

Beleidskader voor het beoordelen van automatische meldingen.

Vastgesteld door de raad Brandweercommandanten op 12 april 2019.

Door m.bertels@brwbn.nl. Versie 2019/04/12.

Samenvatting

Het OMS landschap is in beweging en dit vraagt om het beter beoordelen van automatische meldingen, om te voorkomen dat de brandweer overspoeld wordt met nodeloze alarmeringen. Een beoordelingsprotocol helpt bij de harmonisatie van brandweermeldkamers. Daarbij is van belang dat alle veiligheidsregio's hierin samen optrekken en duidelijk zijn naar de melder / gebruiker¹, zodat er een nieuwe, maatschappelijk geaccepteerde, norm ontstaat.

Dit beleidskader geeft de uitgangspunten voor het beoordelen van automatische meldingen, in 1^e instantie via PAC en uit het OMS:

1. Het beoordelingsprotocol is er primair op gericht om, na het ontvangen van een automatische melding, vast te stellen of er 1) een noodzaak is voor de brandweer om ter plaatse te gaan 2) er sprake is van een dringende taak zoals bedoeld in de brancherichtlijn⁵.
2. In de meeste gevallen kan een standaard protocol gehanteerd worden. Voor specifieke objectcategorieën kunnen (landelijke) uitzonderingen gelden. Uitzonderlijke situaties vragen om maatwerk, denk daarbij bijvoorbeeld aan inrichtingen waarvoor een rampenbestrijdingsplan is opgesteld.
3. Het is de verantwoordelijkheid van de gebruiker om een brand te ontdekken, intern te alarmeren en na verificatie de brand te melden. Het is de verantwoordelijkheid van de meldkamer om de melding te ontvangen, te beoordelen en passend hulpaanbod te bieden.
4. Maak, op basis van deze verdeling van verantwoordelijkheid, onderscheid tussen de interne melding, gericht op de interne organisatie en de externe melding gericht op de hulpverleningsdiensten. Het cascademodel kan hierbij helpen. De interne melding naar aanleiding van de eerste detectie van rook is gericht op de interne organisatie opdat zij een brand kan ontdekken en verifiëren. Er is dan nog geen sprake van een noodzaak voor de brandweer om ter plaatse te gaan. Op basis van aanvullende informatie kan blijken dat dit wel zo is. Als de interne organisatie niet kan ontruimen vanwege de rook of er dreigt een uitbreiding van brand, kan er sprake zijn van een dringende taak.

¹ De meldkamer gebruikt vaak de term "melder" en risicobeheersing vaak de term "gebruiker". Deze rollen zijn niet geheel hetzelfde en een goede definitie van beiden rollen is noodzakelijk. Dit is echter niet het doel van deze notitie en het is niet voorwaardelijk voor het beoordelen van een melding. In deze notitie wordt met "melder" of "gebruiker" ten minste bedoeld de persoon die verantwoordelijk is voor het ontruimen bij brand (Bouwbesluit Artikel 7.11a en Arbeidsomstandighedenwet artikel 15)

Aanleiding en doel

Het openbaar meldsysteem (OMS) wordt herzien en de veiligheidsregio krijgt een andere relatie met de OMS abonnee / melder. Het wordt daarom mogelijk lastiger om het aanbod van automatische meldingen te beheersen. Bovendien zullen in de toekomst steeds meer meldingen langs automatische weg naar de meldkamer komen².

In een brief van het veiligheidsberaad³ aan de voorzitters veiligheidsregio's wordt aanbevolen om aandacht te besteden aan hetgeen de gebruiker mag verwachten van de veiligheidsregio's ten aanzien van het ontvangen en beoordelen van de melding en het bieden van een passend hulpaanbod.

