

Juridisch onderzoek variabele bezetting tankautospuut

Rapporteur:

Prof. Mr. Dr. A.M. Hol, Universiteit Utrecht
m.m.v. L. Venderbos, student-assistent

19 maart 2012

Vraagstelling:

- a. Is een afwijking van de in het Besluit Veiligheidsregio's expliciet vermelde standaardbezetting van de tankautospuut van zes hulpverleners (TS-6) – naar bijvoorbeeld vier hulpverleners (TS-4) – juridisch aanvaardbaar?**
- b. Zo ja, onder welke voorwaarden?**

Omschrijving onderzoek:

Er is onderzoek uitgevoerd naar de juridische grondslag van de in het Besluit Veiligheidsregio's (hierna: 'Besluit') beschreven basiseenheid van de tankautospuut (TS-6) en de mogelijke juridische implicaties van een reductie in de bezetting van een voertuig naar 4 hulpverleners (TS-4). In het onderzoek staat de TS-4 centraal, omdat in de Nederlandse praktijk deze voertuigbezetting naast andere bezettingen het meest wordt beproefd en ingezet. Hetgeen hier over de TS-4 wordt gezegd, kan als basis dienen voor een juridische evaluatie van andere bezettingen.

In het onderzoek is nagegaan of een reductie in bezetting in juridische zin aanvaardbaar is en, zo ja, onder welke voorwaarden. Daarbij is tevens de vraag aan de orde of een TS-4 kan gelden als basiseenheid.

Meer in het bijzonder is in het onderzoek nagegaan of een reductie van de bezetting kan leiden tot juridische aansprakelijkheden wegens strijd met juridische normen van zorgvuldige hulpverlening. Hierbij gaat het om (mogelijke) aansprakelijkheden wegens vermogensschade, letselschade, of andere schade van burgers en/of rechtspersonen dan wel van personeel van de brandweer ontstaan (mede) als gevolg van een gereduceerde bezetting.

Voorts is de juridische basis onderzocht voor en implicaties van inzet van voertuigen met andere, lagere bezetting, in het bijzonder de zogenoemde Snel Inzetbare Voertuigen (SIV) en de Snelle Interventievoertuigen (SIE). Deze voertuigen hebben een standaardbezetting van 2 (of meer) hulpverleners. Hierbij gaat het niet primair om de in het besluit beschreven zogenoemde ondersteuningseenheden van artikelen 3.1.3 en 3.1.4. Omdat het hier uitdrukkelijk om ondersteuningseenheden gaat, kunnen deze op zichzelf in juridische zin niet in de plaats worden gesteld van de basiseenheden. De vraag is wat de juridische status is van de SIV en andere typen voertuigen met kleinere bezettingen.

In het onderzoek is gekeken naar wetgeving, rechtspraak, richtlijnen en andere formele en informele regelgeving voor zover aan de orde en/of van toepassing. In dit onderzoek zijn betrokken: ervaringen in Nederland met variabele voertuigbezetting, in het bijzonder de TS-4, SIV en SIE, onderzoeken naar veiligheid bij inzet van TS-4 en naar de ervaringen/praktijken in het buitenland met variabele bezetting eenheden.

Bevindingen:

1. Wettelijke grondslag:
2. De eerste vraag die dient te worden beantwoord is of de huidige wetgeving ruimte laat voor inzet van basiseenheden met lagere bezettingsgraad dan die van een TS-6.

In het besluit is de standaardbezetting van de basisbrandweereenheid uniform vastgesteld. Artikel 3.1.2 bepaalt dat deze dient te bestaan uit:

- a. een bevelvoerder,
- b. een chauffeur, tevens voertuigbediener, en
- c. twee ploegen van twee manschappen.

De eenheid dient verder te beschikken over een tankautospuiter met uitrusting.

