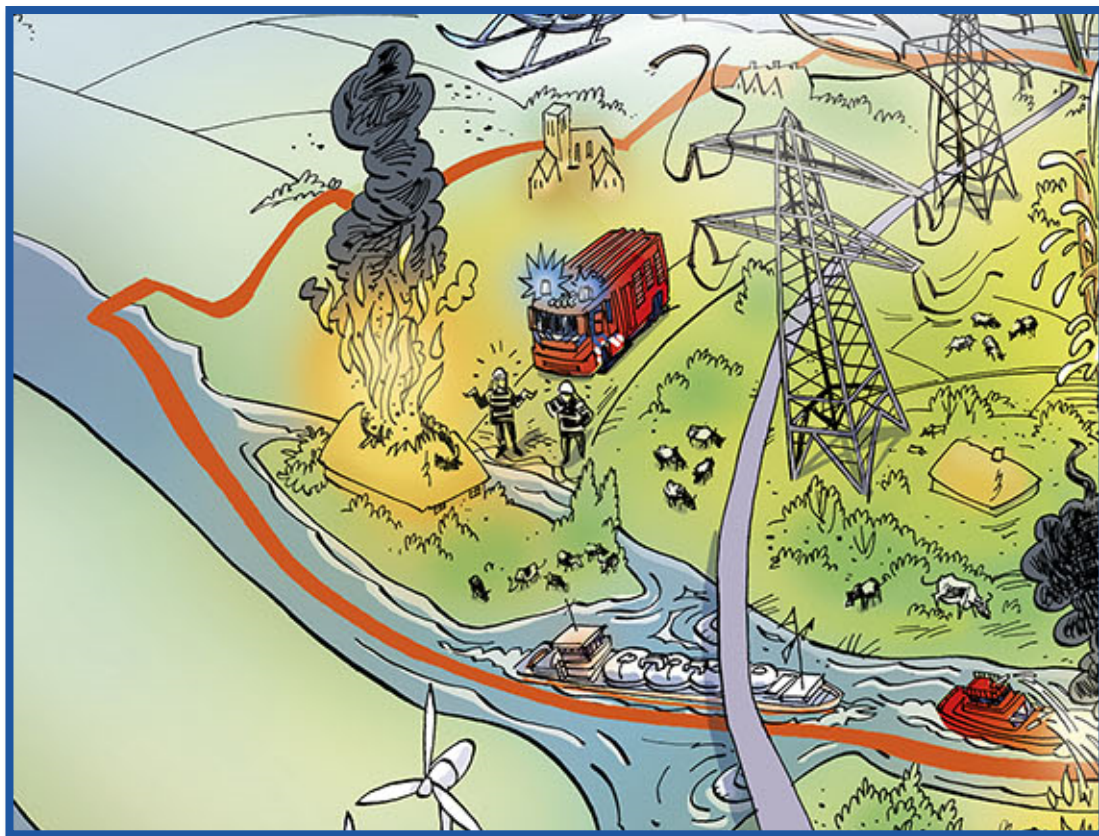


Kleine kans groot effect

Afstudeeronderzoek naar de aansprakelijkheid van de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid op Tiengemeten



Naam student: Mirella Rienks-Zonderop

Studentnummer: 2095630/2655543

Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans/Fontys in Tilburg

Opleiding: HBO Rechten deeltijd

1^e begeleider: Peter van Harten

2^e begeleider: Bart Hooijdonk

Datum: 24 mei 2018

In opdracht van: Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

Afstudeerbegeleider: Talitha Schutte

Kleine kans groot effect

Afstudeeronderzoek naar de aansprakelijkheid van de Veiligheidsregio
Zuid-Holland Zuid op Tiengemeten

Bron illustratie: Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, uitsnede van de kijkplaat Regionaal
Risicoprofiel ZHZ (zie bijlage 17 voor de gehele kijkplaat)

Naam student: Mirella Rienks-Zonderop

Studentnummer: 2095630/2655543

Klas: 51R4YD

Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans/Fontys in Tilburg

Opleiding: HBO Rechten deeltijd

1^e begeleider: Peter van Harten

2^e begeleider: Bart Hooijdonk

Datum: 24 mei 2018

In opdracht van: Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

Afstudeerbegeleider: Talitha Schutte

Voorwoord

Na bijna vier jaar is het dan zover, het einde van de studie is in zicht! Met het afronden van dit rapport en het inleveren ervan, sluit ik een periode af die voorbij is gevlogen. Ik heb de afgelopen vier jaar veel geleerd. Niet alleen op juridisch gebied, maar ook veel mensen leren kennen, veel gelachen en ook wel eens gedacht 'waar ben ik aan begonnen'. Ik kijk terug op een hele leuke tijd met zo nu en dan pittige perioden, waarbij ik moest goochelen met de tijd en de inzet voor mijn studie. De combinatie tussen een gezin, werken, sociale contacten en een studie is een flinke uitdaging. Maar ik ben blij en trots dat ik het heb volbracht.

Met de totstandkoming van dit onderzoeksrapport wil ik een aantal mensen bedanken. Om te beginnen met de collega's van andere veiligheidsregio's die hun medewerking hebben verleend voor het houden van een interview en het verstrekken van gegevens voor dit onderzoeksrapport. Verder wil ik ook mijn collega's bedanken voor het verstrekken van informatie. Daarnaast wil ik mijn afstudeermentor, Talitha Schutte, bedanken voor haar begeleiding, tijd en inzet om dit onderzoeksrapport tot een mooi eindproduct te brengen. Verder wil ik mijn begeleider van de Juridische Hogeschool, Peter van Harten bedanken voor zijn kritische opmerkingen en voor de momenten dat ik altijd met mijn vragen bij hem terecht kon.

Tot slot wil ik mijn kinderen, Britt en Sanne bedanken voor hun begrip dat ik niet altijd mee kon gaan als zij leuke uitstapjes gingen maken en mama moest studeren. Ik heb nu weer alle tijd voor jullie! Maar de belangrijkste persoon die ik wil bedanken is mijn man, Michiel Rienks. Eigenlijk hebben we deze studie met z'n tweeën volbracht. Hij is degene die de kinderen onder zijn hoede nam als ik moest studeren en mij regelmatig naar boven stuurde om me voor te kunnen bereiden op mijn tentamens. Zonder hem was ik niet aan deze studie begonnen en had ik het zeker niet tot een goed einde kunnen brengen.

Ik wens jullie veel leesplezier bij het lezen van dit onderzoeksrapport.

Breda, mei 2018
Mirella Rienks-Zonderop

Samenvatting

Uit het dekkingsplan, dat is vastgesteld door het bestuur van de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (VRZHZ), komt naar voren dat de brandweer niet binnen de wettelijk gestelde opkomsttijd van maximaal achttien minuten, aanwezig kan zijn op het eiland Tiengemeten. In dit onderzoek is onderzocht welke haalbare maatregelen de VRZHZ kan nemen om een eventuele aansprakelijkheid te voorkomen bij het mogelijk niet kunnen naleven van de wettelijke taken, die zij heeft ten aanzien van het eiland Tiengemeten. Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een praktijkonderzoek, waarbij onder andere interviews zijn afgenomen bij inhoudsdeskundigen van andere veiligheidsregio's in Nederland in vergelijkbare situaties. Daarnaast bestaat dit onderzoek uit een juridisch onderzoek, waarbij aan de hand van rechtsbronnen en literatuuronderzoek onderzoek is gedaan naar de aansprakelijkheid van brandweer bij overschrijding van de wettelijke opkomsttijd.

De opkomsttijden zijn wettelijk verankerd en moeten in acht worden genomen. Overal in Nederland voldoen aan de opkomsttijden is niet haalbaar en dat er gebieden zijn waar de brandrisico's niet opwegen tegen de investering om de ideale opkomsttijden te halen.

De maatschappelijke zorgvuldigheid is een belangrijke maatstaf bij overheidsaansprakelijkheid. Bij een eventuele aansprakelijkheidsstelling zal moeten worden aangetoond dat de verlengde opkomsttijd gerechtvaardigd was, waarbij bepalend is of de brandweer zorgvuldig is geweest. De afwegingen die het bestuur van de veiligheidsregio heeft gemaakt, zullen geanalyseerd worden en worden beoordeeld op basis van wat in vergelijkbare situaties in andere regio's is geregeld.

Om aansprakelijkheid te voorkomen in het algemeen is het van belang als organisatie zorgvuldig te zijn. Om te kunnen voldoen aan de zorgvuldigheidsnorm is het belangrijk dat de veiligheidsregio aan voorzorg doet. De veiligheidsregio dient preventief de zaken goed geregeld te hebben, zoals bij het toezichthouden de controlecyclus uitvoeren en de archivering op orde en bijgewerkt te hebben. Bij een eventuele incident is het van belang dat de brandweer haar taak naar behoren uitoefent als een redelijk handelend en redelijk bekwaam hulpverlener, met de kennis en ervaring en met inachtneming van de eisen van goed vakmanschap.

Specifiek in geval van Tiengemeten is het belangrijk dat de VRZHZ ervoor zorgdraagt dat Tiengemeten jaarlijks wordt meegenomen in de controlecyclus van toezichthouden op de brandveiligheid, zodat met regelmaat de brandveiligheid kan worden gecheckt, voorlichting kan worden gegeven om het veiligheidsbewustzijn te verhogen en rookmelders uit te delen waardoor het zelfredzame vermogen van bewoners toeneemt. Verder wordt geadviseerd Tiengemeten regelmatig onderdeel uit te laten maken van oefencyclus van mono- en multidisciplinaire oefeningen. Tot slot wordt aanbevolen aan de adviseurs van de VRZHZ dat zij bij het opstellen van de toekomstige omgevingsvisie en omgevingsplannen de specifieke situatie van Tiengemeten inbrengen en borgen.

Om de aansprakelijkheid te voorkomen voor de VRZHZ, is zij ook afhankelijk van anderen. Van belang is de slagkracht en de geoefendheid van de BHV-organisaties op het Tiengemeten goed te borgen om de periode totdat de hulpverleningsdiensten aanwezig zijn, op te kunnen vangen. Daarnaast is een veerpont operationeel houden die geschikt is voor het vervoeren van voertuigen cruciaal voor een acceptabele veiligheidsbeleving van bewoners en bezoekers op het eiland.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	7
1.1 Organisatiebeschrijving	7
1.2 Probleembeschrijving	7
1.3 Onderzoeksvraag	7
1.3.1 Doelstelling	8
1.3.2 Afbakening	8
1.4 Onderzoeksopzet	8
1.4.1 Deelvragen	8
1.4.2 Onderzoeksstrategieën	8
1.4.3 Bronnen en methoden	9
1.5 Verantwoording	9
1.6 Leeswijzer	9
2 Mogelijke incidenten op Tiengemeten	10
2.1 Bestuurlijke besluitvorming gemeente Korendijk	10
2.2 Veerpont	11
2.3 Regionaal Risicoprofiel Zuid-Holland Zuid	11
2.4 Mogelijke scenario's	12
2.5 Daadwerkelijke incidenten op Tiengemeten	13
2.6 Samenvatting	14
3 Wettelijke taken Veiligheidsregio ZHZ op Tiengemeten	16
3.1 Algemeen	16
3.2 De taken en verantwoordelijkheden op grond van de Wet veiligheidsregio	17
3.2.1 College van Burgemeester en Wethouders	17
3.2.2 De veiligheidsregio	17
3.2.3 De brandweer	18
3.3 De taken en verantwoordelijkheden op grond van het Besluit veiligheidsregio	19
3.4 Opkomsttijden	19
3.4.1 Notitie juridische consequenties overschrijding opkomsttijden	21
3.4.2 Rembrand fase 1 en 2:	22
3.4.3 Evaluatie Wvr	23
3.5 Dekkingsplan VRZHZ	23
3.5.1 Toolboxmaatregelen Tiengemeten	24
3.6 Opkomsttijden andere veiligheidsregio's	24
3.7 Samenvatting	24
4 Overheidsaansprakelijkheid	26
4.1 Onrechtmatige overheidsdaad	26
4.1.1 Onrechtmatigheid	27
4.1.2 Toerekenbaarheid	29
4.1.3 Schade	30
4.1.4 Causaliteit	30
4.1.5 Relativiteit	30
4.2 Aansprakelijkheid jurisprudentie	31
4.2.1 Weerwaterincident	31
4.2.2 Overschrijding opkomsttijd Hilversum	33

4.2.3	CMI-brand.....	33
4.3	Zorgvuldigheidsnorm in onderzoeksrapporten	36
4.3.1	Brand cellencomplex Schiphol-Oost	36
4.4	Interviews veiligheidsregio's.....	37
4.5	Samenvatting.....	37
5	Maatregelen om aansprakelijkheid te voorkomen	39
5.1	Operationele maatregelen.....	39
5.2	Bouwkundige maatregelen.....	42
5.3	Juridische maatregelen.....	42
5.4	Maatregelen andere veiligheidsregio's ten aanzien van overschrijding opkomsttijden.....	45
5.4.1	Veiligheidsregio Drenthe.....	45
5.4.2	Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant:	46
5.4.3	Veiligheidsregio Hollands-Midden	46
5.4.4	Veiligheidsregio Zeeland.....	46
5.5	Samenvatting.....	47
6	Conclusies en aanbevelingen	48
6.1	Conclusies	48
6.2	Aanbevelingen	51
	Literatuur- en bronnenlijst.....	54
	Overzicht bijlagen	58

1. Inleiding

In het eerste hoofdstuk van dit onderzoeksrapport wordt met name ingegaan op de aanleiding een onderzoeksrapport te schrijven. In paragraaf 1.1 wordt een korte beschrijving gegeven van de organisatie waarvoor dit onderzoeksrapport is opgesteld. In volgende paragraaf wordt de probleembeschrijving uitgewerkt en vervolgens wordt in paragraaf 1.3 de onderzoeksvraag gedefinieerd. In de vierde paragraaf wordt de onderzoeksozet beschreven, met daarbij een overzicht van de deelvragen die de kapstok vormen van het onderzoeksrapport. In paragraaf 1.5 volgt de verantwoording van dit onderzoek en het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer voor het gehele onderzoeksrapport.

1.1 Organisatiebeschrijving

Dit onderzoeksrapport wordt opgesteld in opdracht van de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (VRZHZ). De VRZHZ is één van de 25 veiligheidsregio's in Nederland. Namens de zeventien gemeenten in deze regio voert de Veiligheidsregio verschillende taken uit op het gebied van crisisbeheersing, rampenbestrijding, brandweezorg en geneeskundige hulpverlening. Door de expertise is de VRZHZ veiligheidsadviseur voor de gemeenten en partners in de regio. De VRZHZ doet dit met ongeveer 300 beroeps- en ruim 800 vrijwillige brandweerm medewerkers. Vanwege de ligging en inrichting van het gebied heeft de VRZHZ te maken met specifieke risico's: de vele (rijks)wegen, spoorwegen en industriegebieden met gevaarlijke stoffen. De VRZHZ zorgt voor de beheersing van deze risico's, zodat deze zo klein mogelijk worden gehouden om onze regio zo veilig mogelijk te houden.¹

1.2 Probleembeschrijving

Het eiland Tiengemeten ligt in het Haringvliet en kan alleen per veerpont worden bereikt. Sinds 1996 is Natuurmonumenten eigenaar en beheerder van het eiland. Jaarlijks bezoeken vele recreanten het eiland. Op Tiengemeten wonen een tiental mensen permanent, is een aantal vakantiewoningen gelegen, is een restaurant, een herberg en een zorgboerderij aanwezig.

Op basis van de Wet veiligheidsregio's en Besluit veiligheidsregio's heeft de brandweer bepaalde wettelijke taken. Eén van de wettelijke taken is dat een basisbrandweereenheid moet voldoen aan bepaalde opkomsttijden. Hiervoor stelt de veiligheidsregio een dekkingsplan op. Uit het dekkingsplan, dat is vastgesteld door het bestuur van de VRZHZ, komt naar voren dat de brandweer niet binnen de wettelijk gestelde opkomsttijd van maximaal achttien minuten, aanwezig kan zijn op het eiland Tiengemeten. Aangezien de brandweer niet aan deze wettelijk gestelde opkomsttijd kan voldoen, is het van belang te weten welke aansprakelijkheid de VRZHZ heeft en welke maatregelen de VRZHZ kan nemen om de aansprakelijkheid te verminderen of te minimaliseren. Deze vragen zijn voorgelegd aan de auteur van dit onderzoeksrapport om te onderzoeken.

1.3 Onderzoeksvraag

Op basis van de probleembeschrijving is de centrale vraag als volgt:

Welke haalbare maatregelen kan de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid nemen om een eventuele aansprakelijkheid te voorkomen bij het mogelijk niet kunnen naleven van de wettelijke taken, die zij heeft ten aanzien van het eiland Tiengemeten?

¹ ZHZveilig.nl (zoek op: veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid)

1.3.1 Doelstelling

Eind mei 2018 wordt dit onderzoeksrapport en afstudeerproduct opgeleverd aan Talitha Schutte van de VRZHZ en Peter van Harten van de Juridische Hogeschool waarin onderzoek is gedaan naar de haalbare maatregelen die de VRZHZ kan treffen om een eventuele aansprakelijkheid te voorkomen bij het mogelijk niet kunnen voldoen aan de wettelijke taken op Tiengemeten, gemeente Korendijk. Het afstudeerproduct is een adviesnota met daarin adviezen aan het managementteam van de VRZHZ om de eventuele aansprakelijkheid te voorkomen.

1.3.2 Afbakening

In dit onderzoek wordt alleen ingegaan op de maatregelen die de VRZHZ kan nemen om een eventuele aansprakelijkheid op Tiengemeten te voorkomen. In dit onderzoek wordt niet ingegaan op de verantwoordelijkheden die andere partijen in dit kader hebben en dienen te nemen.

1.4 Onderzoeksopzet

De onderzoeksopzet gaat in op hoe het onderzoek is uitgevoerd en op waarom deze wijze is gekozen. Achtereenvolgens wordt een beschrijving gegeven van de deelvragen, welke onderzoeksstrategieën en welke bronnen en methoden gebruikt zijn.²

1.4.1 Deelvragen

Om de centrale vraag zo goed als mogelijk kunnen te beantwoorden en de doelstelling te kunnen bereiken zijn de onderstaande deelvragen opgesteld. Deze deelvragen geven sturing aan het onderzoeksrapport.

1. ***Welke mogelijke scenario's kunnen er plaats vinden op het eiland Tiengemeten?***
2. ***Welke wettelijke taken heeft de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid op grond van de Wet veiligheidsregio's op Tiengemeten?***
3. ***Hoe vindt overheidsaansprakelijkheid plaats in geval van hulpverleningsorganisaties, zoals de brandweer?***
4. ***Met welke maatregelen kan een eventuele aansprakelijkheid op Tiengemeten worden geminimaliseerd?***

1.4.2 Onderzoeksstrategieën

Het praktijkonderzoek is een kwalitatief onderzoek dat bestaat uit het analyseren van diverse documenten en het deelnemen aan de projectgroep Tiengemeten die zich bezig houdt met het opstellen van een risicoanalyse en veiligheidsplan. (Hierover meer in hoofdstuk 2.) Daarnaast zijn interviews afgenomen bij inhoudsdeskundigen van andere veiligheidsregio's in Nederland om te onderzoeken hoe andere veiligheidsregio's de aansprakelijkheid geregeld hebben in vergelijkbare situaties.

Het juridisch onderzoek is aan de hand van rechtsbronnen en literatuuronderzoek onderzocht. Ingegaan zal worden op:

- Algemene kader ten aanzien van wettelijke taken (Wet vr en de Bvr)

² Schaaijk, Van 2011, p. 42.

- Algemene kader ten aanzien van aansprakelijkheid (civielrechtelijke aansprakelijkheid van de brandweer)
- De mate van aansprakelijkheid van hulpverleners en specifiek de brandweer aan de hand van jurisprudentie.

1.4.3 Bronnen en methoden

Bij de inhoudsanalyse zijn de volgende rechtsbronnen en documenten gebruikt:

- Relevante wetgeving, zoals Wet veiligheidsregio's en bijbehorende toelichting, Algemene wet bestuursrecht, Burgerlijk Wetboek (aansprakelijkheid en onrechtmatige daad), bijzondere wetgeving en jurisprudentie;
- Relevante documenten, zoals het dekkingsplan, notities aan het Algemeen Bestuur VRZHZ, onderzoeksrapporten, e.d.

Voor het kwalitatief onderzoek zijn interviews gehouden met inhoudsdeskundigen binnen de VRZHZ en andere veiligheidsregio's in Nederland, namelijk de Veiligheidsregio Hollands Midden, de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, de Veiligheidsregio Drenthe en de Veiligheidsregio Zeeland.

1.5 Verantwoording

Voor dit onderzoek is gekozen om relevante wetgeving en documentatie met betrekking tot de uitvoering van wettelijke taken van veiligheidsregio's en overheidsaansprakelijkheid te gebruiken voor de inhoudsanalyse. Deze informatie is namelijk betrouwbaar en vakkundig. Een gedeelte van de deelvragen kan op deze manier correct en uitgebreid worden beantwoord, waardoor goede conclusies kunnen worden getrokken en aanbevelingen kunnen worden gedaan.