Het is niet vanzelfsprekend dat een ontvangen melding altijd en onmiddellijk beantwoord wordt met het alarmeren van een tankautospuit⁴. Het merendeel van de meldkamers in Nederland beoordeelt een automatische melding an sich niet langer als een "dringende taak"⁵. In plaats daarvan neemt de meldkamer 1 – 5 minuten om contact op te nemen met de melder om na te gaan wat de toedracht van de melding is. Er is echter nog veel diversiteit in het beoordelingsbeleid in Nederland. In dit beleidskader worden een aantal uitgangspunten benoemd voor het komen tot een uniform beoordelingsprotocol, die zijn gebaseerd op actuele inzichten en beleid. Met het beleidskader kan de meldkamer zich op uniforme wijze aanpassen aan de huidige ontwikkelingen.

Uitgangspunten

1. Dringende taak

De Brancherichtlijn Optische en Geluidssignalen brandweer 2016 is opgesteld om de brandweer een handreiking te bieden bij gebruik van de optische en geluidssignalen. Daarbij speelt het begrip "dringende taak" een belangrijke rol. De brandweer kan een noodzaak zien om ter plaatse te gaan en daarbij gelden bepaalde vrijstellingen. Alleen als er sprake is van een "dringende taak" mogen er bovendien optische- en geluidssignalen gevoerd worden.

Onder een dringende taak wordt onder andere verstaan: (het voorkomen van) een voor de mens levensbedreigende situatie of een situatie waarin ernstige schade aan gebouwen of goederen ontstaat. Het beoordelingsprotocol is er op gericht om na het ontvangen van de automatische melding vast te stellen of er 1) een noodzaak is voor de brandweer op ter plaatse te gaan 2) er sprake is van een dringende taak.

Opkomsttijd

De wettelijke opkomsttijd geldt alleen voor de dringende taak. Als een automatische melding niet wordt beoordeeld als een dringende taak, dan speelt de opkomsttijd ook geen rol.

² "Wie belt er nog". TNO, 2016

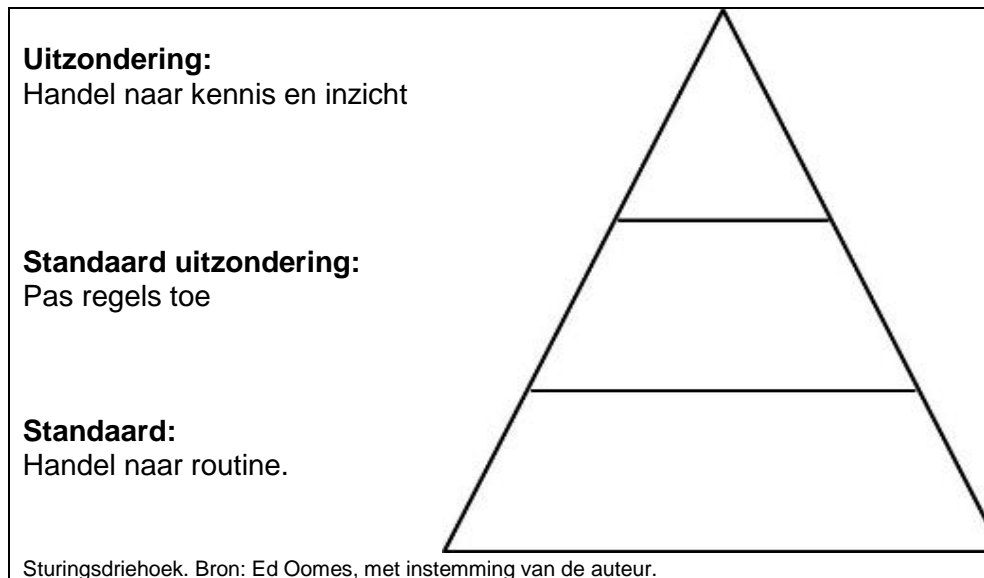
³ 25 mei 2016, kenmerk V018

⁴ "Bouwbesluit 2012 Brandmeldinstallatie en ontruimingsalarminstallatie". Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties

⁵ Brancherichtlijn Optische en Geluidssignalen brandweer 2016

2. Diversiteit

De populatie van OMS abonnees is zeer divers, deze diversiteit laat zich goed beschrijven met behulp van de sturingsdriehoek. Een “risico gerichte aanpak” houdt rekening met deze diversiteit.