Deze basiseenheid is gerelateerd aan de in het besluit vastgelegde normering van opkomsttijden. Het Besluit bepaalt dat er binnen een bepaalde tijd (afhankelijk van het type gebouw) een basiseenheid ter plaatse moet zijn. Aangezien de TS-4 in beginsel niet als basiseenheid wordt gezien, moet er binnen de gestelde opkomsttijd een TS-6 aanwezig zijn. Dit kan problematisch zijn, onder meer indien men afhankelijk is van vrijwilligers die niet in alle gevallen in staat zullen zijn binnen de genormeerde tijd de vereiste bezetting te formeren en uit te rukken.

Uit de Nota van Toelichting bij het Besluit blijkt echter dat de wetgever inziet dat het in sommige gevallen wenselijk is om met voertuigen op te treden met een andere bezetting dan de TS-6, bijvoorbeeld de TS-4. Daarom heeft hij in artikel 3.1.5 van het besluit de mogelijkheid geschapen om af te wijken van de hierboven genoemde basisregel. Op grond van dit artikel mag van de standaardbezetting van TS-6 worden afgeweken indien dat is vastgelegd in een formeel besluit door het bestuur van de veiligheidsregio, dan wel het college van B&W, mits daarmee wordt voorzien in een gelijkwaardig niveau van brandweerbijstand en er geen afbreuk wordt gedaan aan de veiligheid en gezondheid van het brandweerpersoneel. In dat geval dient de TS-4 te worden beschouwd als basiseenheid.

Reductie in bezetting van TS-6 naar een andere bezetting, in casu TS-4, is dus aanvaardbaar indien daar een formeel besluit van het bestuur aan ten grondslag ligt. Bovendien mag het geen negatieve gevolgen hebben voor de doeltreffendheid van de incidentbestrijding en/of de veiligheid van personeel en burger.

Indien er niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, en er desondanks toch met een TS-4, als basiseenheid wordt gewerkt, handelt de brandweer in strijd met de wet en kan de brandweer in geval van schade worden aangesproken op grond van onrechtmatige daad (zie hieronder).

2. Zorgplicht en aansprakelijkheid

De tweede vraag is welke ruimte het bestuur kan nemen een TS-4 als basiseenheid in te zetten. Uitgangspunt is dat door de wet een TS-6 als basiseenheid is bepaald vanwege de zorg die de brandweer met het oog op de maatschappelijke veiligheid en de veiligheid van de hulpverleners in acht dient te nemen. Voor de bepaling of de inzet van een basiseenheid van een TS-4 überhaupt mogelijk is, is dan ook van belang vast te stellen of met een geringere bezetting de zorg kan worden geboden waarvan de wetgever uitgaat, dan wel of de zorg kan worden geboden, waartoe de brandweer verplicht is op grond van ongeschreven normen van maatschappelijke zorgvuldigheid (art. 6:162 Burgerlijk Wetboek). Voldoet de brandweer in de hulpverlening niet aan de vereiste zorg, kan deze (dat wil zeggen: de publieke rechtspersoon) aansprakelijk worden gesteld voor de schade die het gevolg is van deze tekortkoming op grond van onrechtmatige daad.

Civiele aansprakelijkheid is aan de orde als sprake is van schade die het gevolg is van een onrechtmatige daad. Handelen (of nalaten) in strijd met de wet of handelen (of nalaten) in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid¹ wordt gezien als een onrechtmatige daad. De verplichting tot schadevergoeding ontstaat overigens pas als tussen de schade en de onrechtmatige daad een causaal verband bestaat. Als de schade ook zou zijn ontstaan als geen 'fout' was gemaakt ontbreekt die relatie.

Onder handelen in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid wordt verstaan dat men niet de nodige maatregelen heeft getroffen die redelijkerwijs verwacht mochten worden om schade te voorkomen. Welke maatregelen noodzakelijk zijn wordt bepaald aan de hand van verschillende gezichtspunten. Van belang is aan de ene kant de kans dat schade optreedt en tevens de omvang van dergelijke schade. Aan de andere kant is van belang de

¹ In de wet geformuleerd als een handelen in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt.