Door het kwalitatief onderzoek te houden aan de hand van interviews worden ook praktijkervaringen meegenomen in het onderzoek. Dit gebeurt door het interviewen van andere veiligheidsregio's. Voor de controleerbaarheid, validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek worden minimaal vier veiligheidsregio's geïnterviewd. Deze veiligheidsregio's hebben een vergelijkbare situatie of kunnen ook niet voldoen aan de uitvoering van hun wettelijke taak, namelijk het niet voldoen aan de wettelijke opkomsttijden. Aan de hand van deze interviews kunnen vergelijkingen worden gemaakt met de VRZHZ. Op basis van de inhoudsanalyse en het praktijkonderzoek bij praktijkdeskundigen kunnen conclusies en aanbevelingen worden opgesteld.

1.6 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport begint in hoofdstuk 2 met een uitgebreide toelichting op de mogelijke incidenten die op Tiengemeten kunnen plaats vinden. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de wettelijke taken die de VRZHZ heeft op Tiengemeten. Met name de taken en verantwoordelijkheden van de veiligheidsregio en brandweer op grond van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en Besluit veiligheidsregio's (Bvr) komen aan de orde. In hoofdstuk 4 wordt het juridische kader omtrent overheidsaansprakelijkheid toegelicht aan de hand van de wet en wordt aan de hand van de jurisprudentie de criteria beschreven die gelden in het kader van overheidsaansprakelijkheid bij de brandweer. In hoofdstuk 5 worden de mogelijke maatregelen beschreven die genomen kunnen worden om een eventuele aansprakelijkheid op Tiengemeten te voorkomen. Tot slot worden in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen beschreven.

Dit onderzoeksrapport zal als input dienen voor het bijgevoegde adviesnota voor het management team van de VRZHZ.

2 Mogelijke incidenten op Tiengemeten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de mogelijke incidenten die op Tiengemeten kunnen plaats vinden. Input voor dit hoofdstuk is het Regionaal Risicoprofiel ZHZ en voorzienbare incidenten waarop de basisbrandweezorg van toepassing is. Daarnaast is een risicoanalyse met multidisciplinaire maatwerkscenario's opgesteld dat uitmondt in een Integraal en multidisciplinair veiligheidsplan³. Het veiligheidsplan is opgesteld in samenwerking met de projectgroep Tiengemeten. Een overzicht van de projectgroepleden Tiengemeten en het veiligheidsplan is als bijlage 1 en 2 van dit onderzoeksrapport in te zien. Aangezien niet iedereen kennis heeft van het eiland Tiengemeten, is in bijlage 3 achtergrondinformatie opgenomen over Tiengemeten.

In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de bestuurlijke besluitvorming van de gemeente Korendijk in 2005, vanwege de veranderende bestemming van het eiland. In de tweede paragraaf wordt kort de veerpont beschreven. In de derde paragraaf worden de geduide risico's voor Tiengemeten uit het Regionaal Risicoprofiel beschreven. In de vierde paragraaf wordt een overzicht weergegeven van de mogelijke scenario's die kunnen plaatsvinden op Tiengemeten. Vervolgens wordt in de vijfde paragraaf een overzicht gegeven van de daadwerkelijke meldingen die in de periode 2014-2017 hebben plaats gevonden voor de ambulance, politie en brandweer, met daarbij een specificatie van de meldingen voor de brandweer. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte samenvatting.

2.1 Bestuurlijke besluitvorming gemeente Korendijk

In 2005 heeft het college van burgemeester en wethouders aan de hand van een notitie⁴ ingestemd met een aantal aspecten in het kader van de (brand) veiligheid op het eiland Tiengemeten. In deze periode is het gebruik van het eiland gewijzigd van een agrarisch gebruik in een natuur- en recreatiegebruik. De verwachting is dat er jaarlijks 30.000 tot 40.000 mensen het eiland zullen bezoeken. Dit is aanleiding voor de gemeente Korendijk om (brand)veiligheid van het eiland nader te beschouwen en eventueel maatregelen te nemen. Net zoals in de oude situatie is de brandweer in het gunstigste geval na circa 20-25 minuten op het eiland aanwezig. Alleen zullen er met de wijziging van de bestemming veel meer mensen op het eiland aanwezig zijn.

Voorafgaand aan het opstellen van de notitie heeft de gemeente Korendijk advies ingewonnen bij adviesbureau Save en het NIBRA⁵. Deze gevraagde instanties komen vrijwel tot dezelfde conclusie en die is als volgt:

³ Anema & Boersma 2018

⁴ Bestebreur 2005

⁵ Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding Arnhem. Nu bekend als IFV (Instituut voor Fysieke Veiligheid)

“Het eiland Tiengemeten is in eigendom van de Vereniging van Natuurmonumenten en ligt op het grondgebied van de gemeente Korendijk. Volgens de Brandweerwet 1985⁶ wordt de gemeente geacht enige zorg van brandweezorg te leveren. Met de vraag of de Brandweer verplicht is om binnen de gestelde normtijd te arriveren, geven de gevraagde instanties allemaal aan dat de gemeente daarbij kosten- en effectiviteiten overwegingen en de organisatorische haalbaarheid mag laten meewegen. De zorgplicht kan zo groot zijn als Korendijk dat zelf redelijk acht, rekening houdend met hetgeen in Nederland gangbaar en aanvaardbaar is. De gemeente is wel verplicht een zorgvuldig bestuurlijk besluit te nemen waarbij de relevante factoren afgewogen zijn. Dit moet vervolgens duidelijk gecommuniceerd worden en de gemeente dient zich te gedragen conform dat besluit en dient daarbinnen de maximale brandweezorg te leveren.”⁷

De relevante factoren zijn vervolgens in het besluit geanalyseerd en hieruit is onder andere het volgende advies ontstaan waar het college van burgemeester en wethouders in 2005 mee heeft ingestemd:

- De brandweezorg zoals in de oude situatie (agrarisch gebruik) te handhaven en geen brandweerpost te realiseren op Tiengemeten.
- De oude uitrukprocedure brandweer voor Tiengemeten opnieuw te bekijken en zo nodig aan te passen.
- Het preventieniveau van de bouwwerken die de functie hebben waar veel mensen gelijktijdig aanwezig kunnen zijn en/of nachtverblijf mogelijk is, vaststellen op bovenwettelijk niveau.
- Natuurmonumenten en de eventuele exploitanten van de boerderijen moeten zorg dragen voor een geschikte bedrijfshulpverleningsorganisatie.
- Natuurmonumenten moet zorgen voor meerdere vluchtplaatsen op het eiland die ook geschikt zijn als landingsplaats voor hulpverleningshelikopters.

2.2 Veerpont

De enige manier om Tiengemeten te kunnen bereiken is door gebruik te maken van een veerpont. Een varende veerpont is cruciaal voor het eiland, met name voor de normale, dagelijkse gang van zaken voor de bewoners, maar ook voor Natuurmonumenten, de zorgboerderij en de horecagelegenheden. Een varende veerpont is ook cruciaal voor de hulpverleningsdiensten en voor een acceptabele veiligheidsbeleving van bewoners en bezoekers op het eiland. Bij een incident wordt de schipper van de veerpont gewaarschuwd door de Gemeenschappelijke Meldcentrale. Hiervoor is een piketregeling vastgesteld, dus ook 's nachts is de pont bemand. De exploitatie van de veerpont is uitbesteed aan Bijl/Eendracht Holding BV, die zorg draagt voor het vervoer van bezoekers, bewoners, exploitanten en medewerkers van Natuurmonumenten. De huidige exploitatieovereenkomst voor de veerpont verloopt op 1 januari 2020.

2.3 Regionaal Risicoprofiel Zuid-Holland Zuid

Op 23 maart 2011 heeft het algemeen bestuur van de VRZHZ voor de eerste maal een regionaal risicoprofiel vastgesteld, vanwege de inwerkingtreding van de Wvr in 2010. In 2015 is het regionaal risicoprofiel volledig herzien en opnieuw vastgesteld. Een regionaal

⁶ Sinds 1 oktober 2010 opgegaan in de Wet veiligheidsregio's.

⁷ Bestebreur 2005, p. 5.

risicoprofiel is een inventarisatie en analyse van de in de regio aanwezige risico's plus de risico's uit aangrenzende gebieden. Een regionaal risicoprofiel bestaat uit;

- Een overzicht van risicovolle situaties binnen de veiligheidsregio die tot een brand, ramp of crisis kunnen leiden;
- Een overzicht van soorten branden, rampen en crises die zich in de veiligheidsregio kunnen voordoen;
- Een analyse waarin de weging en inschatting van de gevolgen van de soorten branden, rampen en crises zijn opgenomen.

Het doel van het regionaal risicoprofiel is dat het bestuur in staat wordt gesteld afgewogen beleidskeuzes te maken om de beschikbare middelen zo gericht mogelijk in te zetten op de belangrijkste risico's en kent hiermee een koppeling met het regionaal beleidsplan.⁸ Het gaat hierbij om risico's die leiden tot een crisissituatie.

In bijlage 4 wordt een overzicht gegeven van de crisistypen die in de gemeente Korendijk, kunnen voorkomen. Ook wordt in dezelfde tabel een overzicht gegeven van de crisistypen die op Tiengemeten kunnen voorkomen.

2.4 Mogelijke scenario's

In opdracht van de VRZHZ en de gemeente Korendijk is begin 2018 gestart met het opstellen van een integraal en multidisciplinair veiligheidsplan voor het eiland Tiengemeten. (In bijlage 2 is een eerste concept opgenomen van het integraal en multidisciplinair veiligheidsplan.) Het document beschrijft de belangrijkste bestaande risico's met een bijbehorend plan van aanpak. Daarnaast is het integraal veiligheidsplan een sturingsinstrument voor de gemeente als het gaat om lokale veiligheid. De aanleiding voor het opstellen van het integraal veiligheidsplan is de overschrijding van de opkomsttijd dat naar voren is gekomen in het Dekkingsplan VRZHZ⁹ en de aflopende exploitatieovereenkomst tussen Natuurmonumenten en Bijl/Eendracht Holding BV. Op grond van artikel 3.2.1 van het Besluit veiligheidsregio (Bvr) mag het bestuur van de veiligheidsregio geen opkomsttijden vaststellen hoger dan achttien minuten.

Het integraal veiligheidsplan beschrijft een aantal maatgevende scenario's die kunnen plaats vinden op Tiengemeten. Behalve het scenario van de veerpont zijn de scenario's niet anders dan weergegeven in het regionaal risicoprofiel, maar specifiek toegespitst op Tiengemeten. Bij ieder scenario wordt nader ingegaan op de eventuele gevolgen die kunnen optreden indien het betreffende scenario van toepassing is. Onderstaand een samenvatting van de scenario's die op Tiengemeten kunnen plaats vinden. Aangezien Tiengemeten een eiland betreft en de hulpverleningsdiensten met de veerpont moeten overvaren, is de meest cruciale scenario uitval van de veerpont.

❖ Veerpont uit de vaart

1. Geplande of ongeplande onderhoud veerpont
2. Uitval veerpont door extreme weersomstandigheden (ijs, storm, hoogwater, laagwater)
3. Uitval veerpont door incidenten (gifwolk, aanvaring, blokkade, schipper onwel)

⁸ Biene-Vlasblom, van 2015, p. 23.

⁹ Veiligheidsregio ZHZ 2012

❖ **Brandscenario's**

1. Woningbrand
2. Brand bezoekerscentrum Tiengemeten
3. Brand zorgboerderij Idahoeve
4. Natuurbrand

❖ **Hulpverleningsscenario's**

1. Ongeval of onwelwording
2. Persoon te water
3. Bedrijfsongeval
4. Ongeval met personenauto

❖ **Extreme weersomstandigheden**

1. Extreem warm weer
2. Zwaar onweer
3. Zware storm
4. Zware neerslag
5. Extreme kou

❖ **Stroomuitval**

❖ **Evenementen**

1. Paniek in menigte
2. Verstoring openbare orde

❖ **Scenario ontruiming eiland**

1. Planmatige ontruiming

❖ **Incidentbestrijding gevaarlijke stoffen**

1. Incident met propaantank
2. Toxische wolk (industrie, scheepvaart)

Jaarlijks wordt een aantal evenementen georganiseerd op Tiengemeten. De gemeente geeft de evenementenvergunning af en vraagt ook advies aan de betreffende partijen. In het advies van de brandweer wordt geattendeerd op de specifieke situatie en beperkte bereikbaarheid van Tiengemeten. Voor 2018 blijkt dat niet alle aanvragen voor een evenementenvergunning op Tiengemeten voor advies bij de brandweer binnen komen.

Vanwege de hoge opkomsttijd duurt het minimaal 20-25 minuten voordat de hulpverleningsdiensten op Tiengemeten aanwezig zijn. Dat betekent dat de slagkracht en geoefendheid van de BHV-organisaties op het eiland goed gewaarborgd moet zijn om de periode totdat de hulpverleningsdiensten aanwezig zijn op te kunnen vangen.

2.5 Daadwerkelijke incidenten op Tiengemeten

In de vorige paragraaf zijn de mogelijke scenario's beschreven, met daarbij de risico's die bij dat betreffende scenario kunnen ontstaan. In deze paragraaf worden de daadwerkelijke aantallen meldingen¹⁰ van incidenten voor de ambulance, politie en brandweer weergegeven over de periode van 2014-2017. In het kader van de beeldvorming is in

¹⁰ Uitdraai van de Gemeenschappelijke Meldcentrale Zuid-Holland Zuid

onderstaande tabellen terug te zien hoe vaak de hulpverleningsdiensten voor een hulpverlening op Tiengemeten worden opgeroepen.

Jaar	Aantal meldingen	Ambulance	Politie	Brandweer
2014	1	1	0	0
2015	9	5	3	1
2016	3*	2	2	0
2017	9**	6	4	2
Totaal	22	13	9	3

Tabel 1: Overzicht daadwerkelijke incidenten 2014-2017

* 1 melding ambulance en politie gezamenlijk

** 1 melding ambulance en politie gezamenlijk, 1 melding ambulance en brandweer gezamenlijk en 1 melding politie en brandweer gezamenlijk

In onderstaand overzicht zijn de aantallen meldingen van de brandweer gespecificeerd naar aard van de melding, zodat voor de beeldvorming duidelijk is om wat voor soort meldingen het gaat.

Jaar	Soort melding
2015	Automatische brandmelding Zorgboerderij
2017	Ongeval buiten (melding samen met ambulance dienst)*
	Brandgerucht (bleek later te gaan om vuurkorven op het eiland)

Tabel 2: Specificatie meldingen brandweer

*betreft de hulpverlening van een tienjarig meisje die vast zat in een vee-rooster. De brandweer moest het ijzer los slijpen om het meisje te kunnen bevrijden.

Op basis van bovenstaande tabellen zijn de hulpverleningsdiensten de afgelopen vier jaar 22 keer voor een melding uitgerukt naar Tiengemeten. Bij de meeste meldingen gaat het om een medische hulpverlening bij de zorgboerderij en moet de ambulancedienst uitrukken. De brandweer is de afgelopen vier jaar voor drie incidenten opgeroepen, waarbij bij één melding daadwerkelijk hulp is verleend. Hieruit kan worden opgemaakt dat de kans op een incident klein is, maar wel met grote gevolgen. Op 30 juni 2011 woedt een grote brand in de herberg op het eiland Tiengemeten. De herberg brandt zo goed als helemaal af, maar wordt weer herbouwd als herberg en gaat een klein jaar later weer open op dezelfde locatie. In bijlage 6 is een krantenartikel opgenomen over deze brand.

2.6 Samenvatting

Vanaf 2000 wordt Tiengemeten omgevormd van een agrarisch gebied naar een natuurgebied. De bestaande boerderijen worden veelal omgevormd tot recreatiedoeleinden en jaarlijks wordt het eiland door vele recreanten bezocht. Vanwege de wijziging van de ruimtelijke bestemming van het eiland en toename van het aantal bezoekers is dit aanleiding voor het college van burgemeester en wethouders om in 2005 de (brand)veiligheid van het

eiland nader te analyseren en eventueel maatregelen te nemen. Het college van burgemeester en wethouders besluit om de brandweertzorg zoals in de oude situatie (agrarisch gebruik) te handhaven en vanwege kosten- en effectiviteiten overwegingen en de organisatorische haalbaarheid geen brandweerpost te realiseren op Tiengemeten. Wel wordt het brandveiligheidsniveau van de bouwwerken die de functie hebben waar veel mensen gelijktijdig aanwezig kunnen zijn en/of nachtverblijf mogelijk is, vastgesteld op een hogere risicoklasse dan wettelijk is vereist. Aangezien Tiengemeten een eiland is en de brandweer alleen met de veerpont het eiland kan bereiken, is de meest cruciale scenario dat kan voorkomen uitval van de veerpont. Bij uitval van de veerpont worden de opkomsttijden van de hulpverleningsdiensten nog verder verhoogd en uitval kan leiden tot een verdere escalatie van eventuele incidenten.

Uit gegevens van de Gemeenschappelijke Meldcentrale blijkt dat de hulpverleningsdiensten de afgelopen vier jaar 22 keer voor een melding zijn uitgerukt naar Tiengemeten. In de meeste gevallen gaat het om een medische hulpverlening bij de zorgboerderij en moet de ambulancedienst uitrukken. De brandweer is de afgelopen vier jaar voor drie incidenten opgeroepen, waarbij bij één melding daadwerkelijk hulp is verleend.

3 Wettelijke taken Veiligheidsregio ZHZ op Tiengemeten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wettelijke taken die de VRZHZ heeft op Tiengemeten. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op een algemene beschrijving van de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Vervolgens wordt in de tweede paragraaf ingegaan op de taken en verantwoordelijkheden op grond van de Wvr. In de derde paragraaf wordt nader ingegaan op het Besluit veiligheidsregio's (Bvr). Vervolgens wordt in de vierde paragraaf specifiek ingegaan op de wettelijk vastgestelde opkomsttijden. In de vijfde paragraaf wordt nader ingegaan op het dekkingsplan van de VRZHZ en de bijbehorende bestuurlijke motivering. In de één na laatste paragraaf wordt informatie gegeven over de opkomsttijden van andere veiligheidsregio's. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte samenvatting.

3.1 Algemeen

De zorg voor openbare orde en veiligheid, het optreden bij rampen, crises en geneeskundige hulpverlening is van oudsher een van de taken van de overheid. Voor een gedeelte, namelijk de openbare orde, is deze overheidstaak geregeld in de Gemeentewet. Het optreden bij rampen, crisis en geneeskundige hulpverlening is geregeld in de Wvr. Sinds 1 oktober 2010 is de Wvr van kracht.

De veiligheidsregio is een openbaar lichaam¹¹ voor veiligheidszorg waarvan het bestuur wordt gevormd door de burgemeesters van de deelnemende gemeenten en dat belast is met de taken in artikel 10 Wvr. Hoofdtaken zijn volgens dat artikel onder andere: het instellen van een brandweer, een GHOR¹² en een meldkamerfunctie, het aanschaffen en beheren van materieel, inventariseren van risico's, adviseren, inrichten van informatievoorziening en preparatie inzake rampenbestrijding en de crisisbeheersing. De veiligheidsregio heeft geen inhoudelijke nieuwe taken ten opzichte van de taken van de afzonderlijke organisaties binnen de veiligheidsregio (brandweer, GHOR en de gemeente/bevolkingszorg).¹³

De Wvr integreert een aantal wetten die voor de inwerkingtreding van de Wvr de brandweertzorg, de geneeskundige hulpverlening en de rampenbestrijding regelden, namelijk de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (Wet ghor) en de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo).¹⁴ De Wvr heeft als doel een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweertzorg, geneeskundige hulpverlening en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie. De wet bepaalt dat veiligheidsregio's als gemeenschappelijke regeling moeten worden vormgegeven op de schaal van de politieregio's.¹⁵

Een veiligheidsregio is een vorm van verlengd lokaal bestuur. In Nederland zijn 25 veiligheidsregio's, waarbij aansluiting is gezocht bij de destijds 25 politieregio's¹⁶. Elke veiligheidsregio heeft een gemeenschappelijke regeling als juridische grondslag. De wet verplicht gemeenten deze gemeenschappelijke regeling aan te gaan. Via de

¹¹ Een door het recht geregeld verband waarbinnen bevoegde bestuursorganen (samenhangende) taken verrichten en bestuursbevoegdheden uitoefenen (bron: Schlössels, 2013).

¹² Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de regio

¹³ Duin, van & Holtkamp, 2016, p 215-216.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2006/07, 31117, 3, p. 6 (MvT)

¹⁵ Ministerie van V&J, *Brochure Wet Veiligheidsregio's*, 2013 p. 5.

¹⁶ Inmiddels is er een nationale politie met tien geografische eenheden.

gemeenschappelijke regeling is elke gemeente deelnemer en daardoor medeverantwoordelijk voor de bestuurlijke en organisatorische aansturing van de veiligheidsregio. De Wet veiligheidsregio's regelt de bestuurlijke inbedding en de organisatie van de hulpverleningsdiensten. Het Besluit veiligheidsregio's (Bvr) en Besluit personeel veiligheidsregio's (Bpvr) stellen samen met de ministeriele regeling kwaliteitseisen aan de organisaties in de veiligheidsregio's.¹⁷

In de Wvr is beschreven dat de veiligheidsregio de rol krijgt toebedeeld van adviseur op het terrein van de fysieke veiligheid. Deze adviesrol valt in twee delen uiteen. Allereerst is er een wettelijke adviestaak. Deze omvat alle gevallen waarin ook thans al technische advisering nodig is in het kader van vergunningverlening. De in dit onderdeel genoemde wettelijke adviestaak verwijst slechts naar bestaande adviestaken in bijzondere wetgeving (zoals het Besluit externe veiligheid inrichtingen en het Vuurwerkbesluit). Daarnaast kan de veiligheidsregio op grond van het beleidsplan adviezen uitbrengen over onderwerpen waarvan de veiligheidsregio het wenselijk vindt dat deze aandacht krijgen van de deelnemende gemeenten en waarbij een eenduidige en eenvormige aanpak wenselijk is.¹⁸

3.2 De taken en verantwoordelijkheden op grond van de Wet veiligheidsregio

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven regelt de Wvr de bestuurlijke inbedding en de organisatie van de hulpverleningsdiensten. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de diverse taken en verantwoordelijkheden van het College van Burgemeester en Wethouders, de veiligheidsregio en de brandweer. De taken en verantwoordelijkheden van de GHOR en de meldkamer worden buiten beschouwing gelaten.

