

Agendapunt	7
Onderwerp	Verificatie automatische brandmeldingen
Datum	
Aan	Algemeen Bestuur
Van	Dagelijks Bestuur
Telefoon	
E-mailadres	

Adviesnota

Beslispunten

- Instemmen met het verder terugdringen van het aantal loze uitrukken in de periode van 2017 - 2019.
- Vaststellen van de aanpak om het aantal loze uitrukken terug te dringen door verificatie bij automatische brandmeldingen.
- Als juridische onderbouwing te kiezen voor de Brancherichtlijn optische- en geluidssignalen brandweer 2017, wat betekent dat automatische brandmeldingen in beginsel als prio 2 worden beschouwd.
- Instemmen met een evaluatie van de voorgestelde aanpak in het vierde kwartaal van 2018.

Inleiding

VRGZ telt op dit moment 614 bedrijven en instellingen met een brandmeldinstallatie met automatische doormelding (OMS). Deze wordt aangelegd ter verhoging van de brandveiligheid. Dit systeem heeft echter een keerzijde. Uit de landelijke praktijk blijkt dat ten minste 95% van alle automatische brandmeldingen onecht en ongewenst is (verder aangeduid als 'loze brandmeldingen'). De oorzaken van deze loze brandmeldingen liggen meestal in techniek of onachtzaam handelen. De situatie in de regio Gelderland-Zuid bevestigt dat landelijke beeld met percentages die in de periode 2013-2016 variëren tussen 95% en 97% (zie bijgevoegde tabel in de bijlage).

Probleem

De gemeentelijke brandweren binnen de VRGZ hebben zich in de periode 2009 - 2013 extra ingespannen om het aantal loze brandmeldingen te reduceren en daardoor het aantal nodeloze uitrukken. Het aantal loze brandmeldingen is in deze periode gedaald van bijna 1700 naar 1400 door een mix van gerichte activiteiten zoals voorlichting, handhaving, persoonlijk contact en een gewijzigde wet- en regelgeving¹. In de jaren daarna is bezien of deze inspanning blijvend effect zou hebben. Deels wel, zo blijkt, maar het aantal loze meldingen schommelt van 1400 in 2013 naar 1576 in 2015 en weer terug naar 1367 in 2016. Duidelijke oorzaken hiervoor zijn niet te benoemen. Probleem is dat er nog teveel loze brandmeldingen zijn, waardoor de brandweer vaak nodeloos uitrukt.

Een brandmeldinstallatie is nu nog wettelijk voorgeschreven bij onder andere hotels, gezondheidszorg (zoals ziekenhuizen en verpleegtehuizen) en kinderdagverblijven. Kenmerkend voor het hebben van een brandmeldinstallatie is de hulpbehoevendheid van personen als gevolg van slapen en/of zorg.

Landelijk beleid

Brandweer Nederland heeft in 2012 het landelijke project Structureel Terugdringen van Ongewenste en Onechte Meldingen (STOOM) geïnitieerd. Belangrijkste onderdeel van het beleid om loze meldingen terug te dringen is verificatie bij automatische brandmeldingen. Verificatie betekent dat eerst wordt nagegaan bij de melder of de brandmelding echt of loos is, vóórdat de brandweer gealarmeerd wordt.

¹ In 2012 is het Bouwbesluit aangepast. Daarin wordt voorgeschreven welke gebruiksfunctie een wettelijke doormelding moeten hebben naar de alarmcentrale van de brandweer. De wijziging betrof dat alleen de gebruiksfunctie waar geslapen wordt een doormelding moet hebben (logiesfunctie, celfunctie, gezondheidszorg, kinderdagverblijven). Dit heeft geresulteerd dat een aantal abonnees het contract hebben opgezegd. Anderen zijn als vrijwillige abonnee nog steeds aangesloten.

Handmatige- en sprinklermeldingen zijn uitgezonderd van verificatie omdat een handmatige actie als bewuste brandmelding wordt beschouwd en de betrouwbaarheid van sprinklerinstallaties hoog is.