inspanningen (lees ook: kosten) die zijn gemoeid met het voorkomen van schade.² De inspanningen die worden gevraagd, moeten in een redelijke verhouding staan tot de te verwachten schade. Naarmate de kans op schade groter wordt en/of de omvang daarvan toeneemt, wordt een grotere inspanning verwacht om die schade te voorkomen. Dit betekent dat de zorgplicht niet vereist dat alle mogelijke schade wordt voorkomen. Zodra de kosten van voorzorg niet meer opwegen tegen de reductie van schade is men in rechte van een dergelijke plicht bevrijd. Zo kan het aantal verkeersongevallen flink worden teruggebracht door steeds iemand met een rode vlag voor een auto uit te laten lopen. De kosten daarvan staan echter niet meer in verhouding tot de reductie van schade die daarvan het gevolg is, althans, zo leert ons de bestaande praktijk met betrekking tot de verkeersregels. In geval van de brandweer is het niet anders. Van de brandweer wordt de nodige inspanning verwacht om de (maatschappelijke) schade te beperken. Deze zorgplicht dient echter binnen de grenzen van het redelijke te blijven. Wettelijk is deze grens momenteel gesteld op een minimale inzet van een TS-6 als basiseenheid. Naar het oordeel van de wetgever voldoet de inzet van een dergelijk voertuig als basiseenheid aan de minimale eisen van zorgvuldige hulpverlening. De geschetste gezichtspunten die van belang zijn voor de vaststelling of al dan niet zorgvuldig is gehandeld laten zich eenvoudig in een formule vangen. Men schiet tekort in de zorg en is daarom voor schade aansprakelijk indien $P \leq K_s \times S$ (p = preventiekosten; K_s = kans op schade; S = omvang van de schade). Men is aansprakelijk zolang de kosten van preventie lager zijn dan de kans op schade vermenigvuldigd met de omvang van de schade.

De vraag is nu of de brandweer voldoet aan de normen van de vereiste zorgvuldigheid bij het uitrukken met een TS-4 als basiseenheid?

Zoals reeds vastgesteld lijken het Besluit Veiligheidsregio's en de daarbij behorende Nota van Toelichting aan te geven dat de wetgever geen bezwaar heeft tegen een bezetting van TS-4 als de doeltreffendheid van de incidentbestrijding en veiligheid van personeel en burger gegarandeerd blijven. De onrechtmatigheid kan dus weggelaten worden, als aangetoond wordt dat een reductie van de standaardbezetting geen negatieve gevolgen heeft voor de veiligheid en doeltreffendheid. Overeenkomstig de gezichtspunten en de hierboven gegeven formule impliceert dit dat men daarbij zowel naar de kosten van preventie of voorzorg moet kijken, als naar de kans op schade en de omvang ervan. Verschillende opties, al dan niet in combinatie, zijn mogelijk. Het kan zijn dat een inzet met een TS-4 minder kost terwijl de kans op schade en de omvang ervan niet (noemenswaard) toenemen. Inzet van TS-4 valt evident binnen de normen van de zorgvuldigheid in geval de kans of schade afneemt en/of de omvang daarvan. De reductie van de te verwachten schade is wellicht mogelijk doordat men in staat is sneller uit te rukken en daardoor tevens in staat sneller ingrijpen waardoor de schade (mogelijk) in omvang wordt beperkt.

Ervaring: evaluatie en onderzoek

Alhoewel de wet voor wat betreft de vereiste zorg uitgaat van de inzet van de TS-6 als basiseenheid, is het niet uitgesloten dat ook bij inzet van een TS-4 wordt voldaan aan de criteria voor vereiste zorg. Omdat echter de TS-6 geldt als uitgangspunt, ligt er een verantwoordelijkheid bij het bestuur in geval van afwijking, zoals door het besluit mogelijk gemaakt, deze te onderbouwen. In geval van aansprakelijkstelling zal het bestuur aannemelijk moeten maken dat deze nog steeds in overeenstemming is met de vereiste zorgvuldigheid. Een simpele verwijzing naar de wettelijke mogelijkheid af te wijken volstaat niet. Hoe een en ander te onderbouwen?