3.2.1 College van Burgemeester en Wethouders

In paragraaf 2 van de Wvr (artikel 2 tot en met artikel 7) wordt bepaald dat het college van burgemeesters en wethouders in de basis belast is met de organisatie van de brandweerbepaling en de geneeskundige hulpverlening, evenals de algemene rampenbestrijding en de crisisbeheersing (artikel 2). De burgemeester behoudt het gezag over de brandweer en blijft bevoegd bevelen te geven als er sprake is van gevaar. Hierbij kan gedacht worden aan: het ontruimen van gebouwen, de afsluiting van straten en het verwijderen van personen die de brandbestrijding hinderen. Ook is bepaald dat de burgemeester het opperbevel behoudt en daarmee in staat blijft om organisaties die niet onder zijn gezag staan, maar wel deelnemen aan de bestrijding van een ramp, bevelen te geven (artikel 4 en 5). Tenslotte is hij verantwoordelijk voor de informatieverschaffing aan de bevolking in zijn gemeente en de verschillende hulpverleningsdiensten die bij een daadwerkelijke ramp of crisis in zijn gemeente actief zijn (artikel 7 Wvr).¹⁹

3.2.2 De veiligheidsregio

Zoals op de vorige pagina aangegeven, beschrijft artikel 10 Wvr de overgedragen taken aan het bestuur van de veiligheidsregio.

Het bestuur van de veiligheidsregio stelt een aantal beleidsdocumenten vast, met als doel dat planvorming geconcentreerd is op regionaal niveau en de planvorming dient om de organisaties in te richten en strategische keuzes te laten maken.

¹⁷ Ministerie van V&J, *Brochure Wet Veiligheidsregio's*, 2013 p. 13.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2006/07, 31117, 3, p. 60 (MvT)

¹⁹ Ministerie van V&J, *Brochure Wet Veiligheidsregio's*, 2013 p. 11.

De betreffende beleidsdocumenten zijn als volgt:

- Beleidsplan (artikel 14 Wvr): het beleid voor de meerjarige uitvoering van de opgedragen taken. De basis vormt het risicoprofiel;
- Risicoprofiel (artikel 15 Wvr): inventarisatie en analyse van aanwezige risico's, inclusief relevante risico's uit aangrenzende gebieden. Het risicoprofiel is de basis voor het beleidsplan;
- Crisisplan (artikel 16 Wvr): operationeel plan dat de generieke aanpak van rampen en crises in de regio beschrijft.
- Rampbestrijdingsplan (artikel 17 Wvr): operationeel plan waarin de aanpak van concrete rampsituaties voor specifieke inrichtingen beschreven staat.²⁰

In artikel 46 Wvr wordt beschreven dat het bestuur van de veiligheidsregio de verantwoordelijkheid heeft voor de informatievoorziening aan burgers over de rampen en crises die de bevolking en het milieu kunnen treffen en over de maatregelen die de overheid heeft getroffen ter voorkoming en bestrijding ervan. Communicatie dient een bijdrage te leveren aan de weerbaarheid en zelfredzaamheid van de bevolking. De risicocommunicatie dient te zijn gebaseerd op het risicoprofiel. In het beleidsplan staat hoe de risicocommunicatie binnen de regio wordt vormgegeven.

Bij een daadwerkelijke ramp of crisis zorgt de burgemeester ervoor dat de getroffen bevolking in zijn gemeente op de juiste wijze wordt geïnformeerd en geeft hij onder meer de te volgen gedragslijn aan. In het beleidsplan staat beschreven hoe de crisiscommunicatie binnen de veiligheidsregio wordt vormgegeven.²¹ Dit is beschreven in artikel 7 Wvr.

3.2.3 De brandweer

In artikel 25 Wvr worden de taken van de brandweer beschreven. Dit zijn:

- het voorkomen, beperken en bestrijden van brand;
- het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand;
- het waarschuwen van de bevolking;
- het verkennen van gevaarlijke stoffen en het verrichten van ontsmetting;
- het adviseren van andere overheden en organisaties op het gebied van de brandpreventie, brandbestrijding en het voorkomen, beperken en bestrijden van ongevallen met gevaarlijke stoffen.
- de brandweer voert tevens taken uit bij rampen en crises in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing.

De bevoegdheid om te bepalen dat een instelling in sommige gevallen over een bedrijfsbrandweer moet beschikken, is neergelegd bij het bestuur van de veiligheidsregio. Dit omdat het bestuur een brede afweging kan maken over de kwaliteit en capaciteit van de repressieve brandweertzorg in de regio en de eventuele noodzaak tot een bedrijfsbrandweer (artikel 31 Wvr).²²

²⁰ Ministerie van V&J, *Brochure Wet Veiligheidsregio's*, 2013 p. 18.

²¹ Ministerie van V&J, *Brochure Wet Veiligheidsregio's*, 2013 p. 42.

²² Ministerie van V&J, *Brochure Wet Veiligheidsregio's*, 2013 p. 23.

3.3 De taken en verantwoordelijkheden op grond van het Besluit veiligheidsregio

In artikel 18 Wvr wordt verwezen naar het Bvr en het Bpvr. In het Bvr worden regels gesteld voor:

- a. de brandweer en de voor de brandweer vast te stellen opkomsttijden, de GHOR en de meldkamer;
- b. de organisatie van de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening;
- c. de gemeentelijke bevolkingszorg in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

In het Bpvr worden regels gesteld voor:

- a. de functies en rangen en tekens van bijzondere verdiensten in het operationele brandweerwerk;
- b. de eisen met betrekking tot de keuring en de controle op lichamelijke en geestelijke geschiktheid;
- c. de kleding en de uitrusting.

Hoofdstuk 3 van het Besluit veiligheidsregio's (Bvr) beschrijft gedetailleerd waar de basisbrandweezorg aan moet voldoen. Er wordt aangegeven waar de organisatie van de brandweer aan moet voldoen, de eisen ten aanzien van de opkomsttijden, maar ook de eisen aan het materieel en uitrusting.

3.4 Opkomsttijden

Met de inwerkingtreding van de Wvr en het Bvr zijn de opkomsttijden wettelijk verankerd. De Handleiding Brandweezorg uit 1992 en het concept 'Leidraad Repressieve Brandweezorg' zijn vervangen door formele regelgeving en als prestatie-eis opgenomen in het Bvr. Hiermee zijn de opkomsttijden van een inspanningsverplichting veranderd in een resultaatverplichting.

Opkomsttijd wordt in art 1.1 Bvr als volgt gedefinieerd:

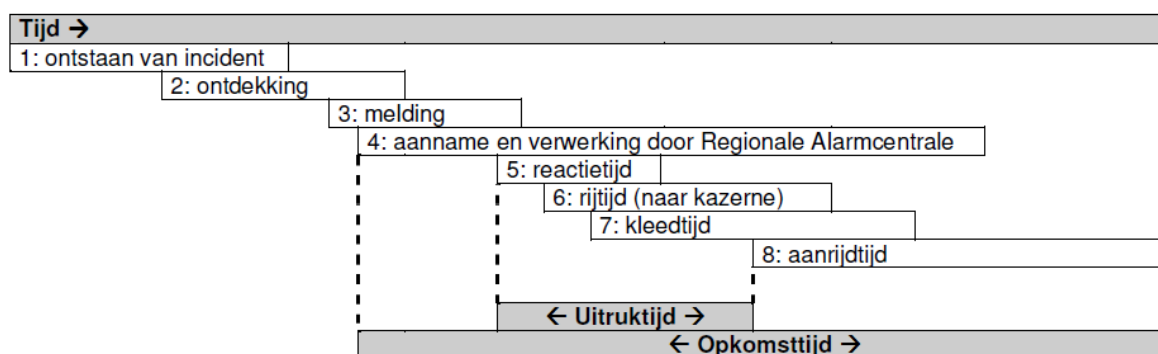
'de tijd tussen aanname van de melding door de meldkamer en de aankomst van de eerste brandweereenheid op de plaats van het incident'.

De opkomsttijd is de tijd die verloopt tussen het overgaan van de telefoon op de meldkamer (GMK) en de 'ter plaatse' melding van het brandweervoertuig (het moment van aankomst bij het brandadres). De opkomsttijd bestaat uit:

1. de verwerkingstijd van de alarmcentrale plus;
2. de uitruktijd van de brandweerpost plus;
3. de aanrijtijd van de brandweerpost naar het brandadres.

In figuur 1²³ is de opkomsttijd schematisch weergegeven.

²³ Brandweer MWB 2015, p.15.



Figuur 1: Schematische weergave van de opkomsttijd

In artikel 3.2 wordt een verdere invulling gegeven van artikel 14 lid 2 sub f Wvr. In artikel 3.2.1 Bvr worden de volgende opkomsttijden, afhankelijk van de objectfunctie, voor de eerste basiseenheid (tankautospuut) bij brand in objecten beschreven.

Opkomsttijd	Objectfunctie
5 min:	bij gebouwen met een winkelfunctie met een gesloten constructie, gebouwen met een woonfunctie boven een gebouw met een winkelfunctie of gebouwen met een celfunctie
6 min:	bij portiekwoningen, portiekflats of gebouwen met een woonfunctie voor verminderd zelfredzamen
8 min:	bij gebouwen met een andere woonfunctie dan bedoeld onder 5 min en 6 min, of met een winkelfunctie, gezondheidszorgfunctie, onderwijsfunctie of logiesfunctie
10 min:	bij gebouwen met een kantoorfunctie, industrie functie, sportfunctie, bijeenkomstfunctie of een overige gebruiksfunctie.
18 min:	maximale opkomsttijd (niet van af te wijken)

Tabel 3: Opkomsttijden zoals in Bvr opgenomen

In artikel 3.2.1. lid 2 Bvr wordt het bestuur van de veiligheidsregio de mogelijkheid geboden om gemotiveerd van de opkomsttijden af te wijken. De specifieke locatie van het object en de mate van de afwijking moet gemotiveerd worden.

In de Nota van Toelichting Bvr is het volgende over de opkomsttijden voor de brandweer opgenomen:

De veiligheidsregio's en de gemeenten zijn op grond van de wet verantwoordelijk voor het organiseren van een optimale brandweezorg en het vaststellen van opkomsttijden.

.... Bij het vaststellen van de opkomsttijden vormen de tijdnormen die in artikel 3.2.1 van dit besluit zijn opgenomen het vertrekpunt. Deze normen gelden, tenzij het bestuur in het dekkingsplan een andere opkomsttijd vaststelt. Het bestuur heeft de bevoegdheid om

andere tijden vast te stellen als de kostenbatenafweging, rekening houdend met het risicoprofiel, daartoe aanleiding geeft. Het bestuur moet in het dekkingsplan duidelijk maken op welke plaatsen een opkomsttijd geldt die afwijkt van de tabel en welke opkomsttijd daar verwacht mag worden. De opkomsttijd mag niet hoger worden vastgesteld dan achttien minuten. Op deze wijze wordt de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's voor een optimale brandweezorg, de kenbaarheid van de geldende opkomsttijden en het afleggen van de verantwoording over de daarbij gemaakte afwegingen bevorderd.”²⁴

Ook in de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), G. ter Horst wordt het volgende over opkomsttijden beschreven:

“Bij het maken van het regionale dekkingsplan moeten de opkomsttijden die in het besluit veiligheidsregio's staan, in acht genomen worden. Overal in Nederland voldoen aan de gestelde opkomsttijden is echter niet haalbaar. Er zijn gebieden waar de brandrisico's niet opwegen tegen de investering om de «ideale» opkomsttijden te halen. Daarom krijgt het bestuur de bevoegdheid om van de opkomsttijden af te wijken, mits dat gemotiveerd gebeurt en expliciet gemaakt wordt in het dekkingsplan. Dat is openbaar, zodat alle burgers en bedrijven kunnen zien welke opkomsttijd zij kunnen verwachten. Tevens moet het bestuur de daadwerkelijke opkomsttijden van iedere uitruk registreren om periodiek te kunnen bepalen of de risico-inschatting nog actueel is en het dekkingsplan moet worden bijgesteld. Zo krijgt de brandweezorg continu de aandacht van het regionale bestuur en wordt de kwaliteit van de brandweezorg geborgd.”²⁵

3.4.1 Notitie juridische consequenties overschrijding opkomsttijden

In de notitie²⁶ van professor A.M. Hol van de Universiteit Utrecht wordt ingegaan op de eventuele juridische consequenties van het overschrijden van de opkomsttijden van de brandweer. De heer Hol onderscheidt in zijn notitie een tweetal situaties van juridische aansprakelijkheid. In de eerste situatie is het dekkingsplan volgens de bedoeling van het Bv opgesteld en zijn de gevallen waarbij de opkomsttijden zijn verlengd, voldoende toegelicht. In dat geval zal alleen bij overschrijding van de in het dekkingsplan vastgelegde opkomsttijden sprake kunnen zijn van een civielrechtelijke aansprakelijkheid in geval van schade (persoonlijk letsel, eventueel ook uitbreiding naar aangrenzende percelen). Hierbij moet een causaal verband tussen vertraging en schade worden aangetoond. De brandweer kan hierbij verweer voeren van bijzondere omstandigheden, zoals bijzondere weersgesteldheid en bijzondere verkeerssituatie. De voorzienbare vertragingfactoren, zoals normale verkeersdrukte worden aangenomen bij de vaststelling van de opkomsttijden te zijn verwerkt.

In de tweede situatie is het dekkingsplan niet volgens de bedoeling van het besluit vastgesteld en zijn er ruimere percentages genomen voor afwijking van bepaalde tijdnormen. In dit geval biedt het dekkingsplan geen 'dekking' tegen aansprakelijkheidstelling. Indien de brandweer aansprakelijk wordt gesteld zal moeten worden aangetoond dat de verlengde opkomsttijd gerechtvaardigd was. Bepalend hierbij is of de brandweer zorgvuldig is geweest. De afwegingen die het bestuur heeft gemaakt, zullen geanalyseerd worden en worden beoordeeld op basis van wat in vergelijkbare situaties in andere regio's is geregeld. Alhoewel besturen bij het vaststellen van het dekkingsplan een

²⁴ Stb. 2010, 255, p. 31.

²⁵ Kamerstukken II 2006/07, 31117, 35.

²⁶ Hol 2011.

zekere vrijheid hebben, zal de rechter bij het zoeken naar een norm van zorgvuldigheid geïnteresseerd zijn in hoe een en ander in verschillende regio's is bepaald en bij duidelijke verschillen geïnteresseerd zijn in de achterliggende gronden. In hoofdstuk 4 zal specifiek worden ingegaan op de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de brandweer.

3.4.2 Rembrand fase 1 en 2:

De afgelopen jaren staan de opkomsttijden van de brandweer nadrukkelijk in de aandacht, vanwege de rapportage van de Inspectie Veiligheid en Justitie, genaamd 'Ter Plaatse' in 2012. Het veiligheidsberaad²⁷ heeft naar aanleiding van deze rapportage TNO een onderzoek (Rembrand fase 1) laten uitvoeren naar de relatie tussen opkomsttijden en brandveiligheid²⁸. Een belangrijke conclusie uit het rapport is dat met de invoering van de Wvr de gehanteerde tijdsnormen van opkomsttijd van inspanningsverplichting is veranderd naar een resultaatsverplichting. Ondanks het feit dat het NIFV/NIBRA in 2009 heeft aangegeven dat bij de onderbouwing van de normen voor opkomsttijden een onjuist gebruik van modellen is gemaakt voor doeleinden waarvoor ze niet oorspronkelijk bedoeld zijn en waarvoor ze ook niet geschikt zijn. Daarnaast biedt het voldoen aan de opkomsttijden geen garanties voor het scheppen van een veiligere leefomgeving. Op basis van dit onderzoek heeft het Veiligheidsberaad een vervolgopdracht gegeven aan Brandweer Nederland om onderzoek te doen naar een passende methode om de brandveiligheid te meten en te toetsen (Rembrand 2). In dit rapport wordt ten aanzien van de opkomsttijden het volgende geconcludeerd:

*"Nu zijn deze - objectgerichte- normen vastgelegd in het Besluit veiligheidsregio's, waarmee de status veranderde van een branchenorm als gemiddelde met inspanningsverplichting naar wettelijk vastgelegde maximumtijd, met de mogelijkheid om bestuurlijk hogere opkomsttijden vast te stellen op grond van inhoudelijke motivering. Deze normen hebben geen wetenschappelijke basis, maar komen voort uit ervaringsgegevens en deskundigenoordeel. Met name in minder verstedelijkte gebieden zijn de nu geldende normen soms moeilijk te halen, meer dan 50% van de objecten in Nederland kan niet binnen de norm worden bereikt. Dit heeft geleid tot bestuurlijke bezwaren tegen de systematiek in het Besluit veiligheidsregio's en tot de vraag of het stelsel wel deugt. Zijn strakke opkomsttijden wel zinvol, zeker waar redding door de brandweer volgens sommige sprekers toch niet aan de orde is? Achterliggend speelt mee dat korte opkomsttijden dwingen tot een fijnmazig net van brandweerposten, met bijbehorende kosten. Dat is essentieel voor de brandweer, maar heeft uiteraard financiële effecten."*²⁹

²⁷ Het Veiligheidsberaad bestaat uit de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's en komt vier keer per jaar bijeen. Het beraad werkt met een strategische agenda voor de veiligheidsregio's. In deze agenda zijn zowel de gezamenlijke doelstelling met de ministeries als de eigen prioriteiten opgenomen. (bron: veiligheidsberaad.nl zoek op: veiligheidsberaad)

²⁸ TNO 2013.

²⁹ Brandweer Nederland 2015, p. 27.

3.4.3 Evaluatie Wvr

In 2013 is een evaluatie uitgevoerd van de Wvr door Andersson Elffers Felix.³⁰
Ten aanzien van de opkomsttijden wordt het volgende geconcludeerd:

“De eisen aan de hoofdstructuur en de daarbij behorende opkomsttijden uit het Besluitveiligheidsregio's zijn te specifiek gericht op een klassieke ramp waarin de brandweer een centrale rol speelt. De wijze waarop de opkomstnormen in de wet zijn opgenomen, is te eendimensionaal. Ze worden – zo concludeert ook de Inspectie – te zeer behandeld als de cruciale prestatie-indicator.”

3.5 Dekkingsplan VRZHZ

Het dekkingsplan is een bestuurlijk document dat op basis van een gedegen analyse van het brandrisicoprofiel in de veiligheidsregio het kwaliteitsniveau van de basisbrandweezorg beschrijft (art 14 Wvr). Dit gebeurt in termen van materieel en spreiding van het soort en aantal voertuigen, brandweerposten en opkomsttijden. Tevens wordt in het dekkingsplan beschreven op welke wijze bestuurlijk gemotiveerd wordt afgeweken van de in het Bvr gestelde eisen aan de basisbrandweezorg. In het huidige dekkingsplan VRZHZ³¹ wordt ingegaan op een tweetal objecten binnen de regio Zuid-Holland Zuid waarbij de maximale opkomsttijd van achttien minuten wordt overschreden. Hierbij wordt verwezen naar het vorige dekkingsplan dat begin 2012 is vastgesteld.

“Binnen de regio Zuid-Holland Zuid ligt een tweetal (geïsoleerde) natuurgebieden: het natuurmonument ‘eiland Tiengemeten’ en het ‘Nationale Park De Biesbosch’. In deze gebieden zijn echter ook woningen, boerderijen, horecagelegenheden en op Tiengemeten een zorgboerderij aanwezig. De tijdnormen voor objecten in deze gebieden worden aanzienlijk overschreden. De opkomsttijd van de brandweer is ongeveer 25 minuten na melding afhankelijk van de locatie op het eiland Tiengemeten. Voor de Biesbosch geldt dat de meeste objecten binnen 13-16 minuten worden bereikt. Een beperkt aantal objecten (woningen) is daarnaast slechts per boot bereikbaar omdat zij op een eilandje liggen, waardoor de opkomsttijden verder oplopen.

Gelet op de opkomsttijden levert de brandweer zeker het eerste halve uur in deze gebieden geen wezenlijke bijdrage aan de repressieve brandveiligheid. Het redden van personen is in deze periode is dus niet mogelijk en daarom is zelfredzaamheid van de inwoners en (indien van toepassing) de aanwezigheid van een goed georganiseerde BHV-organisatie van wezenlijk belang. Het uitgangspunt van de brandweer is dus een snelle detectie van een brand gevolgd door een snelle (georganiseerde) ontruiming. Het behoud van het gebouw is de tweede prioriteit. Uitgangspunt in deze gebieden dat er op het repressieve vlak (verbetering opkomsttijden) niets kan worden gedaan gelet op de kosten, effectiviteit en de organisatorische haalbaarheid.”³²

³⁰ Andersson Elffers Felix 2013, p. 13.