Zestien veiligheidsregio's passen inmiddels een vorm van verificatie door de meldkamer toe. Bij vijf veiligheidsregio's is de procedure van bestuurlijke besluitvorming hiervoor ook in gang gezet. Drie veiligheidsregio's kiezen (nog) niet voor deze vorm; zij proberen het aantal loze meldingen door andere maatregelen terug te dringen door bijvoorbeeld een voorlichting aan de abonnee. Deze aanpak hebben de gemeentelijke brandweren in Gelderland-Zuid in de periode 2009-2013 al uitgevoerd. De brandweer verwacht dat het nog sterker inzetten op alleen voorlichting niet effectief is en niet leidt tot een substantiële verdere afname van loze meldingen. Het zou een bovenmatige inzet van capaciteit en geld in verhouding tot het resultaat betekenen, terwijl door verificatie het aantal loze uitrukken sterk gereduceerd kan worden zonder extra kosten.

Beoogd effect

Een afname van het aantal brandmeldingen waarbij de brandweer nodeloos gealarmeerd wordt met als gevolg daarvan een afname van het aantal nodeloze uitrukken.

Argumenten

Beslispunt 1: Hoewel de loze meldingen en als gevolg daarvan loze uitrukken in de afgelopen jaren in aantal zijn verminderd, is het advies om in de periode van 2017 - 2019 opnieuw extra aandacht te geven aan het terugdringen van loze meldingen en loze uitrukken. Argumenten voor het verder terugdringen van loze meldingen zijn de volgende:

- Loze brandmeldingen en daardoor nodeloze uitrukken werken demotiverend op vrijwillige- en beroepsmedewerkers.
- Het draagt bij aan het draagvlak onder werkgevers van vrijwilligers voor het brandweerwerk, omdat werkonderbrekingen door loze meldingen niet op veel begrip kunnen rekenen.
- De brandveiligheid binnen het bedrijf kan afnemen, omdat loze meldingen kunnen leiden tot een houding van 'het zal wel niets zijn'.
- Het onnodig alarmeren van de brandweer veroorzaakt overlast en hinder voor direct omwonenden van de kazernes en leidt tot onnodige verkeersbewegingen met bijbehorende risico's.
- Bij vrijwilligers leidt het tot een reductie van kosten omdat het aantal opkomsten en uitrukken van vrijwilligers afneemt.

Beslispunt 2: Uit landelijke cijfers blijkt dat verificatie een effectief middel is met positief resultaat, dat zonder bijkomende kosten en zonder inspanning van de brandweer gerealiseerd kan worden. Een precies resultaat kan niet op voorhand gegeven worden, maar uit ervaringen van andere veiligheidsregio's en uit landelijke gegevens van het Centraal Bureau voor Statistiek blijkt, dat het aantal loze uitrukken met 25 tot 40% terug kan lopen. Inmiddels zijn 16 van 25 Veiligheidsregio op verificatie overgestapt.

Beslispunt 3: Kenmerkend voor verificatie is de tijd die de meldkamer nodig heeft om te beoordelen of de automatische melding acuut is en waarbij brandweerondersteuning noodzakelijk is. Daarmee kan de tijd dat de brandweer uiteindelijk ter plaatse is in sommige gevallen later worden. Om deze tijd te verantwoorden zijn 2 mogelijkheden die hieronder gemotiveerd worden. Qua behandelingsduur zit er geen verschil tussen beide opties, wel is er verschil in het berekenen van de opkomsttijd. Dit is ook gevisualiseerd door de afbeelding in de bijlage.