Bij afwijking zal het bestuur deze dienen te motiveren aan de hand van de hier voor gegeven gezichtspunten. Dit zal dienen te geschieden aan de hand van degelijke evaluaties en (wetenschappelijk) onderzoek van de ervaringen die reeds verschillende jaren worden opgedaan met de inzet van variabel bezette voertuigen. Hierbij dient niet alleen te worden gelet op de effecten van de inzet op de maatschappelijke veiligheid en de daarmee verbonden kosten voor de organisatie. Men dient tevens rekenschap af te leggen van de implicaties van een en ander voor protocollering en training van de hulpverleners met het oog op eigen veiligheid en adequate hulpverlening.

² Deze gezichtspunten zijn onder meer bepaald in een uitspraak van de Hoge Raad, bekend als het Kelderluik-arrest. (HR 05-11-1965, NJ 1966, 136)

Onderzoek naar de situatie in het buitenland kan hierbij eveneens relevant zijn, mits de situaties in Nederland voldoende vergelijkbaar zijn met die in de landen waarmee wordt vergeleken. Het kan zo zijn dat in bepaalde landen bijvoorbeeld de basisnorm van zorgvuldigheid afwijkt van de bij ons geldende basisnorm zoals vastgelegd in het besluit. (Zie het onderzoek naar Zweden en Engeland, waar met kleinere bezettingen wordt gewerkt).

De ervaringen die inmiddels zijn opgedaan en geëvalueerd (zie aangehaalde rapporten) wijzen in de richting dat – afhankelijk van de regionale omstandigheden (platteland / vrijwilligers e.d.) – de inzet van de TS-4 een optie is en mogelijk kan worden verantwoord. Op grond van de bestaande evaluaties/onderzoeken kan wellicht hierover nog niet een definitief oordeel worden geveld, maar op voorhand zijn er geen signalen in omgekeerde richting (niet verantwoord).

Tegen de achtergrond van hetgeen hier is gezegd over de zorgvuldigheidsnorm lijkt de inzet van de TS-4 in combinatie met andere voertuigen in juridisch opzicht reeds op dit moment eenvoudiger te verantwoorden. In geval van inzet van een TS-4 en opschaling met ondersteuningseenheden en/of andere voertuigen is het plausibel dat hiermee wordt voldaan aan de zorgplicht van de brandweer zoals die rechtens kan worden afgeleid. Immers, mits adequaat uitgerust en wijze van handelen adequaat gecoördineerd kan in dat geval in materieel opzicht materieel worden voldaan aan het zorgniveau van een TS-6.

De norm een landelijke norm?

In geval van aansprakelijkstelling wordt gerefereerd aan de norm voor zorgvuldig gedrag. De vraag daarbij is dan wie daarvoor de maat stelt. Van belang is dan dat men zich ervan bewust is dat niet per se de maat / norm van de eigen regio hoeft te gelden. Zo kan een rechter uitgaan van wat in andere regio's kennelijk als norm voor zorgvuldigheid wordt beschouwd. Landelijke afstemming is derhalve geraten om verwarring te voorkomen en zekerheid te bieden.

3. Inzet SIV / SIE en andere voertuigen met kleinere bezetting

Van het voorgaande dient te worden onderscheiden de inzet van SIV's en SIE's en andere voertuigen die niet vallen onder de beschrijving van artikelen 3.1.2, 3.1.3. en 3.1.4 van het besluit. De wettelijke grondslag voor inzet van dergelijke voertuigen moet worden gezocht in het reeds besproken uitzonderingsartikel van 3.1.5 van het besluit. Inzet van dergelijke voertuigen zal dus eveneens moeten worden verantwoord in het licht van de hierboven besproken zorgvuldigheidsnorm. Omdat niet valt te verwachten dat met dergelijke voertuigen (daarvoor zijn ze ook niet bedoeld) een aan de TS-6 gelijkwaardig niveau van zorg kan worden geboden, zal inzet van deze voertuigen steeds dienen te worden verbonden aan een adequate 'protocolering' van melding/alarmering door de meldkamer en van opschaling. Inzet van deze voertuigen kan worden verantwoord met een verwijzing naar de reductie van de preventiekosten en mogelijk ook met verwijzing naar de reductie van schade vanwege sneller en beter inzicht in aard en omvang van de calamiteit waardoor een meer adequate opschaling geschiedt.