³¹ Veiligheidsregio ZHZ 2017.

³² Veiligheidsregio ZHZ 2012, p. 21-22.

3.5.1 Toolboxmaatregelen Tiengemeten

In het document “Uitwerking bestuurlijk gemotiveerd afwijken”³³, dat opgesteld is in het kader van het vorige dekkingsplan uit 2012, is nader ingegaan op een onderbouwing van de bestuurlijke aanvaardbaarheid in relatie tot de tijdnormen uit artikel 3.2.1. van het Besluit veiligheidsregio's. Voor Tiengemeten hebben de brandweer en de gemeente Korendijk tussen 2005 en 2012 diverse maatregelen getroffen om de (brand)veiligheid op het eiland te verhogen.

In het document wordt aanvullend geadviseerd objectgerichte voorlichting plaats te gaan vinden op het terrein van de brandveiligheid. In deze objecten dient deze voorlichting uitgebreid te worden met een ‘advies op maat van het object en het risico’. Daarnaast is ook gekeken naar de mogelijkheid om zwaardere maatregelen te eisen, zoals het toepassen van woningsprinklers. Op basis van een kosten-batenafweging zijn de verschillende zware maatregelen afgefallen. Het wordt niet haalbaar geacht om deze maatregelen alsnog op te leggen of zelf te bekostigen. Het is wel aan te bevelen om verdere uitbreiding van bebouwing in de bestemmingsplannen van beide gebieden te beperken of nadere eisen te stellen aan de categorie bebouwing welke wordt toegestaan.³⁴

3.6 Opkomsttijden andere veiligheidsregio's

Niet alleen de VRZHZ heeft te maken met overschrijding van de opkomsttijden. Ook de veiligheidsregio's die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd (zie bijlage 6 tot en met 111 van dit onderzoek) hebben allen te maken met overschrijding van de opkomsttijden. In alle gevallen ook een overschrijding van de opkomsttijd van meer dan achttien minuten. De geïnterviewden van de veiligheidsregio's Hollands Midden, Drenthe, Zeeland en Midden- en West-Brabant geven aan dat de bevolking vanuit de historie vertrouwd is met het huidige niveau van repressieve brandweezorg. Een verbetering van de opkomsttijden zal gepaard gaan met hoge kosten. Verhoging van het aantal vrijwillige posten is niet alleen kostbaar, maar het is ook lastig om voldoende beschikbaar personeel in de kleine kernen en buitengebieden te krijgen en te behouden. Het alternatief, overschakelen op gekazerneerde (beroeps-) bezetting, is alleen mogelijk tegen zeer hoge kosten. De veiligheidsregio's hebben allen diverse, aanvullende maatregelen genomen. In hoofdstuk vijf wordt nader ingegaan op de maatregelen die de verschillende veiligheidsregio's hebben genomen bij een overschrijding van de opkomsttijd van achttien minuten.

3.7 Samenvatting

De zorg voor openbare orde en veiligheid, het optreden bij rampen, crises en geneeskundige hulpverlening is van oudsher een van de taken van de overheid. Het optreden bij rampen, crisis en geneeskundige hulpverlening is geregeld in de Wvr. In artikel 10 Wvr worden de taken weergegeven die het bestuur van de veiligheidsregio heeft. In artikel 25 worden specifiek de taken van de brandweer beschreven. In het Bvr wordt gedetailleerd beschreven waar de basisbrandweezorg aan moet voldoen, zoals eisen ten aanzien van de opkomsttijden, maar ook eisen aan het materieel en uitrusting. Met de inwerkingtreding van de Wvr en Bvr zijn de opkomsttijden wettelijk verankerd. Hiermee zijn de opkomsttijden van een inspanningsverplichting veranderd in een resultaatverplichting, waarbij het bestuur de mogelijkheid heeft om gemotiveerd af te wijken van de opkomsttijden tot een maximale opkomsttijd van achttien minuten.

³³ Werkgroep veiligheidsketen VRZHZ 2011.

³⁴ Werkgroep veiligheidsketen VRZHZ p. 20.

De Minister van BZK heeft in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat de opkomsttijden die in het Bvr staan, in acht genomen moeten worden. Overal in Nederland voldoen aan de opkomsttijden is niet haalbaar en dat er gebieden zijn waar de brandrisico's niet opwegen tegen de investering om de ideale opkomsttijden te halen. Bij een eventuele aansprakelijkheidsstelling moeten worden aangetoond dat de verlengde opkomsttijd gerechtvaardigd was, waarbij bepalend is of de brandweer zorgvuldig is geweest. De afwegingen die het bestuur heeft gemaakt, zullen geanalyseerd worden en worden beoordeeld op basis van wat in vergelijkbare situaties in andere regio's is geregeld.

Alhoewel besturen bij het vaststellen van het dekkingsplan een zekere vrijheid hebben, zal de rechter bij het zoeken naar een norm van zorgvuldigheid geïnteresseerd zijn in hoe een en ander in verschillende regio's is bepaald en bij duidelijke verschillen geïnteresseerd zijn in de achterliggende gronden.

In een aantal andere rapporten worden de opkomsttijden tegen het licht gehouden en zijn er bestuurlijke bezwaren tegen de huidige systematiek in het Bvr. Er wordt aangegeven dat het voldoen aan de opkomsttijden geen garanties biedt voor het scheppen van een veiligere leefomgeving en te veel worden gebruikt als de cruciale prestatie-indicator.

4 Overheidsaansprakelijkheid

De overheid, in dit onderzoek de veiligheidsregio's, kunnen zowel strafrechtelijk als civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld wanneer zij bij de uitvoering van hun taken onzorgvuldig zijn. Een bekende zaak waarbij hulpverleners strafrechtelijk zijn vervolgd is die van de Hercules ramp³⁵. Drie hulpverleners werden in deze zaak individueel strafrechtelijk vervolgd wegens dood door schuld. Hen werd ten laste gelegd dat door hun nalatigheid tenminste een aantal slachtoffers van deze ramp onnodig de dood had gevonden. Twee van de drie hebben voor de rechter terechtgestaan. Uiteindelijk zijn ze vrij gesproken.³⁶ In dit hoofdstuk wordt alleen ingegaan op de civielrechtelijke overheidsaansprakelijkheid en wordt de strafrechtelijke overheidsaansprakelijkheid buiten beschouwing gelaten. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ook niet ingegaan op overheidsaansprakelijkheid uit rechtmatige daad.

Om de civielrechtelijke overheidsaansprakelijkheid tegen de brandweer concreet te onderzoeken wordt in dit hoofdstuk in de eerste paragraaf ingegaan op de algemene juridische grondslag voor een vordering tot schadevergoeding tegen de overheid, de onrechtmatige daad. Vervolgens wordt in paragraaf twee een aantal uitspraken geanalyseerd waarin de brandweer aansprakelijk is gesteld als gevolg van hun inzet bij een hulpverlening en waarbij de overheid tekort is geschoten in haar toezichtstaak. In paragraaf drie is te lezen hoe andere veiligheidsregio's omgaan met de aansprakelijkheid van de brandweer als gevolg van hun optreden bij een incident en op welke wijze zij maatregelen genomen hebben.

4.1 Onrechtmatige overheidsdaad

De algemene juridische grondslag voor een vordering tot schadevergoeding tegen de overheid is, net zoals een vordering tot schadevergoeding tussen burgers, beschreven in artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek (BW), oftewel de onrechtmatige daad.

De overheid neemt wel een bijzondere positie in. De overheid wordt namelijk geacht te handelen in het algemeen belang en eventuele schadevergoeding wordt betaald door de gemeenschap. Dit maakt dat het leerstuk van de onrechtmatige overheidsdaad zowel publieke als private aspecten in zich heeft.³⁷

³⁵ Op 15 juli 1996 om 18.03 uur verongelukt op de vliegbasis Eindhoven een Hercules C130 van de Belgische Luchtmacht. Na het neerstorten breekt brand uit. Aan boord bevinden zich 4 bemanningsleden en 37 passagiers. Dit laatste is niet bekend bij de vliegbasisbrandweer. Het ongeval kostte uiteindelijk 34 mensen het leven, onder wie de bemanning. 7 mensen raakten gewond. (bron: Kamerstukken II 1999/00, 24 814, 14, p. 9)

³⁶ Hol, *B&R* 2004 p. 5.

³⁷ Di Bella, *Ars Aequi* 2014.

Artikel 6:162 BW is als volgt omschreven:

1. *Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden.*
2. *Als onrechtmatige daad worden aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, een en ander behoudens de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond.*
3. *Een onrechtmatige daad kan aan de dader worden toegerekend, indien zij te wijten is aan zijn schuld of aan een oorzaak welke krachtens de wet of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt.*

Een handelen of nalaten in strijd met de wet levert een onrechtmatige daad op, die tot de verplichting kan leiden om de schade te vergoeden. Hierbij moet de wetsovertreding ook de oorzaak zijn van de schade. Tussen overtreding en schade moet een causaal verband bestaan. Niet alleen een wetsovertreding kan leiden tot aansprakelijkheid, ook als men een inbreuk maakt op andermans recht, bijvoorbeeld per ongeluk het eigendom van iemand anders vernielt, kan dit leiden tot aansprakelijkheid.³⁸ Voor het ontstaan van een verbintenis tot schadevergoeding uit onrechtmatige daad moet altijd aan vijf cumulatieve voorwaarden zijn voldaan. Deze voorwaarden zijn beschreven in artikel 6:162 jo 6:163 BW.³⁹

Artikel 6:163 BW is als volgt omschreven:

Geen verplichting tot schadevergoeding bestaat, wanneer de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden.

De vijf voorwaarden zijn als volgt:

1. Onrechtmatigheid;
2. Toerekenbaarheid;
3. Schade;
4. Causaliteit;
5. Relativiteit.

4.1.1 Onrechtmatigheid

Er is sprake van onrechtmatigheid wanneer er bij een gedraging sprake is van:

- Een inbreuk op een recht;
- Een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht; of
- Een doen of nalaten in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt.⁴⁰

³⁸ Hol, B&R 2004, p. 9-10.

³⁹ Timmer & Paffen 2014, p. 222.

⁴⁰ Timmer & Paffen 2014, p. 224.

Het onbevoegd inbreuk maken op een (subjectief) recht van een ander is onrechtmatig. De overheid is uitgerust met bevoegdheden om inbreuk te maken op subjectieve rechten van burgers. De overheid moet in die gevallen over een wettelijke grondslag beschikken en rechtmatig gebruik maken van de verleende bevoegdheid, het legaliteitsbeginsel. Is die situatie aan de orde, dan is geen sprake van een onrechtmatige daad. Bij gebrek aan een dergelijke grondslag of bij een onrechtmatige wijze van uitoefening van de wettelijke bevoegdheid kan echter wel sprake zijn van een inbreuk op een subjectief recht.⁴¹

Van een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht is sprake wanneer de overheid handelt in strijd met een wettelijke plicht.⁴² Hierbij kan gedacht worden aan verdragen, de grondwet, wetten, algemene maatregelen van bestuur, decentrale verordeningen, zoals de APV.⁴³ Maar ook het overschrijden van de wettelijke opkomsttijd is in strijd met een wettelijke plicht.

Een lastige categorie onrechtmatige daden zijn die waar men noch heeft gehandeld in strijd met de wet, noch een inbreuk op een recht heeft gemaakt, maar waarbij men aansprakelijk is omdat men onzorgvuldig is geweest. In de wet staat hierover geschreven dat van een onrechtmatige daad ook sprake is als men heeft gehandeld in strijd 'met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt'. Deze categorie levert extra moeilijkheden op, omdat in de wet niets is beschreven over wanneer men al dan niet onbetamelijk of onzorgvuldig handelt.⁴⁴ In jurisprudentie wordt meer duidelijkheid gegeven omtrent maatschappelijk aanvaarde normen over behoorlijk en zorgvuldig gedrag. Belangrijke factoren als de mate van waarschijnlijkheid dat de schade zal ontstaan en de mate waarin een bepaalde gedraging gevaarlijk is, worden meegewogen in het oordeel of sprake is van een onrechtmatige gedraging in de zin van artikel 6:162, tweede lid, BW.⁴⁵

De Hoge Raad heeft in het Kelderluik-arrest⁴⁶ een aantal criteria aangegeven die van belang zijn om te beoordelen wanneer er sprake is van strijd met een maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm door gevaarstelling: het creëren van een gevaarlijke situatie. De Hoge Raad heeft in dit arrest aangegeven bij de beoordeling of er sprake is van onrechtmatigheid door gevaarstelling rekening moet worden gehouden met ten minste vier criteria, namelijk:

1. De te verwachten mate van oplettendheid van mensen die in de buurt van de gevaarlijke situatie aanwezig zijn; en
2. De grootte van de kans dat uit de gecreëerde situatie ongevallen ontstaan; en
3. De ernst van de ongevallen die uit de situatie kunnen ontstaan; en
4. De vraag hoe makkelijk voorzorgmaatregelen hadden kunnen worden genomen.⁴⁷

Nog steeds worden de Kelderluik-criteria toegepast in uitspraken. Zoals in de zaak waarbij een fietser met succes de politie aansprakelijk stelde voor het afzetten van een wildrooster door middel van het spannen van een touw. De fietser kwam met zijn racefiets lelijk ten val, doordat hij tegen het touw aan fietste. De fietser heeft de politie aansprakelijk gesteld voor

⁴¹ Albers, Damen, e.a. 2016, p.503-504.

⁴² Albers, Damen, e.a. 2016, p.504.

⁴³ VNG 2015, p. 19.

⁴⁴ Hol, *B&R* 2004, p. 9-10.

⁴⁵ Albers, Damen, e.a. 2016, p.505.

⁴⁶ HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079.

⁴⁷ Timmer & Paffen 2014, p. 242-243.

de door hem opgelopen verwondingen. De politie heeft een situatie in het leven geroepen die voor (race)fietzers bij niet-inachtneming van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid gevaarlijk is. De politie had er rekening mee moeten houden dat er (race)fietzers zouden rijden die niet de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid zouden betrachten. De kans dat daaruit ongevallen met ernstige gevolgen zouden ontstaan was aanzienlijk. Van de politie kon worden vereist dat zij bepaalde veiligheidsmaatregelen zou nemen en ook in voldoende mate voor het wildrooster gespannen touw zou waarschuwen.⁴⁸

4.1.1.1 Geen onrechtmatigheid: rechtvaardigingsgrond

In artikel 6:162 lid 2 wordt aangegeven dat iemand niet aansprakelijk is wanneer hij een beroep kan doen op een rechtvaardigingsgrond. Een geslaagd beroep op een rechtvaardigingsgrond neemt de onrechtmatigheid weg. Rechtvaardigingsgronden zijn uitzonderingsgevallen. Het is aan degene die aangesproken wordt op grond van onrechtmatige daad om te stellen en bewijzen dat hij een beroep kan doen op een rechtvaardigingsgrond. De rechtvaardigingsgronden zijn als volgt:

- Noodweer: gerechtvaardigde verdediging
- Noodtoestand: overmacht (aan een hogere plicht/belang wordt voorrang gegeven)
- Toestemming benadeelde
- Ambtelijk bevel⁴⁹

In bepaalde situaties is het gerechtvaardigd om schade toe te brengen aan een ander. Het voorkomen van een grotere schade rechtvaardigt dat men een relatief kleinere veroorzaakt. Bij hulpverleners speelt deze kwestie een belangrijke rol, omdat ze de plicht hebben om hulp te verlenen en daarbij vaak bepaalde acties uitvoeren die anderen zullen schaden. Gekeken moet worden of er alternatieven zijn en of men de schade niet kan beperken, zonder dat daarmee de hulpverlening in het geding hoeft te worden gebracht.⁵⁰ Bijvoorbeeld in de situatie dat een brandweerman de voordeur kapot ramt om toegang tot een brandend huis te verkrijgen en de brand te blussen. De schade aan de deur is dan gerechtvaardigd en draait de brandweer niet op voor de gemaakte schade.

4.1.2 Toerekenbaarheid

Op grond van artikel 6:162 lid 3 BW blijkt, dat de overheid alleen gehouden is om de schade te vergoeden die een gevolg is van haar onrechtmatig handelen, indien dit handelen aan haar kan worden toegerekend. Hierbij komt het aan op het antwoord op de vraag of de handeling, die als onrechtmatig kan worden gekwalificeerd, kan worden toegerekend aan de gemeente, door schuld of een oorzaak die op grond van de wet of de in het verkeer geldende opvattingen voor haar rekening dient te blijven.⁵¹ Toerekening krachtens de wet is beschreven in artikel 6:165 BW.

Zoals de situatie waarin het College van B&W een omgevingsvergunning voor een appartementencomplex had verleend, maar die vergunning vervolgens in beroep bij de bestuursrechter is vernietigd vanwege strijd met het bestemmingsplan. De fout van het college om de omgevingsvergunning te verlenen hoewel de activiteit in strijd met het bestemmingsplan was, zal in een deze situatie zonder meer aan de gemeente worden toegerekend.⁵²

⁴⁸ Hof 's Hertogenbosch 9 december 2014, ECLI:NL:GHSHE:2014:5184.

⁴⁹ Timmer & Paffen 2014, p. 233-234.

⁵⁰ Hol, *B&R* 2004, p. 11-12.

⁵¹ VNG 2015, p. 21-22.

⁵² VNG 2015, p. 22-23.

4.1.3 Schade

De verplichting van de overheid om schadevergoeding te betalen kan vanzelfsprekend alleen bestaan indien er schade is geleden. Het uitgangspunt van art. 6:162 BW is dat de benadeelde in principe recht heeft op volledige vergoeding van de schade. Op grond van art. 6:95 jo 6:96 BW kan het gaan om vermogens- of materiële schade, maar ook om immateriële schade, ofwel smartengeld (art. 6:106 BW).⁵³ Bij het bepalen van de omvang van de schade moet degene die de schade heeft geleden zoveel mogelijk worden gebracht in de situatie waarin hij zou hebben verkeerd, indien het incident waarbij de schade werd toegebracht niet had plaats gevonden.⁵⁴

4.1.3.1 Eigen schuld

Bij het vaststellen van de omvang van de schade die op grond van een toerekenbare onrechtmatige daad voor vergoeding in aanmerking komt, kan op grond van artikel 6:101 BW rekening worden gehouden met gedragingen van de benadeelde die aan het ontstaan van de schade hebben bijgedragen. Daardoor kan de omvang van de schade waarvoor de veroorzaker aansprakelijk is, afnemen. Men spreekt over *eigen schuld* in situaties waarin de schadeveroorzakende gebeurtenis mede aan de benadeelde te wijten is of waarin de omvang van de schade voorafgaand aan of gedurende die gebeurtenis door de benadeelde is beïnvloed. Op grond van art. 6:101 BW kan de vergoedingsplicht worden verminderd door de schade te verdelen over de benadeelde en de veroorzaker in evenredigheid met de mate waarin de aan elk van hen toe te rekenen omstandigheden tot de schade hebben geleid (causaliteit). Ligt de oorzaak van de schade voor een deel in de handelingen van de benadeelde, dan wordt de schade voor dat deel niet vergoed.⁵⁵ Eigen schuld is beschreven in artikel 6:101 BW.

4.1.4 Causaliteit

Een actie uit onrechtmatige overheidsdaad heeft alleen kans van slagen indien causaal verband bestaat tussen de onrechtmatige overheidshandeling en de schade die bij de benadeelde is ontstaan. De schade moet met andere woorden kunnen worden toegerekend aan de onrechtmatige handeling. De hoofdregel voor het vereiste van causaliteit ten aanzien van de omvang van de aansprakelijkheid wordt gegeven door art. 6:98 BW.⁵⁶ Zou de schade ook zijn opgetreden indien het schadeveroorzakende handelen zich niet had voorgedaan? Zo ja, dan staat daarmee direct vast dat de schade niet voor vergoeding in aanmerking komt. Indien het antwoord nee is, dan moet vervolgens onderzocht worden of het ontstaan van de schade ook in redelijkheid kan worden toegerekend aan de schadeoorzaak.⁵⁷

4.1.5 Relativiteit

De laatste eis waaraan een vordering op grond van onrechtmatige daad moet voldoen wil zij voor toewijzing in aanmerking komen, is het relativiteitsvereiste. Dit vereiste is door middel van het woord 'jegens' opgenomen in artikel 6:162 eerste lid BW en tot uitdrukking komt in artikel 6:163 BW (zie pagina 25 van dit onderzoek). Het relativiteitsvereiste wordt in het algemeen beschouwd als één van de ingewikkeldste (en minst voorspelbare) vereisten van de onrechtmatige daad. Voorkomen moet worden dat aansprakelijkheid op grond van de

⁵³ Albers, Damen, e.a. 2016, p. 525.

⁵⁴ VNG 2015, p. 31.

⁵⁵ Albers, Damen, e.a. 2016, p. 527-528.

⁵⁶ Albers, Damen, e.a. 2016, p. 520.

