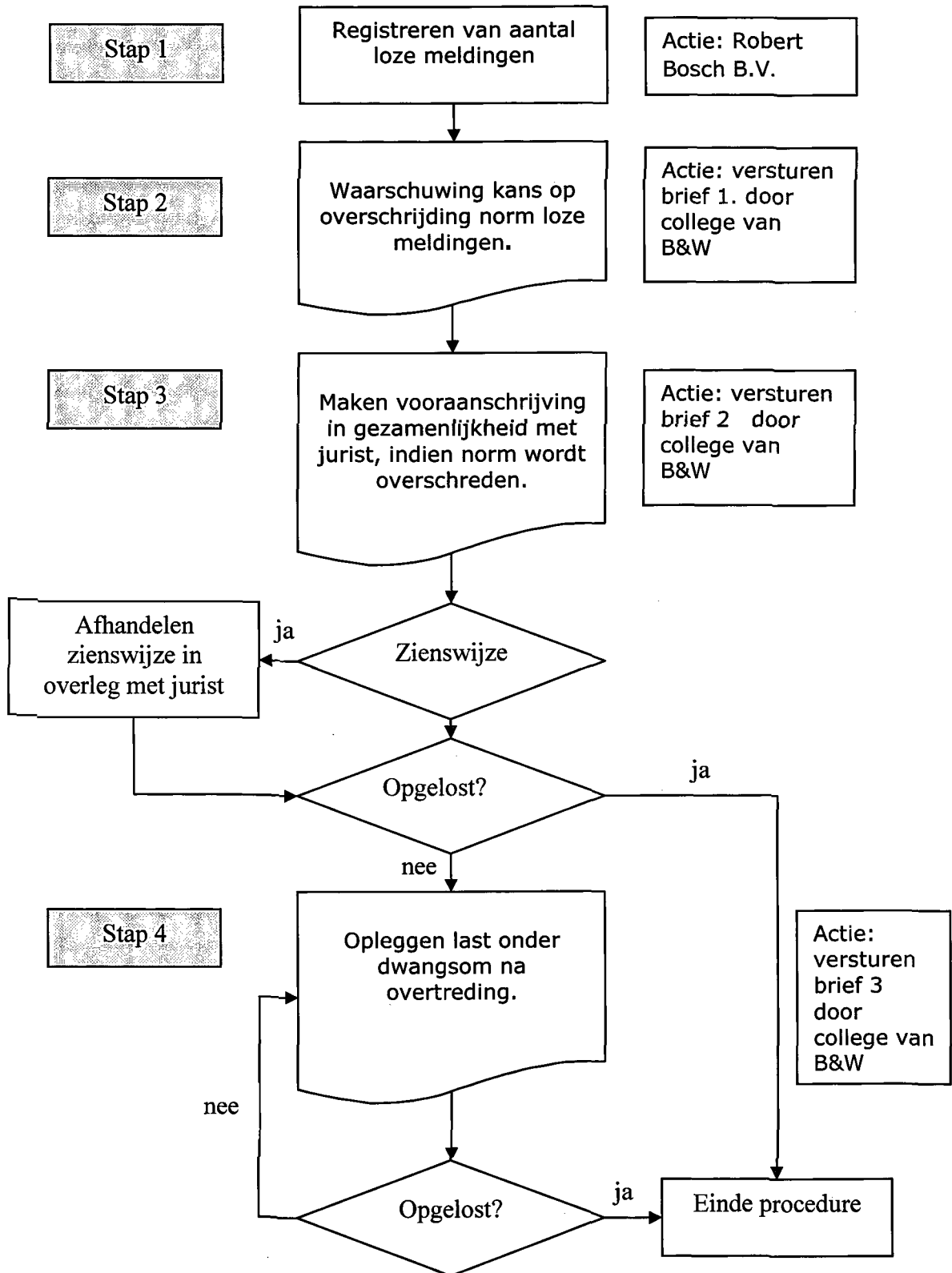
De vorm van bestuursdwang is afhankelijk van de ernst van de situatie en moet per geval worden beoordeeld. Bestuursrechtelijke maatregelen kunnen toegepast worden voor:

- Overschrijding van de presatie-eis m.b.t. het aantal nodeloze alarmeringen;
Toelichting: een overtreding op grond van artikel 2.2.1. lid 6 t/m 9 van het Gebruiksbesluit.
- Het niet afsluiten van een onderhoudscontract conform de NEN 2654;
Toelichting: een overtreding op grond van artikel 2.2.1 lid 7 en 8 van het Gebruiksbesluit.
- Het niet zorgdragen voor een Beheerder Brandmeldinstallaties conform de NEN 2654;
Toelichting: een overtreding op grond van artikel 2.2.1. lid 8 van het Gebruiksbesluit.
- Het niet certificeren van bestaande brandmeldinstallaties, waarvan de staat zodanig ernstige gebreken vertoont dat deze nodeloze (onechte) alarmeringen veroorzaakt.
Toelichting: een overtreding op grond van artikel 2.2.1. lid 9 van het Gebruiksbesluit.

Uitvoeren bestuursrechtelijke maatregelen

De sanctiestrategie voor het opleggen van een last onder dwangsom dient in overeenstemming te zijn met het gemeentelijke handhavingsbeleid en bijvoorbeeld de VROM- handreiking over dit onderwerp. De dwangsom is gekoppeld aan het gedrag van de overtreder en is bedoeld om herhaling te voorkomen. Daarom geldt vaak een hoog bedrag per overtreding. De sanctiestrategie die wordt voorgesteld is een last onder dwangsom opleggen van € 2.000,- per overtreding tot een maximum bedrag aan dwangsommen van € 20.000.-. per jaar per 200 brandmelders. In onderstaand schema is het werkproces beschreven. Eveneens zijn in de bijlage de voorbeeldbrieven bijgevoegd.

Handhavingprocedure



Invoering bestuursrechtelijke maatregelen

De abonnees zijn al op de hoogte van het aantal loze meldingen dat per jaar gegenereerd mag worden. Dit staat namelijk beschreven in het Programma van Eisen, welke door de abonnee is ondertekend. Over het algemeen zijn de abonnees echter niet op de hoogte van de prestatie-eis voor het aantal loze meldingen welke in dit PvE staan beschreven. De abonnees zullen binnen de regio Groningen moeten worden geïnformeerd over de eventuele consequenties van dit nieuwe beleid. In deze brief moet duidelijk gecommuniceerd worden op welke wijze en voor welke overtredingen een last onder dwangsom kan worden opgelegd.