Het grootste gedeelte van de OMS abonnees valt in de “standaard” categorie. Er zijn geen bijzondere risico's voor de brandweer of de omgeving. Hiervoor kan een standaard beoordelingsprotocol ontwikkeld worden.

“Standaard uitzondering” houdt in dat er een extra of specifieke inspanning wordt verwacht van de brandweer. Er is bijvoorbeeld een bepaalde standaard inzetstrategie voorbereid. Denk daarbij aan het beheersen van een brand in grote parkeergarages, brand met gevaarlijke stoffen (PGS opslag) of het beschermen van cultureel erfgoed. In het beoordelingsprotocol moet dan rekening gehouden worden met de voorbereide inzetstrategie. Dit blijft beperkt tot een aantal standaard scenario's. Landelijke uniformiteit waar dit kan is wenselijk i.v.m. het minimaliseren van uitzonderingen en (onnodige) regionale diversiteit.

Tenslotte kan er sprake zijn van een “uitzondering”, denk daarbij met name aan bedrijven waarvoor een rampenbestrijdingsplan is opgesteld. Daarnaast kan er sprake zijn van een melding door een portier of bedrijfsbrandweer of vanuit een bijzonder object zoals een tunnel. Er zijn vaak specifieke scenario's, deze worden ook beoefend op de locatie en er is een uniek inzetvoorstel voorbereid in GMS. Het beoordelen van automatische meldingen van dergelijke objecten vraagt om maatwerk en meewerken en meedenken van meerder belanghebbenden. Daarom is het niet zinvol om voor uitzonderingen standaard protocollen te ontwikkelen.

3. Verdeling van verantwoordelijkheid

Het Bouwbesluit en de Wet Veiligheidsregio's zeggen "Het is de verantwoordelijkheid van de gebruiker om een brand te ontdekken, intern te alarmeren, na verificatie de brand te melden en de ontruiming in gang te zetten. Het is de verantwoordelijkheid van de meldkamer om de melding te ontvangen, te beoordelen en passend hulpaanbod te bieden"⁶.

Daarbij is het niet van belang of de melding via 112, een PAC of OMS (al dan niet verplicht) binnenkomt.

Het opstellen van een alarmbericht

De visie op "passende brandweezorg bij automatische meldingen" is gebaseerd op deze verdeling van verantwoordelijkheid. In de visie wordt gezegd dat:

- Het een taak is van de meldkamer om ook automatische meldingen te blijven ontvangen.
- De gebruiker verantwoordelijk is voor het opstellen van de melding en de meldkamer daar geen rol meer⁷ in speelt. Als een melder niet de juiste gegevens verstrekt kan de meldkamer de melding niet in behandeling nemen.
- Meldingen op risico-gerichte wijze worden beoordeeld. Voor het risico-gericht beoordelen is het noodzakelijk dat de melder meer gegevens gaat verstrekken over de toedracht van de melding.

Verifiëren en beoordelen

In de huidige praktijk worden de begrippen 'verificatie' en 'beoordeling' door elkaar gebruikt.

Één van de resultaten van STOOM⁸ is dat het merendeel van de meldkamers de niet-geverifieerde melding beoordeelt als geen dringende taak. De meldkamer neemt een paar minuten om het object terug te bellen. Dit wordt "contrabellen" of "verifiëren door de meldkamer" genoemd. Het is, vanwege de verantwoordelijkheidsverdeling, onwenselijk dat de brandweer/ meldkamer de verificatie uitvoert. Verificatie is voorbehouden aan de interne organisatie. Het is denkbaar dat de interne organisatie daarvoor een beveiligingsbedrijf inschakelt.