⁵⁷ VNG 2015, p. 30.

onrechtmatige daad wordt aangenomen vanwege schending van een norm, terwijl die norm daarvoor helemaal niet bedoeld is. Aan de hand van het doel en de strekking van de geschonden norm, moet worden onderzocht tot welke personen en tot welke schade en welke wijzen van ontstaan van schade de daarmee bedoelde bescherming zich uitstrekt. Bij de beoordeling van aansprakelijkheid op grond van een onrechtmatige daad moet dan ook eerst nauwkeurig worden onderzocht welke norm de eiser stelt die door de overheid is geschonden.⁵⁸ Een bekend voorbeeld waarbij de Hoge Raad een uitspraak heeft gedaan in het kader van de relativiteit is het arrest over de Iraanse asielzoekster⁵⁹. Zij vorderde vermogensschade bestaande uit gederfde arbeidsinkomsten, nadat vast was komen te staan dat zij eerder ten onrechte geen verblijfstitel als vluchteling had gekregen. De Hoge Raad oordeelde echter dat de vreemdelingenwetgeving waarop zij zich had beroepen, niet was geschreven om haar vermogensbelangen te beschermen, zodat de vordering op het relativiteitsvereiste afstuitte.⁶⁰

4.2 Aansprakelijkheid jurisprudentie

In deze paragraaf wordt een aantal uitspraken beschreven waarin de overheid in een aantal gevallen de zorgplicht heeft geschaad. In de eerste uitspraak wordt de overheid, in dit geval de gemeente en de brandweer veroordeeld voor een onrechtmatige overheidsdaad. Het betreft de hulpverlening bij een verdrinkingsongeval (Weerwater-incident)⁶¹. In de tweede uitspraak wordt de gemeente en de brandweer niet veroordeeld. Het betreft een brand van een woning in Hilversum (overschrijding opkomsttijd)⁶². Daarnaast speelt ook de aansprakelijkheid van de overheid als toezichthouder een belangrijke rol in deze paragraaf. In de derde uitspraak wordt de overheid aansprakelijk gesteld vanwege schade ontstaan bij een brand. Het betreft CMI-brand in Rotterdam⁶³. Bij iedere uitspraak wordt ingegaan op de belangrijkste criteria uit de uitspraak ten aanzien van overheidsaansprakelijkheid en de betekenis ervan voor dit onderzoek.

4.2.1 Weerwaterincident

In bijlage 12 is een samenvatting beschreven van het Weerwaterincident.

Belangrijkste criteria:

In het kwartaalblad voor Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten is een artikel⁶⁴ geschreven over deze uitspraak. In dit artikel zijn de verschillende elementen van de onrechtmatige daad beschreven die de rechtbank heeft geconcludeerd, namelijk:

1. Sprake van een onrechtmatige gedraging?

De rechtbank concludeert dat de brandweer in de gegeven omstandigheden op essentiële onderdelen niet op het niveau zoals van haar mocht worden verlangd, hulp heeft verleend;

2. Is de tekortkoming toerekenbaar?

⁵⁸ VNG 2015, p. 25.

⁵⁹ HR 13 april 2007, NJ 2008, 576.

⁶⁰ Polak 2012, p. 147.

⁶¹ Rb. Zwolle-Lelystad 17 september 2008, ECLI:NL:RBZLY:2008:BF0802.

⁶² Rb. Amsterdam, 18 december 2002, 99/2633 (niet gepubliceerd) en Rb. Amsterdam, 13 juli 2005 99/2633 (niet gepubliceerd).

⁶³ Hof 's-Gravenhage 22 maart 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BP8578.

⁶⁴ Hol, *B&R* 2008 p. 159 – 160.

Dat de brandweerboot slechts met vertraging inzetbaar is gebleken en dat ten onrechte van de “*Leidraad Bestrijding waterongevallen door de brandweer*” is afgeweken, behoort volgens de rechter volledig voor rekening van de brandweer te komen. Dit is geen verrassing, aangezien het om een professionele organisatie gaat en er wel iets heel bijzonders aan de hand moet zijn, wil de tekortkoming niet worden toegerekend.

3. *Is er een causaal verband tussen de dood van het slachtoffer en de tekortkoming aan de kant van de brandweer?*

Vast staat dat de reddingsboot vóór 01.25 uur op de vermoede onderwaterlocatie arriveerde. De onduidelijke bevelsverstrekking en de problemen met het gereed maken van de boot hebben samen minstens zes minuten vertraging opgeleverd. Bij adequaat handelen zou de boot dus voor 01.19 uur en daarmee vóór het moment van definitieve onderdompeling van het slachtoffer ter plaatse zijn geweest. Ook heeft de brandweer na de onderdompeling onvoldoende adequaat gehandeld en daardoor niet de kans gegrepen het slachtoffer zo snel mogelijk weer boven water te krijgen met een daaraan verbonden kans op succesvolle reanimatie. Daarmee is het causaal verband tussen het onvoldoende optreden van de brandweer en de onderdompeling van het slachtoffer en diens daaruit voortvloeiende overlijden, gegeven.

Maar het is wellicht niet door alleen de fout van de brandweer dat het slachtoffer is verdronken. Het is mogelijk dat het handelen of nalaten van het slachtoffer zelf (mede) ten grondslag ligt of oorzaak is van de verdrinking en de daardoor ontstane schade.

4. *Is er sprake van eigen schuld?*

Er is sprake van eigen schuld. Het slachtoffer is zonder nut of noodzaak 's nachts gaan varen met een gebrekkig bootje zonder reddingsvoorziening en heeft zich ver (200 meter) verwijderd van de (veiligheid van de) walkant. Uit de verklaring van de neef blijkt dat het slachtoffer in relevante mate onder invloed van alcohol verkeerde. De tewaterraking van slachtoffer en neef is het gevolg van aanmerkelijk risicovol gedrag van hen. Doordat het slachtoffer het ook aan eigen onvoorzichtigheid heeft te wijten dat hij te water is geraakt en uiteindelijk is verdronken, dient tweederde van de schade van de nabestaanden voor rekening en risico van eisers te worden gelaten. De regionale brandweer Flevoland en de gemeente zijn samen aansprakelijk voor een derde deel van de schade. De rechter komt tot een dergelijke verdeling op basis van een schatting op grond van hetgeen hij gegeven de omstandigheden redelijk en billijk acht.

5. *Wat is de schade?*

Eisers vorderen schadevergoeding vanwege onder meer kosten van de begrafenis (materiële schade), maar ook vanwege affectieschade en shockschade (immateriële schade).

Betekenis voor dit onderzoek

Volgens de rechtbank schoot het hulpverlenend optreden van de brandweer op meerdere onderdelen te kort. De rechtbank toetst het optreden van de brandweer aan de gebruikelijke norm voor beroepsaansprakelijkheid: redelijk handelend en redelijk bekwaam hulpverlener. Het uitgangspunt hierbij is hoe een beroepsbeoefenaar met dezelfde kennis en ervaring gehandeld zou hebben in dezelfde situatie met inachtneming van de eisen van goed vakmanschap, zoals in beroepscode, gedragsregels, vakinhoudelijke regels, standaarden, protocollen en richtlijnen is opgenomen.

Naast de brandweer is ook de gemeente aansprakelijk. Op basis van de Brandweerwet 1985 hebben Burgemeester en Wethouders onder meer de zorg voor het beperken en

bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand. De brandweer zorgt voor de feitelijke uitvoering van deze taken.

Persoonlijke aansprakelijkheid van de bevelvoerder en officier van dienst wordt niet aangenomen. Daarvoor geldt volgens dit vonnis een zware maatstaf: de ambtenaar moet persoonlijk een verwijt kunnen worden gemaakt ofwel hem moet terzake van de onrechtmatige overheidsgedraging opzet of bewuste roekeloosheid worden verweten.⁶⁵

4.2.2 Overschrijding opkomsttijd Hilversum

In bijlage 13 is een samenvatting beschreven van de overschrijding van de opkomsttijden in Hilversum. Aangezien deze uitspraak niet is gepubliceerd, is de uitspraak in bijlage 14 opgenomen.

Belangrijkste criteria:

Als reactie op deze uitspraak⁶⁶ wordt aangegeven dat uit deze zaak blijkt dat de planning en organisatie van de brandweer belangrijke toetsingscriteria zijn bij de vraag of een gemeente aansprakelijk kan worden gesteld als zij de aanbevolen opkomsttijd (flink) overschrijdt. Een gemeente (brandweer/veiligheidsregio) doet er verstandig aan om te anticiperen op situaties waarin dergelijke overschrijdingen dreigen. Als de deskundige had geconcludeerd dat de schade minder groot zou zijn geweest als de brandweer wel 'op tijd' was geweest wordt niet uitgesloten dat de rechtbank had geoordeeld dat (een deel van) de schadevergoeding had moeten worden toegerekend aan de gemeente op grond van toerekenbaar onzorgvuldig handelen (onrechtmatige daad).

Betekenis voor dit onderzoek:

In deze situatie worden de richtlijnen voor opkomsttijden opgevat als een aanwijzing van wat de brandweer zelf als zorgvuldig handelen opvat. Voor de rechter is dit echter geen harde norm, maar een indicatie. Er kunnen immers omstandigheden zijn die maken, dat zonder dat de gemeente onaanvaardbaar hoge uitgaven doet, de vastgestelde opkomsttijden niet kunnen worden nagekomen. De brandweer kan hierbij verweer voeren van bijzondere omstandigheden, zoals bijzondere weersgesteldheid en bijzondere verkeerssituatie. De voorzienbare vertragsfactoren, zoals normale verkeersdrukte worden aangenomen bij de vaststelling van de opkomsttijden te zijn verwerkt. In het gegeven geval heeft de rechter het verweer van de gemeente niet gehonoreerd. Aangevoerd werd dat de brandweer niet op tijd kon zijn, omdat men activiteiten had bij een verder gelegen sportterrein en men om die reden geen team paraat had in de hoofdvesting. De rechter was van mening dat de bijzondere taak van de brandweer met zich meebrengt dat men zoveel mogelijk paraat dient te zijn en dat bijvoorbeeld sportactiviteiten geen rechtvaardiging zijn om aan deze paraatheid af te doen.⁶⁷

4.2.3 CMI-brand

Sinds de jaren negentig staat de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid in de belangstelling. Rampen als die in Enschede en in Volendam, de brand op Schiphol, het incident met de Utrechtse trap, de brand bij Chemie-Pack in het haven- en industriegebied Moerdijk, het schietincident in Alphen aan den Rijn en de monstertruck in Haaksbergen riepen alle de vraag op of de overheid mede aansprakelijk is voor de daarbij veroorzaakte schade. Hoewel de schade in dit soort gevallen veelal door anderen dan de overheid is veroorzaakt of anderen in ieder geval primair verantwoordelijk zijn voor de schade, ook al

⁶⁵ RAV, RAV 2008.

⁶⁶ Garrelts, *B&R* 2006, p. 29-30.

⁶⁷ Hol, *B&R* 2004, p. 12.

snel verwijten aan het adres van de overheid wordt gemaakt. Zeker als de benadeelden niet langs andere weg vergoeding van hun schade kunnen krijgen. Die verwijten aan de overheid kunnen te maken hebben met de vergunning die aan de primair voor de schade verantwoordelijke persoon of organisatie is verleend.

De aansprakelijkheid van de overheid als toezichthouder heeft een aantal specifieke kenmerken in het kader van overheidsaansprakelijkheid, namelijk:

1. Allereerst gaat het in deze situaties om een afgeleide aansprakelijkheid. Het is een ander dan de overheid, namelijk degene die onder toezicht staat, die de schade feitelijk heeft veroorzaakt. Dat is de primaire dader. De overheid is slechts secundair, zijdelings bij het schadegebeuren betrokken. Haar kan hooguit worden verweten dat zij een door de ander in het leven geroepen gevaarlijke situatie heeft laten voortbestaan. De causale bijdrage van de overheid aan het ontstaan van de schade zal dan ook vaak beperkt zijn. Als de overheid in haar hoedanigheid van vergunningverlener of toezichthouder een verwijt treft en aansprakelijk is, leidt dat niet tot een uitzondering omdat een ander primair verantwoordelijk is voor de schade. De primaire dader en de overheid zijn dan op grond van art. 6:102 BW hoofdelijk aansprakelijk. De benadeelde kan bepalen of hij hen beide of slechts één van de twee tot schadevergoeding aanspreekt. Het is vervolgens aan de overheid en de primaire dader om uit te zoeken wie in welke mate de schade moet dragen.
2. Ten tweede gaat het in veel gevallen om een aansprakelijkheid voor nalaten. De toezichthouder wordt immers verweten dat hij heeft nagelaten om een bepaalde toestand waarvan gevaar uitging te corrigeren of op te heffen. Er moet sprake zijn van een rechtsplicht tot handelen die niet is nageleefd, wil bij zuiver nalaten aansprakelijkheid worden aangenomen. Een dergelijke rechtsplicht tot handelen kan volgens de weinige rechtspraak die er op dat punt is alleen bestaan als (de ernst van) het gevaar tot het bewustzijn van de waarnemer is doorgedrongen of als er een bijzondere verplichting tot zorg en oplettendheid bestaat zoals deze kan voortvloeien uit een speciale relatie met de benadeelde of met de plaats waar de gevaarsituatie zich voordoet.
3. Een derde bijzonderheid van de eventuele aansprakelijkheid van de overheid als toezichthouder is de beleidsvrijheid die de overheid op veel terreinen heeft. Beleidsvrijheid brengt mee dat de overheid binnen bepaalde grenzen vrij is om keuzes te maken. De beperkte financiële middelen, beschikbare mankracht en expertise dwingen de overheid om steeds keuzes te maken.

Dat de overheid wanneer zij aanwijzingen heeft dat (vergunning)voorschriften worden overtreden en dat daaruit gevaren voor personen of zaken voortvloeien niet zo maar mag blijven stilzitten, blijkt ook uit het arrest van het Hof Den Haag inzake de brand bij Container Masters Nederland B.V. (CMI).⁶⁸ In bijlage 15 is een samenvatting opgenomen van deze uitspraak.

Belangrijkste criteria:

1. *Is er sprake van een causaal verband tussen de overtreding van de vergunningvoorschriften en het ontstaan van de brand?*

Het Hof komt tot de slotsom dat de brand is veroorzaakt en vervolgens in aanmerkelijke mate is vergroot doordat CMI de vergunningvoorschriften heeft overtreden.

⁶⁸ Bolt & Ceulen, *De Gemeentestem* 2016.

2. *Is er sprake van een onrechtmatige gedraging? Kan de Gemeente mede voor door de brand opgetreden schade aansprakelijk worden gehouden op de grond dat zij hebben nagelaten voldoende handhavend op te treden tegen CMI?*

Het hof is van oordeel dat de belangen van degenen die door de vergunning worden beschermd, door het onvoldoende voortvarend en niet dwingend optreden van de Gemeente en de DCMR, onevenredig zijn geschaad ten opzichte van het belang van CMI bij voortzetting van haar onrechtmatig handelen. Het hof komt tot de slotsom dat de Gemeente en de DCMR onrechtmatig nalatig zijn geweest.

3. *Is er sprake van het relativiteitsbeginsel?*

Aan de Gemeente en de DCMR wordt niet verweten dat zij zijn tekortgeschoten in hun vergunningverlenende taak, maar dat zij bij de uitvoering van hun handhavende taak hebben gehandeld in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur door niet adequaat te reageren op aan hen bekende ernstige en acute gevaren.⁶⁹

4. *Is er sprake van eigen schuld?*

De Gemeente en DCMR brengen naar voren dat de bedrijven schuld treft, omdat zij hebben nagelaten bij CMI en bij hen te informeren naar de naleving van de milieuvergunning. Het Hof oordeelt dat dit verweer in elk geval niet op gaat voor de bedrijven van wie de goederen waren opgeslagen in de loods. Niet valt in te zien waarom van deze bedrijven kon worden verlangd dat zij bij een buurbedrijf navraag doen naar de naleving van de vergunningvoorschriften aldaar of bij de Gemeente en de DCMR informeren naar de naleving van vergunningvoorschriften bij aan hen niet bekende bedrijven. Maar ook voor de overige bedrijven die aan een ander bedrijf opdracht geven hun goederen op te slaan, verwacht mag worden dat zij in algemene zin nagaan of die opslag aan de opdrachtnemer kan worden toevertrouwd, maar de Gemeente en DCMR hebben nagelaten concrete feiten en omstandigheden naar voren te brengen die tot de conclusie moeten leiden dat de opdrachtgevers er in dit geval rekening mee moesten houden dat CMI in strijd met wezenlijke vergunningvoorschriften handelde.

Betekenis voor dit onderzoek:

In deze zaak gaat het met name om schending van de zorgvuldigheidsnorm. De Gemeente verweert zich door te stellen dat de zorgplicht die op de gemeente rust en uit de wet voortvloeit in deze situatie uitsluitend ziet op het voorkomen van milieuschade. Het zou hierbij niet gaan om de belangen van degenen die in de afgebrande loodsen hun goederen hadden opgeslagen. Het hof oordeelt dat het de plicht van de gemeente is om handhavend op te treden om brand te voorkomen, wat uit de brandweerwet⁷⁰ voortvloeit. De toezicht op de brandveiligheid vloeit ook voort uit de zorgplicht die het uitloeisel is van de Wet Milieubeheer. In de milieuvergunning is expliciet een aantal voorwaarden met betrekking tot de brandveiligheid opgenomen. Het hof meent dus dat hier de geschonden wet het geschonden belang van de benadeelden in geval van brand beschermt.⁷¹

⁶⁹ VR, VR 2011.

⁷⁰ Deze wet is sinds 2010 opgegaan in de Wvr.

⁷¹ Hol, B&R 2004, p. 13.

4.3 Zorgvuldigheidsnorm in onderzoeksrapporten

De zorgvuldigheidsnorm bij het optreden van hulpverleningsdiensten is een belangrijk aspect dat ook in onderzoeksrapporten en projecten naar voren komt. In de afgelopen jaren zijn naar aanleiding van verschillende rampen die hebben plaats gevonden onderzoeksrapporten opgesteld naar het functioneren en optreden van de betreffende hulpverleningsdiensten. Eén van die rapporten betreft de brand in het cellencomplex Schiphol-Oost. In deze paragraaf wordt een aantal belangrijke uitkomsten van het onderzoeksrapport naar de brand in het cellencomplex Schiphol-Oost uitgelicht die van betekenis zijn voor de wijze van omgaan met de zorgplicht van de overheid.

4.3.1 Brand cellencomplex Schiphol-Oost

In de nacht van 26 op 27 oktober 2005 brak rond middernacht brand uit in cel 11 van vleugel K van het cellencomplex te Schiphol-Oost⁷². Als gevolg van deze brand kwamen elf celbewoners om het leven en raakten vijftien personen (bewaarders en celbewoners) gewond.⁷³ De Onderzoeksraad voor Veiligheid⁷⁴ heeft onderzoek gedaan naar brand in het cellencomplex Schiphol-Oost. Uit het rapport komt ten aanzien van het schenden van de zorgvuldigheidsnorm van de hulpverleningsdiensten het volgende naar voren:

De brandweerorganisatie moet net als iedere andere organisatie zo efficiënt mogelijk met mensen en middelen omgaan. Dit betekent dat met zo min mogelijk brandweerkazernes en brandweervoertuigen een zo groot mogelijk gebied moet kunnen worden 'bediend'. Hierdoor vindt altijd een afweging plaats tussen de kosten van extra kazernes en voertuigen en de baten in de vorm van het zo veel mogelijk gebouwen zo snel mogelijk 'bedienen'.⁷⁵

Uiteindelijk werd in dit geval een opkomsttijd van bijna elf minuten gerealiseerd. Dit is drie minuten langer dan de norm in het Brandbeveiligingsconcept.

Achterliggende oorzaak: de lange opkomsttijd is niet ondervangen

"Als de gemeente zich bewust was geweest van het probleem van de opkomsttijden voor het risicovolle cellencomplex, had zij zich mogelijk gerealiseerd dat zich op het bewuste bedrijventerrein een gebouw bevond, waarvoor de aanbevolen opkomsttijden van de brandweer niet konden worden gehaald. Aangezien de gemeente de enige is die kennis heeft van deze situatie, meent de Raad dat de gemeente in deze in ieder geval een 'informatieplicht' heeft, zeker als het gaat om gebouwen met een verhoogd risico. De Raad heeft echter geen aanwijzingen, dat de gemeente cq. de brandweer dit probleem aan het cellencomplex kenbaar heeft gemaakt. Het cellencomplex kon daarmee veronderstellen dat de brandweer tijdig zou arriveren. Zo ontstaat de indruk dat over de opkomsttijd niet is nagedacht."⁷⁶

⁷² Onderzoeksraad voor Veiligheid 2006.

⁷³ Onderzoeksraad voor Veiligheid 2006, p. 17.

⁷⁴ De Onderzoeksraad voor Veiligheid is een zelfstandig bestuursorgaan met een eigen rechtspersoonlijkheid dat bij rijkswet is ingesteld met als taak te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken zijn van individuele of categorieën voorvallen in alle sectoren. Het uitsluitende doel van een dergelijk onderzoek is toekomstige ongevallen of incidenten te voorkomen en indien de uitkomsten van een en ander daartoe aanleiding geven, daaraan aanbevelingen te verbinden.

⁷⁵ Onderzoeksraad voor Veiligheid 2006, p. 87.

⁷⁶ Onderzoeksraad voor Veiligheid 2006, p. 88.