4. TS-6 als basiseenheid?

Binnen het huidige wettelijk kader is de TS-6 de basiseenheid. Afwijking daarvan kan mogelijk worden verantwoord (na verdere landelijke evaluatie). Het verdient overweging om in de toekomst te bezien of – na de opgedane ervaringen met variabele bezettingen – het besluit aanpassing behoeft. Dat is het geval indien de uitzondering (inzet TS-4 etc.) eerder regel dan uitzondering wordt. Aanpassing van het besluit geeft dan meer rechtszekerheid, wat vanuit zowel bestuurlijk als juridisch gezichtspunt voordelen heeft. Voor de publieke rechtspersoon is helder wat daarvan ten aanzien van de brandweezorg wordt verwacht. Voor wat betreft de legitimiteit van de wet is het van belang dat deze zoveel mogelijk aansluit bij de bestaande praktijk.

Conclusies

Een en ander leidt tot de volgende conclusie.

Als de veiligheid en doeltreffendheid van het optreden (min of meer) gelijk blijft bij optreden met TS-4 in plaats van TS-6, staat vanuit het gezichtspunt van zorgvuldige hulpverlening niets in de weg aan het bestuur van de veiligheidsregio dan wel het College van B&W, om de standaardbezetting te verlagen van TS-6 naar TS-4.

Dat de veiligheid en doeltreffendheid van het optreden gelijk blijft (of verbetert) moet wel worden onderbouwd (met verwijzing naar evaluaties / onderzoek). Verdere landelijke evaluatie lijkt daarvoor geboden.

Relevante gezichtspunten daarbij zijn de kosten van zorg en de bestuurlijke afwegingen die moeten worden gemaakt in verband met beperkingen van het budget, de reductie van schade (door sneller en adequater uitrukken).

Afwijkende bezettingen zijn eerder verantwoord wanneer het besluit daartoe gepaard gaat met gerichte maatregelen met betrekking tot adequate melding/alarmering en opschaling.

In verband met de zekerheid (rechtszekerheid en bestuurlijke zekerheid) is landelijke afstemming aangewezen.

Indien inzet van voertuigen met een van de bezetting van de wettelijke basiseenheid afwijkende bezetting meer regel dan uitzondering wordt, verdient het overweging op dit punt het besluit aan te passen.

Geraadpleegde bronnen:

Onderzoek Parkstad-Limburg

"Four to the Floor" Eindrapport juni 2008 Experiment TS-4 Parkstad-Limburg
http://www.nvbr.nl/algemene_onderdelen/bovenbalk/zoeken-0/zoeken/@2480/project_ts-4/

Onderzoek Apeldoorn

"Anders bezette tankautospuiter" Eindrapport april 2011 Effectstudie Brandweer Apeldoorn
<http://www.brandweerkennisnet.nl/bovenbalk/zoeken/@29097/anders-bezette/>

Pilot Alkmaar

"Van zes naar vier"
http://www.nvbr.nl/wat_doen_we/thema-lerende/variabele/vv-special/zes-vier/

Voertuigbezetting in het buitenland

http://www.nvbr.nl/wat_doen_we/thema-lerende/variabele/vv-special/voertuigbezetting/

Rapport Pilot: Snel Interventie Voertuig, Brandweer Rotterdam Rijnmond, 9 mei 2011

Bestuurlijke Notitie Snel Interventie Voertuig. Invoering van de SIV in de VRR, 13 december 2011

Opleidingsplan manschap TS 2. Brandweer Gooi en Vechtstreek, November 2011

Projectplan 2- persoons SIV, Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek

Risico-analyse TS 2, Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek

Plan van aanpak invoering SIE op locatie Nijswiller, 22 april 2009

Wet Veiligheidsregio's

Besluit Veiligheidsregio's

Rapport Commissie Mans