Voor het prioriteren van meldingen wordt verwezen naar de Brancherichtlijn optische- en geluidssignalen. Deze laatste is onlangs aangepast en gaat op 1 juni 2017 in. Een relevante verandering is dat er beleidsruimte is gecreëerd inzake OMS-meldingen. Omdat automatische meldingen in ruim 95 % van de gevallen "loos" zijn, is er in de nieuwe brancherichtlijn beleidsruimte opgenomen. Zolang een melding niet is geverifieerd als echt en de brandweer een dringende taak heeft kan de melding als prio 2 worden gekwalificeerd. Navraag bij het IFV leert dat door Brandweer Nederland expliciet is gekozen om hierin ruimte te laten aan de verschillende regio's om geverifieerde automatische brandmeldingen als prio 1 melding en niet-geverifieerde brandmeldingen als prio 2 melding te kwalificeren. Hierbij komt dat de taak van de meldkamer volgens artikel 35 lid 2 van de Wet Veiligheidsregio's (Wvr) o.a. bestaat uit het beoordelen van acute hulpvragen. De aanduiding 'acuut' is niet nader gedefinieerd. De meldkamer heeft derhalve een bepaalde vrijheid bij het beoordelen van ingekomen meldingen en dient zelf te beoordelen welke hulpvragen acuut zijn en welke niet. Door niet-

geverifieerde automatische brandmeldingen als prio 2 meldingen te kwalificeren, wordt deze vrijheid bij het beoordelen eveneens nader ingevuld. Er kan nu gekozen worden deze in beginsel als prio 2 te behandelen. In de vorige brancherichtlijn gold dat een OMS melding in beginsel als een prio 1 dient te worden behandeld. De regio heeft nu dus de keuze een OMS melding als prio 1 of als prio 2 te hanteren.

Voordeel van het behandelen als een prio 2 melding is dat de opkomsttijd niet gaat lopen. De opkomsttijd gaat pas in zodra de verificatie heeft plaatsgevonden en er eventueel prio 1 aan is gekoppeld. Het toewijzen van prio 2 heeft geen effect op de kwaliteit van de afhandeling.

Omdat pas één andere regio (Brabant-Noord) met deze zeer nieuwe omgang met prioritering werkt, is er relatief weinig ervaring mee. Het risico is echter als klein te beoordelen. Wel vraagt het om een juist behandelprotocol op de meldkamer.

In geval dat gekozen wordt een binnenkomende automatische brandmelding als prio 1 te blijven zien, dient het volgende in overweging te worden genomen. De Veiligheidsregio heeft de vrijheid om, naar aanleiding van (statistisch) bewijs door middel van beleidsregels uit te maken dat een automatische melding niet direct wordt gezien als een acute hulpvraag. Hierbij dient zorgvuldig gehandeld te worden om de kans op aansprakelijkheid te beperken. Het is niet uit te sluiten dat een rechter een strikte uitleg zal geven van het Prio 1 beleid en dat afwijking daarvan als onrechtmatig zal zien. Het is niet zo dat een onrechtmatigheid zondermeer tot aansprakelijkheid leidt voor schade die individuen lijden. Daarvoor moet voldaan zijn aan een aantal vereisten, waaraan een rechter in het individuele geval zal toetsen. Aan de andere kant geldt dat 3 tot 5 % van de automatische meldingen als echt zijn te beschouwen. Daarvan is er in een aantal gevallen geen sprake van brand en in flink wat gevallen zal de brandweer wel aan de geldende opkomstnormtijden voldoen.

Om echter elk risico te voorkomen is het voorstel prio 2 te hanteren, omdat dan geen wettelijke opkomstnorm geldt.

Hoe ziet verificatie er uit?

Na een OMS-alarmering heeft de meldkamer 1 minuut de tijd om telefonisch contact te zoeken met het meldadres om de melding te verifiëren. Dan kunnen de volgende situaties zich voordoen:

1. Er is geen contact binnen die minuut, dan wordt de brandweer gealarmeerd.(prio 1)
2. Er is contact binnen 1 minuut, wat de volgende mogelijkheden geeft:
 - A. er is geen brand: dan geen doormelding naar de brandweer en dus geen uitruk.
 - B: er is nog geen duidelijkheid: de abonnee krijgt twee minuten de tijd om te controleren of er sprake is van brand:
 - wel brand of dan nog geen duidelijkheid: melding door naar de brandweer. (prio 1)
 - geen brand, dan geen doormelding naar de brandweer en dus geen uitruk.