Met betrekking tot de zorgplicht van de gemeente/brandweer wordt aangegeven dat:

1. De brandweer een afweging moet maken in het kader van kosten en baten, waarbij de kosten van extra kazernes en voertuigen wordt afgewogen ten opzichte van het zo veel mogelijk en zo snel als mogelijk bedienen van gebouwen;
2. De gemeente en veiligheidsregio een informatieplicht hebben in situaties waarbij er sprake is van een overschrijding van opkomsttijden en zeker in de situatie bij overschrijding van de opkomsttijden bij risicovolle objecten.

4.4 Interviews veiligheidsregio's.

Er zijn weinig uitspraken bekend waarbij hulpverleningsdiensten aansprakelijk worden gesteld voor het schenden van de zorgplicht, behalve de uitspraken die in dit onderzoeksrapport zijn geanalyseerd. In de interviews met andere veiligheidsregio's is gevraagd naar de aansprakelijkheid van de brandweer als gevolg van hun optreden bij een incident en op welke wijze zij maatregelen genomen hebben om een eventuele aansprakelijkheid te voorkomen. Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden met VR Hollands Midden, VR Midden- en West-Brabant, VR Drenthe en VR Zeeland. In bijlage 7 tot en met 12 is een overzicht opgenomen met de geïnterviewde personen.

Nederlanders hebben veel bewondering voor de brandweer. Zij zien de brandweer als een sterk merk, vanwege de kwaliteit van de medewerkers en het vertrouwen in de goede besteding van het geld.⁷⁷ Dit zorgt ervoor dat burgers niet zo snel een brandweer aansprakelijk zullen stellen. Daar tegenover komt uit interviews met de veiligheidsregio's naar voren dat er steeds meer een tendens zichtbaar is dat met name verzekeringsmaatschappijen proberen de schade van hun cliënt te verhalen op de veroorzaker, waarbij de brandweer als hulpverlenende instantie steeds meer in het vizier van de verzekeringsmaatschappij is. In de meeste gevallen wordt een gang naar de rechtbank voorkomen, doordat de partijen er onderling uitkomen of dat de verzekeraars onvoldoende gronden hebben om de brandweer te dagvaarden. Een voorbeeld waarbij een Veiligheidsregio mogelijk wel wordt gedagvaard, is bij de brand die heeft plaats gevonden bij Chemie Pack op 5 januari 2011. Aangezien het bedrijf Chemie Pack failliet is gegaan, stellen de gedupeerden de gemeente en de Veiligheidsregio Midden- West-Brabant aansprakelijk, omdat zij ernstig tekort zijn geschoten in hun toezichts- en brandbestrijdingstaak. De verzekeraars menen dat de brandweer (Veiligheidsregio Midden- West-Brabant), gemeente Moerdijk en andere toezichthouders gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de schade die de buurbedrijven hebben geleden als gevolg van de brand. Door middel van Wob-procedures⁷⁸ proberen ze de gemeente en de veiligheidsregio te dwingen om zoveel mogelijk (geheime) documenten over bijvoorbeeld de vergunningverlening en brandbestrijding af te geven en hiermee de bewijslast voor een rechtszaak te kunnen onderbouwen.⁷⁹

4.5 Samenvatting

De algemene juridische grondslag voor een vordering tot schadevergoeding tegen de overheid is, net zoals een vordering tot schadevergoeding tussen burgers, beschreven in artikel 162 van boek 6 Burgerlijk Wetboek (BW), oftewel de onrechtmatige daad. Een handelen of nalaten in strijd met de wet levert een onrechtmatige daad op, die tot de verplichting kan leiden om de schade te vergoeden, zoals bij het niet voldoen aan de

⁷⁷ hendrikbeerda.nl (zoek op: brandweer sterk merk)

⁷⁸ Wet openbaarheid bestuur

⁷⁹ BNdestem.nl (zoek op: gedupeerden chemiepack azen op overheid).

opkomsttijden. Hierbij moet de wetsovertreding ook de oorzaak zijn van de schade. Tussen overtreding en schade moet een causaal verband bestaan. In het geval van overschrijding van de opkomsttijden moet de schade het directe gevolg zijn van het te laat komen van de brandweer. Voor het ontstaan van een verbintenis tot schadevergoeding uit onrechtmatige daad moet altijd aan vijf cumulatieve voorwaarden zijn voldaan, namelijk onrechtmatigheid, toerekenbaarheid, schade, causaliteit en relativiteit.

Een lastige categorie onrechtmatige daden zijn die waar men noch heeft gehandeld in strijd met de wet, noch een inbreuk op een recht heeft gemaakt, maar waarbij men aansprakelijk is omdat men onzorgvuldig is geweest. Deze categorie levert extra moeilijkheden op, omdat in de wet niets is beschreven over wanneer men al dan niet onbetamelijk of onzorgvuldig handelt. Uit de jurisprudentie blijkt wel dat de criteria voor zorgvuldigheid neerkomt op het optreden van de brandweer, waarbij moet worden voldaan aan de norm voor beroepsaansprakelijkheid: redelijk handelend en redelijk bekwaam hulpverlener. Het uitgangspunt hierbij is hoe een beroepsbeoefenaar met dezelfde kennis en ervaring gehandeld zou hebben in dezelfde situatie met inachtneming van de eisen van goed vakmanschap, zoals in beroepscode, gedragsregels, vakinhoudelijke regels, standaarden, protocollen en richtlijnen is opgenomen.

Daarnaast zijn de planning en organisatie van de brandweer belangrijke toetsingscriteria bij de vraag of een gemeente aansprakelijk kan worden gesteld als zij de aanbevolen opkomsttijd (flink) overschrijdt. In de toezichthoudende functie wordt aangegeven dat het de plicht van de gemeente is om handhavend op te treden om brand te voorkomen.

Met betrekking tot de zorgplicht van de gemeente/brandweer wordt in het onderzoeksrapport van de Schipholbrand aangegeven dat de brandweer een afweging moet maken in het kader van kosten en baten, waarbij de kosten van extra kazernes en voertuigen wordt afgewogen ten opzichte van het zo veel mogelijk en zo snel als mogelijk bedienen van gebouwen. Tot slot hebben de gemeente en veiligheidsregio een informatieplicht in situaties waarbij er sprake is van een overschrijding van opkomsttijden en zeker in de situatie bij overschrijding van de opkomsttijden bij risicovolle objecten.

5 Maatregelen om aansprakelijkheid te voorkomen

In hoofdstuk twee is beschreven welke scenario's kunnen plaats vinden op Tiengemeten. Vervolgens is in hoofdstuk drie ingegaan op de wettelijke taken die de VRZHZ op grond van de Wvr heeft en uitvoert op Tiengemeten. In hoofdstuk vier is ingegaan op hoe er vanuit de wet, jurisprudentie en overige onderzoeken wordt gekeken naar de aansprakelijkheid van de overheid in algemene zin en de specifieke aansprakelijkheid ten aanzien van het optreden van de brandweer bij het houden van toezicht en bij het verlenen van hulp bij incidenten. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op mogelijke maatregelen die genomen kunnen worden om een eventuele aansprakelijkheid op Tiengemeten te voorkomen. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de operationele maatregelen die genomen kunnen worden. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf de bouwkundige maatregelen beschreven. De juridische maatregelen komen aan de orde in de derde paragraaf. Van belang is ook te weten welke maatregelen andere veiligheidsregio's hebben genomen om de overschrijding van de opkomsttijden van meer dan achttien minuten te motiveren. Dit zal worden beschreven in de vijfde paragraaf. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting.

5.1 Operationele maatregelen

Er zijn diverse operationele maatregelen te nemen om de opkomsttijden te verlagen en hierdoor een eventuele kans op aansprakelijkheid te verminderen. Te denken valt aan:

- **Plaatsen van een brandweerpost op Tiengemeten:**

Voordelen:

- o Er kan worden voldaan aan de norm voor opkomsttijden zoals in Bvr is beschreven.
- o De brandweer is snel bij de incidenten aanwezig, zodat eventuele scenario's die kunnen plaats vinden op Tiengemeten snel kunnen worden aangepakt en beperkt kunnen blijven.

Nadelen:

- o Financieel: hoge kosten voor het realiseren van een post, het bemensen en beschikbaar houden van de brandweerpost.
- o Het is lastig om voldoende beschikbaar personeel te krijgen en behouden.
- o Gekazerneerd beroepspersoneel alleen tegen zeer hoge kosten.
- o Alleen brandweerincidenten kunnen worden bestreden en niet het handhaven van de openbare orde of het verlenen van zorg bij medische incidenten.
- o De brandweer kan hier zelf niet over beslissen, maar is afhankelijk van het bestuur van de veiligheidsregio.

De aansprakelijkheid wordt met deze maatregel minimaal, aangezien voldaan wordt aan de norm voor opkomsttijden. Gezien de onaanvaardbare hoge kosten in verhouding tot het aantal brandweerincidenten tussen 2014-2017 (drie) en de scenario's die kunnen optreden op Tiengemeten, is dit geen haalbare maatregel.

- **Plaatsen van een brandweerpost dichtbij de veerpont.**

Voordelen:

- o Lichte vermindering in de opkomsttijd zoals gesteld in de Bvr.
- o Deze brandweerpost is ook beschikbaar voor incidenten in de directe nabijheid van de post anders dan Tiengemeten.

Nadelen:

- o Nog steeds sprake van overschrijding van de wettelijke opkomsttijden.
- o Financieel: hoge kosten voor het realiseren van een post, het bemensen en beschikbaar houden van de brandweerpost.

- o Er is vanwege de posten in de naburige dorpen geen behoefte aan een extra brandweerpost.
- o Het is lastig om voldoende beschikbaar personeel te krijgen en behouden.
- o Gekazerneerd beroepspersoneel alleen tegen zeer hoge kosten.
- o Alleen brandweerincidenten kunnen worden bestreden en niet het handhaven van de openbare orde of het verlenen van zorg bij medische incidenten.
- o De brandweer kan hier zelf niet over beslissen, maar is afhankelijk van het bestuur van de veiligheidsregio.

Aangezien er nog steeds sprake is van een overschrijding van de opkomsttijden en de hoge kosten in verhouding tot het aantal brandweerincidenten tussen 2014-2017 (drie) en de scenario's die die kunnen optreden op Tiengemeten, is dit geen haalbare maatregel. Indien er in de toekomst sprake mocht zijn van een herindeling van de brandweerposten, dan kan worden overwogen om een brandweerpost dichtbij de pont te realiseren.

• **Veerpont in gedeeld beheer**

In hoofdstuk 2.2 van het onderzoeksrapport is de huidige situatie beschreven van de veerpont. Op 1 januari 2020 verloopt de overeenkomst tussen Natuurmonumenten en de veerpont. Een mogelijke maatregel kan dan zijn een overeenkomst te sluiten tussen de veerpont en de partijen die allen een belang en/of verantwoordelijkheid hebben voor de instandhouding van de pont. De partijen zijn onder andere: Natuurmonumenten, de gemeente Korendijk en de hulpverleningsdiensten.

Voordelen:

- o Gedeelde verantwoordelijkheid betekent ook gedeelde zeggenschap over de veerpont met betrekking tot afspraken over de beschikbaarheid.
- o Doordat het bestuur van de VRZHZ een gedeelte van deze verantwoordelijkheid op zich neemt, zal de aansprakelijkheid worden verminderd. Zij laat zien dat zij er alles aan doet om de zorgvuldigheid in acht te nemen.

Nadelen:

- o De opkomsttijden veranderen niet of nauwelijks.
- o Het bestuur van de VRZHZ is afhankelijk van andere partijen.
- o Financieel: Mogelijk meer kosten voor het bestuur van de VRZHZ.

De kans op aansprakelijkheid neemt met deze maatregel af. Door als partij deel te nemen aan de overeenkomst, krijgt het bestuur van de VRZHZ ook meer zeggenschap over de inhoud en de uitvoering van de overeenkomst. Dit is een haalbare maatregel om de aansprakelijkheid te voorkomen.

• **Een brandweervoertuig op het eiland Tiengemeten plaatsen**

In deze situatie wordt uitgegaan van dat de brandweermensen opstappen op de wal en ook in een kleinere boot kan worden overgevoerd.

Voordelen:

- o De maatregel wordt thans ook al toegepast, wanneer de veerpont in onderhoud is.
- o Er hoeft niet te worden gewacht op de veerpont.
- o De brandweer kan zelf het besluit nemen dit te realiseren.
- o De opkomsttijden worden iets beter, maar de vraag is of binnen achttien minuten de brandweer op het eiland aanwezig is.
- o Financieel: lage kosten, enkel de kosten voor het plaatsen en stallen van een voertuig.

Nadelen:

- o Alleen brandweerincidenten kunnen worden bestreden en niet de incidenten waarbij de politie of ambulance benodigd is.

- o Alleen 'kleine' incidenten kunnen in eerste instantie bestreden worden met één tankautospuut. Grotere incidenten waarbij meer materieel nodig is, kunnen in eerste instantie maar met één tankautospuut worden bestreden en moet gewacht worden op meer materieel.

In principe is deze maatregel een haalbare maatregel, maar met deze maatregel zullen de opkomsttijden minimaal worden verlaagd. De kosten voor deze maatregel zullen vrij laag zijn en alleen 'kleine' brandweerincidenten kunnen worden bestreden.

- **Inzet van een blusboot**

Voordelen:

- o Een blusboot kan vanaf het water alleen de objecten op het eiland bij een brand blussen.

Nadelen:

- o De huidige blusboot heeft een hogere opkomsttijd dan een tankautospuut, vanwege de centrale ligging in de regio.
- o De blusboot is alleen inzetbaar voor brand en niet voor andere hulpverleningsincidenten.
- o De blusboot kan ook niet voor andere incidenten zoals openbare orde of medische incidenten worden ingezet.
- o De objecten of natuur verder van de wal af gelegen kunnen niet met de blusboot worden geblust.

Vanwege de nog hogere opkomsttijden dan een tankautospuut, de blusboot niet alle brandweerincidenten kan bestrijden en ook niet overal kan komen op het eiland, is dit geen haalbare maatregel.

- **Inzet van een amfibievoertuig**

Voordelen:

- o Het voertuig is niet afhankelijk van een veerpont.
- o Het voertuig kan op meerdere locaties op Tiengemeten aan wal.

Nadelen:

- o Er is nog steeds sprake van overschrijding van de wettelijke opkomsttijden.
- o Financieel: aanschaf van een amfibievoertuig
- o De brandweer is afhankelijk van een bestuurder of de brandweer moet zorgen dat eigen personeel hiervoor wordt opgeleid.
- o Alleen brandweerincidenten kunnen worden bestreden en geen openbare orde of medische incidenten.
- o De brandweer kan hier zelf niet over beslissen, maar is afhankelijk van het algemeen bestuur.

Aangezien er nog steeds sprake is van een overschrijding van de opkomsttijden, de aanschaf van een amfibievoertuig in verhouding tot het aantal brandweerincidenten tussen 2014-2017 (drie) en de scenario's die kunnen optreden op Tiengemeten, is dit geen haalbare maatregel.

- **Inzet van een brandweerhelikopter**

Voordelen:

- o Er kan worden voldaan aan de norm voor opkomsttijden.
- o De brandweer is niet afhankelijk van een veerpont.
- o Er kan op meerdere locaties op Tiengemeten worden geland.

Nadelen:

- o Financieel: hoge kosten vanwege de aanschaf van een helikopter en opleiden van een piloot.

- o Alleen brandweerincidenten kunnen worden bestreden en geen openbare orde of medische incidenten.
- o De brandweer kan hier zelf niet over beslissen, maar is afhankelijk van het bestuur van de veiligheidsregio.

Gezien de hoge kosten in verhouding tot het aantal brandweerincidenten tussen 2014-2017 (drie) en de scenario's die kunnen optreden op Tiengemeten is dit geen haalbare maatregel.

5.2 Bouwkundige maatregelen

Er zijn bouwkundige maatregelen te nemen om de opkomsttijden te verlagen en hierdoor een eventuele kans op aansprakelijkheid te verminderen. Te denken valt aan:

- **Bouwen van een brug of tunnel**

In de jaren 50 waren er plannen om het zuidelijk gelegen Goerree-Overflakkee met brug- en damverbindingen via Tiengemeten te verbinden met de Hoeksche Waard. De reden hiervoor was versterking van de economie door industrie- en haventerreinen te realiseren langs de oevers van het Haringvliet en op Tiengemeten. De duizenden nieuwe werknemers zouden worden gehuisvest in grote woonwijken op de zuidelijke oever van Tiengemeten.⁸⁰

Voordelen:

- o Er kan worden voldaan aan de wettelijk vastgestelde opkomsttijden.
- o De brandweer is niet afhankelijk van een pont.
- o Andere hulpverleningsdiensten kunnen het eiland ook sneller bereiken.

Nadelen:

- o Financieel: hoge kosten voor het bouwen van een brug.
- o Het betreft een lange termijnoplossing: totdat de brug is gerealiseerd blijft de huidige situatie in stand.
- o De brandweer en het algemeen bestuur zijn afhankelijk van de landelijke overheid.

Gezien de hoge kosten in verhouding tot het aantal hulpverleningsincidenten tussen 2014-2017 (22) en de scenario's die kunnen optreden op Tiengemeten is dit, evenals een duurdere tunnel, geen haalbare maatregel.

5.3 Juridische maatregelen

Er zijn diverse juridische maatregelen denkbaar die genomen kunnen worden om de opkomsttijden te verlagen of anders met de opkomsttijden wordt omgegaan. Door het nemen van deze maatregelen zal de kans op een eventuele aansprakelijkheid verminderen. Te denken valt aan:

- **Mogelijkheid tot aanwijzen bedrijfsbrandweer**

Aangezien het eiland Tiengemeten in eigendom is van Tiengemeten is het wellicht mogelijk om een bedrijfsbrandweer voor op het eiland aan te wijzen.

In artikel 31 lid 1 Wvr is de bevoegdheid opgenomen dat het bestuur van de veiligheidsregio een inrichting kan aanwijzen als bedrijfsbrandweerplichtig. Dit kan zij doen indien er in geval van een brand of ongeval sprake is van een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid. In artikel 7.1 Bvr wordt aangegeven welke inrichtingen hieronder vallen. Aangezien Tiengemeten niet onder deze vereisten valt, is het aanwijzen van bedrijfsbrandweer juridisch gezien niet mogelijk.

⁸⁰ Graaf, van de 2007, p. 59.

- **Het wijzigen van de opkomsttijden in het Bvr, waardoor de normtijden veranderen van objectgericht naar gebiedsgericht en de opkomsttijd van achttien minuten verandert van een normtijd naar een richttijd.**

Zoals uit hoofdstuk 3 naar voren komt, blijkt het voldoen aan de opkomsttijden geen garanties biedt voor het scheppen van een veiligere leefomgeving en de opkomsttijden te veel worden gebruikt als de cruciale prestatie-indicator.

Voordelen:

- o De aansprakelijkheid wordt geminimaliseerd, wanneer de normtijd van achttien minuten wordt veranderd in een richttijd.

Nadelen:

- o Het is nog lastig aan te geven of, maar ook wanneer deze maatregel zal worden ingevoerd. Momenteel is een lobbytraject in gang gezet op ministerieel niveau en de uitkomsten zijn nog onduidelijk. Totdat duidelijk is wat de wijzigingen van het Bvr zijn, blijft de huidige situatie in stand.
- o De brandweer/ VRZHZ, het algemeen bestuur en andere veiligheidsregio's zijn afhankelijk van lobbytraject met de landelijke overheid.

Gezien de huidige ontwikkelingen is dit op dit moment geen haalbare oplossing in het kader van dit onderzoek. Er is nog te veel onduidelijkheid en onzekerheid over de inhoud van de wijzigingen en de termijn waarop de wijzigingen zullen plaats vinden.

- **Het wijzigen van de huidige bestemming naar een stiltegebied, waardoor er niet meer gewoond, geleefd en gerecreëerd mag worden op Tiengemeten.**

In 1997 waren plannen om van het eiland een stiltegebied te maken. Iedereen die op het eiland woonde, moest het eiland verlaten. De toenmalige boeren en bewoners zijn hiertegen in verzet gegaan en uiteindelijk zijn deze plannen niet doorgegaan. De boeren zijn uiteindelijk uitgekocht en verhuisden naar de vaste wal. De bewoners die wilden blijven, mochten blijven en het eiland werd geen stiltegebied, maar een voor publiek toegankelijk natuureiland.⁸¹ In de situatie dat de huidige bestemming gewijzigd wordt in een stiltegebied zijn de voor- en nadelen als volgt:

Voordelen:

- o Er wonen, leven en recreëren geen mensen meer, dus eventuele incidenten die kunnen optreden zijn niet meer levensbedreigend, waardoor de aansprakelijkheid hiermee voor de brandweer wordt geminimaliseerd.

Nadelen:

- o Het is onduidelijk of deze maatregel juridisch mogelijk is.
- o De verwachting is dat andere partijen, zoals Natuurmonumenten en de bewoners hiertegen in verweer gaan. Dat is namelijk de vorige keer ook gebeurd.
- o De bewoners en Natuurmonumenten gaan er financieel op achteruit. De recreanten zorgen in de huidige situatie voor inkomsten en bij de wijziging van bestemming moeten de bewoners van het eiland af en zoeken naar een andere bron van inkomsten.
- o Financieel: hoge kosten voor het uitkopen van de aanwezige bewoners.
- o Het betreft een lange termijnoplossing. In de tussentijd blijft de huidige situatie in stand.
- o De brandweer en het algemeen bestuur VRZHZ zijn afhankelijk van andere partijen, zoals Natuurmonumenten, de Provincie Zuid-Holland, de landelijke overheid en de bewoners van het eiland.

⁸¹ Graaf, van de 2007, p. 61.

Deze maatregel zorgt ervoor dat de aansprakelijkheid voor de VRZHZ wordt geminimaliseerd. Alleen heeft de brandweer en het algemeen bestuur van de VRZHZ als enige baat bij deze maatregel, waardoor dit geen haalbare maatregel is.

- **Het opnemen van een kettingbeding in koop-, huur- en gebruiksovereenkomsten**
In hoofdstuk 4 is ingegaan op overheidsaansprakelijkheid en op welke wijze de overheid zorgvuldig is in haar optreden naar de burger toe. Een rode draad in het kader van de zorgvuldigheid is de informatieplicht die de overheid heeft. Het op voorhand informeren van de betrokken partijen over wat de overheid kan betekenen voor hen of in welke omstandigheden de betrokken partijen zich gaan bevinden. Het opnemen van een kettingbeding in koop-, huur- en gebruiksovereenkomsten voor objecten op Tiengemeten zorgt ervoor dat bewoners en gebruikers op de hoogte zijn van de situatie waarin zij zich bevinden. Namelijk dat het enige tijd duurt voordat de hulpverleningsdiensten aanwezig zijn op het eiland bij een incident. Een voorbeeld waarin de overheid met dit aspect van zorgvuldigheid omgaat is bij het bouwplan “De Nieuwe Kern”. Het gebied “De Nieuwe Kern” ligt in de gemeente Ouder-Amstel en wordt globaal begrensd door de A2, station Duivendrecht en het Arena-gebied. Met de inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit Luchthaveninddelingsbesluit Schiphol⁸² wordt juridisch verankerd waar het mogelijk is, gezien de veiligheidsrisico's en geluidsoverlast, ruimtelijke ontwikkelingen toe te staan. Schiphol is bang voor een toename in het aantal klachten van geluidsoverlast, wanneer nieuwe woningen in de nabijheid van Schiphol worden bijgeplaatst. Om de nieuwe bewoners te informeren wordt een standaardbepaling opgenomen in de koop-, huur- en gebruiksovereenkomsten. De standaardbepaling houdt in dat in koopovereenkomsten en huur- en gebruiksovereenkomsten de koper, huurder of gebruiker verklaart bekend te zijn met het feit dat de woning zich bevindt op een met vliegtuiggeluid belaste locatie met daaruit voortvloeiende gebruiksbeperkingen. Daarnaast verplicht de koper zich deze informatie op te nemen in de leveringsakte bij een koop- of gebruiksovereenkomst met zijn rechtsopvolger, samen met de verplichting voor die rechtsopvolger dit weer door te geven. Het doel van deze bepaling is te verzekeren dat een nieuwe bewoner geïnformeerd is over de mogelijke geluidbelasting door vliegverkeer in de omgeving van Schiphol. Hiermee kan worden voorkomen dat een nieuwe bewoner onaangenaam wordt verrast door eventuele overlast van vliegtuiggeluid. Met het kettingbeding doet de burger geen afstand van zijn rechten of zijn gezondheid.⁸³

Voordelen:

- o De kans op aansprakelijkheid neemt af, omdat de overheid in het kader van haar zorgvuldigheid de bewoners en gebruikers op de hoogte stelt van de situatie waarin zij zich bevinden.
- o Er zijn maar beperkte kosten aan verbonden.

Nadelen:

- o Er is nog steeds sprake van een overschrijding van de wettelijke opkomsttijden.
- o Deze maatregel geldt alleen bij nieuwe koop-, huur- en gebruiksovereenkomsten en niet voor de huidige bewoners en gebruikers.
- o De brandweer en het algemeen bestuur VRZHZ zijn afhankelijk van andere partijen, zoals de gemeente Korendijk. Zij moet deze maatregel in haar gemeentelijk beleid opnemen.
- o Het is nog onduidelijk hoe deze maatregel te controleren valt.

⁸² Kamerstukken II 2017/18, 29665, 243.

⁸³ Kamerstukken II 2017/18, 29665, 245, p. 3-5.

In principe is dit een haalbare maatregel, omdat het een vrij makkelijk in te voeren maatregel is. De vraag is nog wel hoe deze maatregel in de praktijk te handhaven is.

- **In op te stellen omgevingsvisie, omgevingsplannen en omgevingsvergunningen rekening houden met de specifieke situatie van Tiengemetten**

In de nieuw op te stellen omgevingsvisie, omgevingsplannen en bijbehorende omgevingsvergunningen voor de gemeente Korendijk is het van belang dat de specifieke situatie van Tiengemetten daarin wordt meegenomen.

Voordelen:

- o De kans op aansprakelijkheid neemt af, omdat de gemeente Korendijk in het kader van haar zorgvuldigheid de bewoners en gebruikers op de hoogte stelt van de situatie waarin zij zich bevinden.
- o Nadere regels kunnen worden opgenomen om bijvoorbeeld specifieke objecten niet toe te staan of onder bepaalde voorwaarden.
- o Beperkte kosten aan verbonden.

Nadelen:

- o Er is nog steeds sprake van overschrijding van de wettelijke opkomsttijden.
- o Deze maatregel geldt alleen bij het opstellen van een nieuwe omgevingsvisie en omgevingsplannen van de gemeente Korendijk.
- o De brandweer en het algemeen bestuur VRZHZ zijn afhankelijk van andere partijen, zoals de gemeente Korendijk. Zij moet dit in haar gemeentelijk beleid opnemen.

Deze maatregel is vrij gemakkelijk in te voeren, het is daarom ook een haalbare maatregel. Hierbij is het belangrijk dat de adviseurs van de VRZHZ bij het opstellen van de omgevingsvisie en omgevingsplannen de specifieke situatie van Tiengemetten inbrengt en borgt.

5.4 Maatregelen andere veiligheidsregio's ten aanzien van overschrijding opkomsttijden

In paragraaf 4.3.1 van dit onderzoek wordt een beschrijving gegeven van professor Hol, waarbij hij aangeeft dat bij een eventuele aansprakelijkheid de rechter bij het zoeken naar een norm van zorgvuldigheid geïnteresseerd zal zijn in hoe een en ander in verschillende regio's is bepaald. In deze paragraaf wordt ingegaan op welke maatregelen andere veiligheidsregio's in dezelfde situatie hebben genomen. Zoals in hoofdstuk drie is beschreven hebben alle veiligheidsregio's die voor dit onderzoek geïnterviewd zijn te maken met overschrijding van de opkomsttijd van achttien minuten. De maatregelen die zij genomen hebben om de overschrijding te motiveren, zijn als volgt:

5.4.1 Veiligheidsregio Drenthe

De Veiligheidsregio Drenthe heeft een aantal uitgangspunten vastgesteld die de prioriteiten bepalen bij het nemen van aanvullende maatregelen om de overschrijding van de opkomsttijden tegen te gaan. De hoogste prioriteit ligt bij personen die niet zelfredzaam zijn en waarbij de opkomsttijd hoger ligt dan 15 minuten waardoor brandscheidingen van gebouwen voor 2003 soms niet kunnen worden gehouden. Gestart wordt bij de zorginstellingen gebouwd voor 2003 met een opkomsttijd van meer dan achttien minuten. De tweede prioriteit ligt bij personen die zelfredzaam zijn maar 's nachts moeten worden gewekt om zichzelf in veiligheid te brengen. Dit kan door verhoging van de rookmelderdichtheid. De derde prioriteit ligt bij niet-zelfredzame personen, waarbij de opkomsttijd lager ligt dan 15 minuten.

De maatregelen zijn verhoging van het veiligheidsbewustzijn aan de hand van een voorlichtingscampagne op het gebied van brandveiligheid en een hogere rookmelderdichtheid waardoor het zelfredzame vermogen van bewoners toeneemt.

Daarnaast worden instellingen individueel benaderd in een traject om een acceptabel brandveiligheidsniveau te bereiken en/of handhaven.⁸⁴

5.4.2 Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant:

De Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant hanteert een risicogerichte aanpak om de brandveiligheid te optimaliseren. Dit houdt in dat een combinatie van preventieve- en preparatieve maatregelen wordt getroffen om de grootste brandrisico's per gemeente of wijk optimaal te beheersen. Daarbij is de brandweezorg een gedeelde verantwoordelijkheid van de gemeenten en de brandweer maar wordt ook een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en instellingen. De brandweer heeft een toolbox opgesteld, die bestaat uit een aantal functiegerichte maatregelpakketten waarmee de brandveiligheid kan worden verbeterd, in de zin van het voorkomen van brand, het tijdig ontdekken en melden van brand alsmede het tijdig ontluchten bij brand. Parallel is een aantal ontwikkelingen ingezet die nader invulling geven aan de risicogerichte aanpak. Hierbij wordt gestreefd naar een doelgerichte advisering in plaats van regelgerichte advisering. Bij brandveilig leven staat het risicobewustzijn en zelfredzaamheid centraal. Vernieuwde repressie richt zich op scenariogerichte brandbestrijdingstactieken en nieuwe repressieve technieken. Bij uitruk op maat wordt de bezetting van een tankautospuut afgestemd op een brandmelding en de personele beschikbaarheid van een brandweerkazerne. Aan de hand van de uitkomsten van de risicogerichte aanpak kan het bestuur van de veiligheidsregio een afgewogen keuze maken of een overschrijding van de norm opkomsttijd al dan niet wenselijk is.⁸⁵ Daarnaast kwam tijdens het interview naar voren dat het mogelijk is voor een gemeente een omgevingsvergunning te weigeren voor de bouw van een bouwwerk waarvoor de opkomsttijd langer is dan de achttien minuten die in het Bvr is vastgesteld, wanneer het bestemmingsplan de bestemming toelaat. De opkomsttijden zijn toetsingsgrond voor de omgevingsvergunning. Het hebben van een vergunning betekent echter niet dat er niet aan de overige geldende regelgeving moet worden voldaan. Het blijft dus verplicht om binnen achttien minuten als brandweer aanwezig te kunnen zijn.

5.4.3 Veiligheidsregio Hollands-Midden

In het huidige dekkingsplan van de Veiligheidsregio Hollands-Midden wordt beschreven dat er minder objecten zijn waarbij de achttien-minuten norm wordt overschreden dan bij het vorige dekkingsplan. In het huidige dekkingsplan zijn het er achttien in totaal. In het dekkingsplan 2010-2015 waren dat er 70. Het feit dat het er nu minder zijn, heeft te maken met de verbetering van uitruktijden van de kazernes die op die gebieden rijden. Na het vorige dekkingsplan zijn er informatiebijeenkomsten georganiseerd voor de bewoners, die zijn geattendeerd op de hoge opkomsttijden. Met name preventieve maatregelen zijn gepresenteerd omdat repressieve maatregelen (bv extra kazerne) niet realistisch waren. Mocht zich een incident voordoen in dit gebied dan anticipeert de meldkamer door direct extra eenheden te alarmeren, zodat eventuele extra assistentie geen vertraging oploopt.⁸⁶

5.4.4 Veiligheidsregio Zeeland

In het Eindrapport Maatwerk in Brandweezorg zijn de opkomsttijden voor Zeeland vastgelegd. Hierin wordt in bepaalde situaties, door het bestuur gemotiveerd, afgeweken van het Besluit veiligheidsregio's. Met het treffen van een aantal maatregelen, zoals het samenvoegen van bepaalde posten, wordt de dekking van de brandweezorg in Zeeland ten opzichte van de huidige situatie verbeterd. In alle gedefinieerde gebieden is gekeken naar

⁸⁴ Veiligheidsregio Drenthe 2013, p. 10-11.

⁸⁵ Brandweer MWB 2015, p.19.

⁸⁶ Veiligheidsregio Hollands Midden 2016 p. 29.

de balans tussen risicobeheersingsmaatregelen en de noodzakelijke slagkracht. In het rapport is zo veel als mogelijk aangehaakt bij het landelijk beleid in de vorm van het project RemBrand (zie hoofdstuk 3.4.2). Daarnaast heeft de veiligheidsregio vooraf afspraken gemaakt met de inspectie Veiligheid en Justitie ten aanzien van die gebieden waar de opkomsttijd van achttien minuten wordt overschreden. Dit zijn met name preventieve maatregelen om de veiligheid van de burger te verbeteren.⁸⁷

5.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de verschillende operationele, bouwkundige en juridische maatregelen beschreven die genomen kunnen worden om een eventuele aansprakelijkheid op Tiengemeten te voorkomen. Hieruit komt naar voren dat een haalbare maatregel het opnemen van een kettingbeding in koop-, huur- en gebruiksovereenkomsten is, waarbij de betrokken partijen op voorhand weten in welke omstandigheden zij zich gaan bevinden en zich realiseren dat de hulpverleningsdiensten enige tijd nodig hebben om op het eiland te kunnen komen en in sommige situaties helemaal niet op het eiland kunnen komen.

Een andere haalbare maatregel is in de nieuw op te stellen omgevingsvisie en omgevingsplannen voor de gemeente Korendijk het meenemen van de specifieke situatie van Tiengemeten. Hierin kunnen nadere regels worden opgenomen om bijvoorbeeld specifieke objecten niet toe te staan of onder bepaalde voorwaarden.

Nog een haalbare maatregel is het bestuur van de VRZHZ als één van de partijen deel te nemen aan de overeenkomst om de veerpont te behouden. Hiermee krijgt het bestuur van de VRZHZ meer zeggenschap over de inhoud en de uitvoering van de overeenkomst en zal de kans op aansprakelijkheid afnemen.

De onderzochte veiligheidsregio's die ook te maken hebben met overschrijding van meer dan achttien minuten hebben diverse maatregelen genomen om de overschrijding te verantwoorden. Zij hebben informatiebijeenkomsten gehouden met de betrokken gebieden om de betreffende gebieden te attenderen op de hoge opkomsttijden, geven voorlichting op het gebied van brandveiligheid om het veiligheidsbewustzijn te verhogen en delen rookmelders uit waardoor het zelfredzame vermogen van bewoners toeneemt. Ook zijn er repressieve maatregelen genomen om de opkomsttijden te verbeteren en de slagkracht bij een eventuele incident te verbeteren.

⁸⁷ Veiligheidsregio Zeeland 2015, p. 3-6.

6 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van het dekkingsplan VRZHZ komt naar voren dat de brandweer niet binnen de wettelijk gestelde opkomsttijd van maximaal achttien minuten aanwezig kan zijn op het eiland Tiengemeten. Voor de VRZHZ is onderzocht welke juridische risico's zij loopt wanneer bij een incident de brandweer niet binnen de gestelde opkomsttijd aanwezig is en niet kan voldoen aan de wettelijke taak. Daarnaast wil de VRZHZ weten of er maatregelen te treffen zijn om de eventuele aansprakelijkheid te voorkomen en of deze maatregelen haalbaar zijn. Kortom:

Welke haalbare maatregelen kan de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid nemen om een eventuele aansprakelijkheid te voorkomen bij het mogelijk niet kunnen naleven van de wettelijke taken, die zij heeft ten aanzien van het eiland Tiengemeten?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is aan de hand van de deelvragen een praktijk- en juridisch onderzoek uitgevoerd. Het onderzoek heeft een aantal conclusies opgeleverd die in dit hoofdstuk wordt beschreven. Vanuit deze conclusies zijn vervolgens aanbevelingen geformuleerd voor de VRZHZ.

6.1 Conclusies

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Korendijk heeft in 2005 met de wijziging van agrarische bestemming naar een recreatieve bestemming besloten de brandweertzorg zoals in de oude situatie (agrarisch gebruik) te handhaven en vanwege kosten- en effectiviteiten overwegingen en de organisatorische haalbaarheid geen brandweerpost te realiseren op Tiengemeten. Hiermee hebben zij destijds ook de gestelde normtijd geaccepteerd.

Er kunnen diverse scenario's plaats vinden op Tiengemeten. Een cruciaal scenario is de veerpont uit de vaart, vanwege onderhoud, extreme weersomstandigheden of als gevolg van andere incidenten waardoor de veerpont niet kan varen. Een varende veerpont is belangrijk voor een acceptabele veiligheidsbeleving van bewoners en bezoekers op het eiland. Andere belangrijke scenario's zijn brand in gebouwen of natuur, hulpverleningsscenario's zoals een ongeval. Ook extreme weersomstandigheden kunnen een rol spelen bij eventuele incidenten die kunnen plaatsvinden op Tiengemeten. Tenslotte kunnen bij evenementen ook incidenten voorkomen als gevolg van paniek in menigte of verstoring van de openbare orde.

De gemeente is verantwoordelijk voor het wel of niet afgeven van de evenementenvergunning. In het advies van de brandweer wordt geattendeerd op de specifieke situatie en beperkte bereikbaarheid van Tiengemeten. Voor 2018 blijkt dat niet alle aanvragen voor een evenementenvergunning op Tiengemeten voor advies bij de brandweer binnen komen.

Vanwege de hoge opkomsttijd duurt het minimaal 20-25 minuten voordat de hulpverleningsdiensten op Tiengemeten aanwezig zijn. Dat betekent dat de slagkracht en geoefendheid van de BHV-organisaties op het eiland goed gewaarborgd moet zijn om de periode totdat de hulpverleningsdiensten aanwezig zijn op te kunnen vangen.

Uit de analyse van de daadwerkelijke incidenten komt naar voren dat de brandweer de afgelopen vier jaar voor drie incidenten is opgeroepen, waarbij bij één melding daadwerkelijk hulp is verleend. Hieruit kan worden opgemaakt dat de kans op een incident klein is, maar wel met grote gevolgen. Dat een brand desastreuze gevolgen heeft komt tot uiting op 30 juni 2011. Die dag woedt een grote brand in de herberg op het eiland Tiengemeten. De herberg brandt zo goed als helemaal af.

De zorg voor openbare orde en veiligheid, het optreden bij rampen, crises en geneeskundige hulpverlening is van oudsher een van de taken van de overheid. Het college van burgemeesters en wethouders is belast met de organisatie van de brandweezorg en de geneeskundige hulpverlening, evenals de algemene rampenbestrijding en de crisisbeheersing. De burgemeester heeft het gezag over de brandweer en is bevoegd bevelen te geven als er sprake is van gevaar. Daarnaast heeft de burgemeester het opperbevel.

Het bestuur van de veiligheidsregio houdt zich bezig met het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises, het adviseren van het bevoegd gezag, het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. Daarnaast is zij verantwoordelijk voor het instellen en in stand houden van een brandweer, het instellen en in stand houden van een GHOR, het voorzien in de meldkamerfunctie en het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel. De specifieke taken van de brandweer zijn het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand, het waarschuwen van de bevolking, het verkennen van gevaarlijke stoffen en het verrichten van ontsmetting, het adviseren van andere overheden en organisaties op het gebied van de brandpreventie, brandbestrijding en het voorkomen, beperken en bestrijden van ongevallen met gevaarlijke stoffen. De brandweer voert tevens taken uit bij rampen en crises in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing.

In het Bvr wordt gedetailleerd beschreven waar de basisbrandweezorg aan moet voldoen, zoals eisen ten aanzien van de opkomsttijden, maar ook eisen aan het materieel en uitrusting. Met de inwerkingtreding van de Wvr en Bvr zijn de opkomsttijden wettelijk verankerd. Hiermee zijn de opkomsttijden van een inspanningsverplichting veranderd in een resultaatverplichting, waarbij het bestuur de mogelijkheid heeft om gemotiveerd af te wijken van de opkomsttijden tot een maximale opkomsttijd van achttien minuten. De Minister van BZK heeft aangegeven dat de opkomsttijden die in het Bvr staan, in acht genomen moeten worden. Overal in Nederland voldoen aan de opkomsttijden is niet haalbaar en dat er gebieden zijn waar de brandrisico's niet opwegen tegen de investering om de ideale opkomsttijden te halen.

In een aantal rapporten zijn de opkomsttijden tegen het licht gehouden en zijn er bestuurlijke bezwaren tegen de huidige systematiek in het Bvr. Geconcludeerd wordt dat het voldoen aan de opkomsttijden geen garanties biedt voor het scheppen van een veiligere leefomgeving en te zeer gebruikt worden als een cruciale prestatie-indicator.

De algemene juridische grondslag voor een vordering tot schadevergoeding tegen de overheid is, net zoals een vordering tot schadevergoeding tussen burgers, beschreven in artikel 6:162 BW, oftewel de onrechtmatige daad. Een handelen of nalaten in strijd met de wet levert een onrechtmatige daad op, die tot de verplichting kan leiden om de schade te vergoeden, zoals bij het niet voldoen aan de opkomsttijden. Hierbij moet de wetsovertreding ook de oorzaak zijn van de schade. Tussen overtreding en schade moet een causaal verband bestaan. In het geval van overschrijding van de opkomsttijden moet de schade het directe gevolg zijn van het te laat komen van de brandweer. Voor het ontstaan van een verbintenis tot schadevergoeding uit onrechtmatige daad moet altijd aan vijf cumulatieve voorwaarden zijn voldaan, namelijk onrechtmatigheid, toerekenbaarheid, schade, causaliteit en relativiteit.

Een lastige categorie onrechtmatige daden zijn die waar men noch heeft gehandeld in strijd met de wet, noch een inbreuk op een recht heeft gemaakt, maar waarbij men aansprakelijk

is omdat men onzorgvuldig is geweest. Deze categorie levert extra moeilijkheden op, omdat in de wet niets is beschreven over wanneer men al dan niet onbetamelijk of onzorgvuldig handelt. In jurisprudentie wordt meer duidelijkheid gegeven omtrent maatschappelijk aanvaarde normen over behoorlijk en zorgvuldig gedrag.