Evaluatie

Om het effect van verificatie te volgen, wordt in het 4^e kwartaal van 2018 een tussentijdse evaluatie opgesteld van deze aanpak en ter info voorgelegd aan het bestuur, ook gelet op het bestuurlijk-juridische beslispunt 3.

Begin 2020 wordt het Algemeen Bestuur de evaluatie van de gehele projectperiode aangeboden.

Het uiteindelijke doel is om de gebruiker zelf te laten verifiëren of er daadwerkelijk sprake is van brand bij een automatische brandmelding, zodat de loze melding niet meer binnenkomt bij de meldkamer. De verantwoordelijkheid voor een juiste werking van de brandmeldinstallatie en juiste meldingen ligt immers bij de gebruiker zelf.

Verificatie door de interne alarmorganisatie kan echter niet dwingend worden opgelegd. Het is de gebruiker die bepaalt of hij dit wil toepassen en aanvragen bij het bevoegd gezag. Dit houdt in, dat de brandweer in de periode van 2017 tot en met 2019 die gebruikers gaat bezoeken die de meeste loze brandmeldingen veroorzaken boven de gestelde norm. Daarbij worden de gebruikers van deze objecten gestimuleerd om verificatie op locatie te gaan ontwikkelen.

In de projectperiode loopt dit spoor dus naast verificatie op de meldkamer.

Financiën

Nee

Ja

Bedrag:

Wijze van dekking:

Medezeggenschap

Op grond van de Wet op de Ondernemingsraad is er geen grond om dit voorstel aan de medezeggenschap voor te leggen.

Communicatie

Alle abonnees worden op de hoogte gesteld van het verificatieprotocol door de meldkamer. Daarbij wordt aangegeven onder welke juridische basis dit wordt uitgevoerd en welke gevolgen dit kan hebben voor het brandveilig gebruik. De abonnees mogen immers niet in de veronderstelling blijven dat de brandweer bij een automatische doormelding direct wordt gealarmeerd. Tevens wordt benadrukt dat een hand- en sprinklermelder als bevestigde brandmelding zal worden beschouwd.

Voor de tweede stap (verificatie op locatie door de gebruiker) worden als eerste de honderd abonnees benaderd die de grootste overschrijding van de normaantallen hebben.

Uitvoering

Wanneer het Algemeen Bestuur besluit tot verificatie van automatische brandmeldingen en daarbij de juridische onderbouwing heeft gekozen, gaat de brandweer de procedure met de meldkamer uitwerken en invoeren en de abonnees informeren over deze aanpak. In samenwerking met de meldkamer brandweer zal een protocol worden opgesteld hoe te handelen. Het proces van verificatie wordt vanaf het moment van starten op de voet gevolgd en voortdurend gemonitord.

Bijlage: Overzicht aantal meldingen door brandmeldinstallaties

OMS meldingen loos en gealarmeerd	2011			
	abonnees*	meldingen	wv. alarm	
VR Gelderland Zuid	865	1.881	1.881	
	2012			
	abonnees*	meldingen	wv. alarm	
	811	1.636	1.636	
	2013			
	abonnees*	meldingen	wv. alarm	wv. echt
	664	1.463	1.400	63
	2014			
	abonnees*	meldingen	wv. alarm	wv. echt
	632	1.558	1.496	62
	2015			
	abonnees*	meldingen	wv. alarm	wv. echt
	625	1.623	1.573	50
	2016			
	abonnees*	meldingen	wv. alarm	wv. echt
	619	1437	1367	70

Handmelders en Sprinklermelders worden niet geverifieerd omdat deze als bewuste actie worden beschouwd en daarmee acuut.