Aan de hand van de drie onderzochte uitspraken (Weerwater-incident, overschrijding opkomsttijden Hilversum en CMI-brand) in dit onderzoek komen de volgende criteria ten aanzien van zorgvuldigheid naar voren:

- Bij het Weerwater-incident is het optreden van de brandweer getoetst aan de gebruikelijke norm voor beroepsaansprakelijkheid: redelijk handelend en redelijk bekwaam hulpverlener. Het uitgangspunt hierbij is hoe een beroepsbeoefenaar met dezelfde kennis en ervaring gehandeld zou hebben in dezelfde situatie met inachtneming van de eisen van goed vakmanschap, zoals in beroepscode, gedragsregels, vakinhoudelijke regels, standaarden, protocollen en richtlijnen is opgenomen.
- De rechter heeft bij de 'Hilversumse zaak' aangegeven dat de planning en organisatie van de brandweer belangrijke toetsingscriteria zijn bij de vraag of een gemeente aansprakelijk kan worden gesteld als zij de aanbevolen opkomsttijd (flink) overschrijdt. In deze situatie worden de richtlijnen voor opkomsttijden opgevat als een aanwijzing van wat de brandweer zelf als zorgvuldig handelen opvat. Voor de rechter is dit echter geen harde norm, maar een indicatie. Er kunnen immers omstandigheden zijn die maken, dat zonder dat de gemeente onaanvaardbaar hoge uitgaven doet, de vastgestelde opkomsttijden niet kunnen worden nagekomen. De brandweer kan hierbij verweer voeren van bijzondere omstandigheden, zoals bijzondere weersgesteldheid en bijzondere verkeerssituatie. De voorzienbare vertragingfactoren, zoals normale verkeersdrukte worden aangenomen bij de vaststelling van de opkomsttijden te zijn verwerkt.
De bijzondere taak van de brandweer brengt met zich mee dat men zoveel mogelijk paraat dient te zijn en dat bijvoorbeeld sportactiviteiten geen rechtvaardiging zijn om aan deze paraatheid af te doen. Een veiligheidsregio doet er dus verstandig aan om te anticiperen op situaties waarin dergelijke overschrijdingen dreigen.
- Ook in de toezichthoudende functie is naar de zorgvuldigheidsnorm gekeken. In de uitspraak van de CMI-brand oordeelt het hof dat het de plicht van de gemeente is om handhavend op te treden om brand te voorkomen, wat uit de brandweerwet voortvloeit. De toezicht op de brandveiligheid vloeit ook voort uit de zorgplicht die het uitvloeisel is van de Wet Milieubeheer. In de milieuvergunning is expliciet een aantal voorwaarden met betrekking tot de brandveiligheid opgenomen. Het hof meent dus dat hier de geschonden wet het geschonden belang van de benadeelden in geval van brand beschermt.

Met betrekking tot de zorgplicht van de gemeente/brandweer is in het onderzoeksrapport van de Schipholbrand aangegeven dat:

- De brandweer een afweging moet maken in het kader van kosten en baten, waarbij de kosten van extra kazernes en voertuigen wordt afgewogen ten opzichte van het zo veel mogelijk en zo snel als mogelijk bedienen van gebouwen;
- De gemeente en veiligheidsregio een informatieplicht hebben in situaties waarbij er sprake is van een overschrijding van opkomsttijden en zeker in de situatie bij overschrijding van de opkomsttijden bij risicovolle objecten.

Bij een eventuele aansprakelijkheidsstelling moet voor de rechter worden aangetoond door de veiligheidsregio dat de verlengde opkomsttijd gerechtvaardigd was, waarbij bepalend is

of de brandweer zorgvuldig is geweest. Belangrijk hierbij zijn de afwegingen die het bestuur heeft gemaakt in het betreffende dekkingsplan. Deze bestuurlijke afweging zal geanalyseerd en beoordeeld worden op basis van wat in vergelijkbare situaties in andere regio's is geregeld.

Er zijn diverse operationele, bouwkundige en juridische maatregelen te bedenken die genomen kunnen worden om een eventuele aansprakelijkheid op Tiengemeten te voorkomen. Te denken valt aan het bouwen van een brandweerpost op Tiengemeten, het inzetten van een brandweerhelikopter of blusboot, het bouwen van een brug of tunnel, het aanwijzen van een bedrijfsbrandweer en het wijzigen van de huidige bestemming. Al deze maatregelen zijn niet haalbaar uit financieel oogpunt in relatie tot het aantal hulpverleningsincidenten en de scenario's die aanwezig kunnen zijn op Tiengemeten. Wel een haalbare maatregel betreft het opnemen van een kettingbeding in koop-, huur- en gebruiksovereenkomsten, waarbij de betrokken partijen op voorhand weten in welke omstandigheden zij zich gaan bevinden en zich realiseren dat de hulpverleningsdiensten enige tijd nodig hebben om op het eiland te kunnen komen en in sommige situaties helemaal niet op het eiland kunnen komen. Een andere haalbare maatregel is in de nieuw op te stellen omgevingsvisie en omgevingsplannen voor de gemeente Korendijk het meenemen van de specifieke situatie van Tiengemeten. Hierin kunnen nadere regels worden opgenomen om bijvoorbeeld specifieke objecten niet toe te staan of onder bepaalde voorwaarden. Nog een haalbare maatregel is het bestuur van de VRZHZ als één van de partijen deel te nemen aan de overeenkomst om de veerpont te behouden. Hiermee krijgt het bestuur van de VRZHZ meer zeggenschap over de inhoud en de uitvoering van de overeenkomst en zal de kans op aansprakelijkheid afnemen.

De onderzochte veiligheidsregio's die ook te maken hebben met overschrijding van meer dan achttien minuten hebben diverse maatregelen genomen om de overschrijding te verantwoorden. Zij hebben informatiebijeenkomsten gehouden met de betrokkenen van de betreffende gebieden waarbij zij werden geattendeerd op de hoge opkomsttijden, voorlichting gegeven op het gebied van brandveiligheid om het veiligheidsbewustzijn te verhogen en rookmelders uitgedeeld waardoor het zelfredzame vermogen van bewoners toeneemt. Daarnaast zijn er ook repressieve maatregelen genomen om de opkomsttijden te verbeteren en de slagkracht bij een eventuele incident te verbeteren.

6.2 Aanbevelingen

Aan de hand van de conclusies die in de voorgaande paragraaf zijn getrokken ten aanzien van het nemen van haalbare maatregelen om een eventuele aansprakelijkheid te voorkomen, wordt een aantal aanbevelingen geadviseerd. De aanbevelingen worden onderverdeeld in algemene aanbevelingen, specifieke aanbevelingen gericht op Tiengemeten en aanbevelingen voor overige partijen. Hierbij wordt uitgegaan van de huidige situatie, rekening houdend met de al genomen maatregelen om de overschrijding van de opkomsttijd te rechtvaardigen, door de gemeente Korendijk in 2005 en de VRZHZ naar aanleiding van het dekkingsplan uit 2012.

De aanbevelingen voor de VRZHZ om in het algemeen aansprakelijkheid te voorkomen, zijn als volgt:

- De VRZHZ dient in het algemeen ervoor te zorgen dat zij competente medewerkers in dienst heeft die hun taak naar behoren uitvoeren, zoals in beroepscode, gedragsregels, vakinhoudelijke regels, standaarden, protocollen en richtlijnen is opgenomen. Hierbij is ook de planning en organisatie een belangrijk onderdeel. De brandweer heeft namelijk een bijzondere taak, waarbij men zoveel mogelijk paraat dient te zijn. De VRZHZ moet hier zelf op sturen, maar zal hierbij ook worden geholpen door diverse externe partijen

zoals de Inspectie van Justitie en Veiligheid die regelmatig de veiligheidsregio's op allerlei facetten doorlicht.

- Indien er overschrijdingen in de opkomsttijden zijn of ontstaan dan moet dit door de VRZHZ tijdig worden onderkend en hierop adequaat worden ingespeeld. Dit kan door het dekkingsplan aan te passen of een addendum op te stellen op het reeds vastgestelde dekkingsplan. Het algemeen bestuur van de VRZH moet hierbij motiveren welke maatregelen zij nemen en hierin de afweging maken in het kader van kosten en baten. Daarnaast moet zij de eigenaars en gebruikers van objecten waarbij er sprake is van een overschrijding van opkomsttijden en zeker in de situatie bij overschrijding van de opkomsttijden bij risicovolle objecten informeren en attenderen over de betreffende overschrijding. Daarnaast is het van belang dat de VRZHZ deze objecten meeneemt in haar controlecyclus, zodat met regelmaat de brandveiligheid kan worden gecheckt, voorlichting kan worden gegeven om het veiligheidsbewustzijn te verhogen en rookmelders uit te delen waardoor het zelfredzame vermogen van bewoners toeneemt. Aangezien dit niet specifiek gebeurd is in het huidige dekkingsplan, zal dit nog moeten worden aangepast.
- Indien de brandveiligheid niet in orde is, is het de plicht van de gemeente om handhavend op te treden om brand te voorkomen. De toezicht op de brandveiligheid dat door de VRZHZ wordt uitgevoerd vloeit ook voort uit de zorgplicht die het uitvloeisel is van de Wet Milieubeheer. Hierdoor is het de plicht van de VRZHZ de gemeente erop te wijzen dat zij handhavend moet optreden om brand en andere fysieke veiligheidsaspecten te voorkomen.
- De VRZHZ dient ervoor te zorgen dat zij bij een eventuele aansprakelijkheidsstelling kan aantonen dat de verlengde opkomsttijd gerechtvaardigd was, waarbij bepalend is of de brandweer zorgvuldig is geweest. Cruciaal hierbij is het bijhouden van een goede administratie en archivering.
- Zorgdragen dat het merk brandweer sterk blijft, waardoor de burger vertrouwen houdt in de brandweer. Maar ook dat men graag voor de brandweer wil (blijven) werken. Dit kan op allerlei manieren, maar met name door op alle vlakken als betrouwbare organisatie op te treden.

De aanbevelingen voor het bestuur van de VRZHZ om de aansprakelijkheid in geval van Tiengemeten te voorkomen zijn als volgt:

- Als één van de partijen deel te nemen aan de overeenkomst om de veerpont te behouden. Hiermee krijgt het bestuur van de VRZHZ meer zeggenschap over de inhoud en de uitvoering van de overeenkomst en zal de kans op aansprakelijkheid afnemen.
- Tiengemeten in het geheel jaarlijks meenemen in de controlecyclus van toezichthouden op de brandveiligheid, zodat met regelmaat de brandveiligheid van alle objecten kan worden gecheckt, voorlichting kan worden gegeven om het veiligheidsbewustzijn te verhogen en rookmelders uit te delen waardoor het zelfredzame vermogen van bewoners toeneemt.
- Tiengemeten regelmatig onderdeel uit laten maken van oefencyclus van mono- en multidisciplinaire oefeningen, zodat de hulpverleners, bewoners en gebruikers weten hoe ze moeten handelen bij een incident.
- De adviseurs van de VRZHZ bij het opstellen van de omgevingsvisie en omgevingsplannen de specifieke situatie van Tiengemeten inbrengen en borgen.

Daarnaast zijn er ook aanbevelingen voor andere partijen, die van invloed zijn op het voorkomen van de aansprakelijkheid voor de VRZHZ. De aanbevelingen zijn als volgt:

- De slagkracht en geoefendheid van de BHV-organisaties op het Tiengemeten goed te borgen om de periode totdat de hulpverleningsdiensten aanwezig zijn op te kunnen vangen.
- Een veerpont operationeel houden die geschikt is voor het vervoeren van voertuigen. Een varende veerpont is cruciaal voor het eiland, met name voor de normale, dagelijkse gang van zaken voor de bewoners, Natuurmonumenten, de zorgboerderij en de horecagelegenheden. Een varende veerpont is ook cruciaal voor een acceptabele veiligheidsbeleving van bewoners en bezoekers op het eiland.
- Gezien de specifieke situatie van Tiengemeten alle aanvragen voor een evenementenvergunning bij de brandweer advies aan te vragen.
- Het opnemen van een kettingbeding in koop-, huur- en gebruiksovereenkomsten, waarbij de betrokken partijen op voorhand weten in welke omstandigheden zij zich gaan bevinden en zich realiseren dat de hulpverleningsdiensten enige tijd nodig hebben om op het eiland te kunnen komen en in sommige situaties helemaal niet op het eiland kunnen komen.
- In de nog op te stellen omgevingsvisie, omgevingsplannen en omgevingsvergunningen is het belangrijk dat de gemeente Korendijk rekening houdt met de specifieke situatie van Tiengemeten. De gemeente kan ruimtelijke maatregelen treffen, zoals verdere uitbreiding van bebouwing op Tiengemeten beperken of nadere eisen te stellen aan de categorie bebouwing welke wordt toegestaan. Ook kan de gemeente Korendijk een omgevingsvergunning weigeren voor de bouw van een bouwwerk op Tiengemeten, wanneer het bestemmingsplan de bestemming toelaat. De opkomsttijden zijn toetsingsgrond voor de omgevingsvergunning.

Literatuur- en bronnenlijst

Boeken

Albers & Damen 2016

C. Albers, L. Damen e.a., *Bestuursrecht deel 1*, Boom Juridische uitgevers, Den-Haag: 2016.

Graaf, van de 2007

T. van de Graaf, *Over het vuile gat naar Tiengemeten*, Zuid-Beijerland: Langs de oevers, 2007.

Schaaijk, Van 2011

G. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den-Haag: Boom Juridische uitgevers, 2011.

Schlössels 2013

Schlössels, *Kern van het bestuursrecht*, Den-Haag: Boom Juridische uitgevers, 2013.

Timmer & Paffen 2014

I. Timmer, A.L.A.M. Paffen, *Verbintenissenrecht begrepen*, Boom Juridische uitgevers, Den-Haag: 2014.

Bijdragen in boeken

Duin, van & Holtkamp 2016

M. van Duin, B. Holtkamp, 'De veiligheidsregio, brandweer en GHOR', in: W. Stol, C. Tielenburg, e.a., *Basisboek integrale veiligheid*, Den-Haag: Boom Criminologie, 2016.

Polak 2012

J.E.M. Polak, 'Overheidsaansprakelijkheid iets apart?', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema, *Coulant compenseren?* Deventer: Kluwer, 2012.

Jurisprudentie:

HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079

HR 13 april 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ8751.

Hof 's-Gravenhage 22 maart 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BP8578.

Hof 's Hertogenbosch 9 december 2014, ECLI:NL:GHSHE:2014:5184.

Rb. Amsterdam, 18 december 2002, 99/2633 (niet gepubliceerd).

Rb. Amsterdam, 13 juli 2005 99/2633 (niet gepubliceerd).

Rb. Zwolle-Lelystad 17 september 2008, ECLI:NL:RBZLY:2008:BF0802.

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 1999/00, 24 814, 14

Kamerstukken II 2006/07, 31 117, 3 (MvT)

Staatsblad 2010, 255.

Artikelen

Bolt & Ceulen, *De Gemeentestem* 2016.

A.T. Bolt, E.P. Ceulen, 'Aansprakelijkheid van de overheid als toezichthouder', *De Gemeentestem*, aflevering 7432, 12-01-2016.

Di Bella, *Ars Aequi* 2014

L. Di Bella, 'De onrechtmatige overheidsdaad: een bijzonder leerstuk (?)', *Ars Aequi* oktober 2014.

Garrelts, *B&R* 2006

D. A. Garrelts, 'Opkomsttijden Hilversum', *Brandweer & Recht*, 2006 afl. 1.

Graaff, *B&R* 2004

N.A. de Graaff, 'CMI', *Brandweer & Recht*, 2004 afl. 1.

Hol, *B&R* 2004

A.M. Hol, 'Aansprakelijkheid in tweevoud', *Brandweer & Recht*, 2004 afl. 1.

Hol, *B&R* 2008

A.M. Hol, 'Noot bij Weerwater-incident', *Brandweer & Recht*, 2008 afl. 4.

Hoogstraten, *B&R* 2004

W. van Hoogstraten, 'Opkomsttijden Hilversum', *Brandweer & Recht*, 2004 afl. 1.

RAV, *RAV* 2008

RAV, 'Levert de wijze waarop de brandweer hulp heeft verleend na het te water raken van slachtoffer een onrechtmatige daad op?', *Rechtspraak Aansprakelijkheids- en verzekeringsrecht*, 2008 aflevering 12, 113.

VR, *VR* 2011

VR, 'CMI-brand; causaliteit; overheidsaansprakelijkheid voor onvoldoende handhaving; beleidsvrijheid; relativiteit', *Verkeersrecht Jurisprudentie ANWB*, 2011 afl. 7/8, 89.

Rapporten, scripties en niet-gepubliceerde werken

Andersson Elffers Felix 2013

Andersson Elffers Felix, *Evaluatie Wet veiligheidsregio's*, Utrecht 3 juli 2013.

Anema & Boersma 2018

S. Anema en J.C.M. Boersma, *Integraal en multidisciplinair veiligheidsplan eiland Tiengemetten*, (t.b.v. risicoanalyse Tiengemetten) 7 maart 2018.

Bestebreur 2005

JBZ/J.J. Bestebreur, *(Brand)veiligheid eiland Tiengemetten*, nummer: 0404159, 12 januari 2005.

Biene-Vlasblom, van 2015

E.M. van Biene-Vlasblom, *Regionaal Risicoprofiel Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid*, 25 juni 2015.

Brandweer MWB 2015

Brandweer Midden- en West-Brabant, *Dekkingsplan en specialismespreidingsplan*, versie 2015-2019, 18 juni 2015.

Brandweer Nederland 2015

Brandweer Nederland, *Rembrand, Brandveiligheid is coproductie*, 15 juni 2015.

Hol 2011

A.M. Hol, *Advies over juridische consequenties verlenging/overschrijding vastgelegde tijdnormen voor opkomst van de brandweer*, Universiteit Utrecht, 1 maart 2011.

Ministerie van V&J 2013

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Brochure Wet Veiligheidsregio's*, 4 november 2013.

Onderzoeksraad voor Veiligheid 2006

Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Rapport brand cellencomplex Schiphol-Oost, eindrapport van het onderzoek naar de brand in het detentie- en uitzetcentrum Schiphol-Oost in de nacht van 26 op 27 oktober 2005*, 21 september 2006.

TNO 2013

TNO, *Rembrand Fase 1, Niet harder rijden, maar voorkomen en slimmer bestrijden*, Den-Haag: 25 februari 2013.

Veiligheidsregio Drenthe 2013

Veiligheidsregio Drenthe, *Dekkingsplan Brandweer Drenthe*, versie 3 december 2013.

Veiligheidsregio Hollands Midden 2016

Veiligheidsregio Hollands Midden, *Dekkingsplan BHM 2016-2019*, 31 maart 2016.

Veiligheidsregio Zeeland 2015

Veiligheidsregio Zeeland, *Eindrapport Maatwerk in Brandweezorg*, 9-7-2015.

Veiligheidsregio ZHZ 2012

Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, *Dekkingsplan brandweer VRZHZ*, 27 juni 2012.

Veiligheidsregio ZHZ 2017

Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, *Ontwerp Dekkingsplan Brandweer 2017 Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid*, 19 mei 2017.

VNG 2015

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Vorbereid op aansprakelijkheid, gemeenten en aansprakelijkheid*, Den-Haag: 2015.

Werkgroep veiligheidsketen VRZH 2011

Werkgroep veiligheidsketen, Directie Brandweer, Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid,
Uitwerking bestuurlijk gemotiveerd afwijken, 25 november 2011.

Electronische bronnen

Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

www.zhzveilig.nl

Natuurmonumenten

www.natuurmonumenten.nl

Natuurinformatie

www.natuurinformatie.nl

Veiligheidsberaad

www.veiligheidsberaad.nl

hendrikbeerda

www.hendrikbeerda.nl

BN De Stem

www.BNdestem.nl

NOS

www.nos.nl

Hart van Nederland

www.hartvannederland.nl

Overzicht bijlagen

Bijlage 1:	Overzicht leden projectgroep Tiengemeten
Bijlage 2:	Notitie Integraal en multidisciplinair veiligheidsplan eiland Tiengemeten
Bijlage 3:	Achtergrondinformatie Tiengemeten
Bijlage 4:	Overzicht crisistypen Korendijk en Tiengemeten
Bijlage 5:	Brand in herberg Tiengemeten
Bijlage 6:	Overzicht interviewvragen
Bijlage 7:	Interview met de heer Haasbroek, Brandweer Hollands-Midden
Bijlage 8:	Interview met de heer Van Hooft, Brandweer Midden- en West-Brabant
Bijlage 9:	Interview met de heer Kools, Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
Bijlage 10:	Interview met de heer Duerinck, Veiligheidsregio Zeeland
Bijlage 11:	Interview met de heer Van Dijken, Veiligheidsregio Drenthe
Bijlage 12:	Samenvatting Weerwaterincident
Bijlage 13:	Samenvatting overschrijding opkomsttijden Hilversum
Bijlage 14:	Uitspraak overschrijding opkomsttijden Hilversum
Bijlage 15:	Samenvatting CMI-brand
Bijlage 16:	Volledige kijkplaat Regionaal Risicoprofiel