Als een melding beoordeeld wordt als een dringende taak, dan is het alarmeren van een brandweereenheid met prio 1 het bieden van een passend hulpaanbod. Als een melding niet beoordeeld wordt als een dringende taak dan is contrabellen mogelijk een (eerste) passend hulpaanbod. Deze formulering past bij de wettelijke taak beschreven in artikel 35 van de wet veiligheidsregio's.

⁶ Bouwbesluit artikel 6.20, 7.11a en Wet Veiligheidsregio's artikel 35 onder lid 2.

⁷ Op dit moment stuurt de melder een OMS nummer + criterium. De meldkamer zoekt daar gegevens bij zoals het incidentadres en bereikbaarheidsgegevens.

⁸ Landelijk project Structureel Terugdringen van Onechte en Ongewenste Meldingen.

4. Cascademodel voor de ontwikkeling van brand

Het cascademodel⁹ wordt gebruikt bij onder andere brandonderzoek en fire safety engineering. Het model gaat uit van discrete stappen bij de ontwikkeling van brand. Een brand begint in een voorwerp, breidt zich uit naar de ruimte, de verdieping, het gebouw etc. De rookontwikkeling is altijd een of meer cascades verder dan de brand. In de basis voor brandveiligheid¹⁰ wordt het cascademodel onder andere gebruikt om duidelijk te maken hoe verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Hieronder gaan we in op de uitgangspunten als gevolg van toepassing van het cascademodel.

Verkeerd ontwerp en gebruik

In de huidige praktijk wordt circa 95% van de interne meldingen veroorzaakt door verkeerd ontwerp¹¹ of verkeerd gebruik¹² van de installatie. Het is de verantwoordelijkheid van de interne organisatie om na een dergelijk melding de oorzaak te achterhalen en te registreren, zodat er maatregelen getroffen kunnen worden om herhaling voorkomen. Het is ongewenst dat dit soort meldingen überhaupt bij de meldkamer terecht komen. De kwaliteitsnorm¹³ voor brandmeldinstallaties maakt daarom onderscheid tussen de interne melding voor de interne organisatie en de externe melding voor de meldkamer. In de huidige praktijk is de externe melding echter vaak direct gekoppeld aan de interne melding. Meldingen als gevolg van verkeerd ontwerp en verkeerd gebruik komen daarom bij de meldkamer. Het is van belang om in de toekomst beter onderscheid te maken tussen de interne en de externe melding. Er kan een vertraging zijn toegepast tussen de interne en de externe melding. De interne organisatie is dan in de gelegenheid om de melding te verifiëren. Daarvoor staat een verkenningstijd van een paar minuten.

Trigger voor het ontstaan van brand

Het cascademodel spreekt over de “trigger”, of de omstandigheden die er toe leiden dat zuurstof, brandstof en hitte bij elkaar komen. De trigger is een voorwaarde voor het intreden van de eerste cascade “voorwerp in brand”. Een brand kan worden veroorzaakt door bijvoorbeeld een oververhitting. Deze gaat gepaard met rookontwikkeling terwijl er nog geen sprake is van brand. Een brandmeldinstallatie is er op ontworpen¹⁴ om een interne melding af te geven bij detectie van rook. De interne organisatie moet dan actie ondernemen om bijvoorbeeld een hulpbehoevend persoon weg te halen bij de rook, te ventileren en eventueel met kleine blusmiddelen inzetten om erger te voorkomen. Bij oververhitting is er nog geen sprake van een situatie die vraagt om brandweezorg. De interne melding is dus alleen gericht op de interne organisatie. Er zijn technieken beschikbaar¹⁵ die met hogere betrouwbaarheid rook kunnen detecteren en bijvoorbeeld het verschil meten tussen stoom, sigarettenrook, stof en echte rook. Deze hogere betrouwbaarheid zegt echter nog niets over de brandomvang. Een verificatie van rook is niet voldoende om direct een externe melding naar de meldkamer te doen.

⁹ Verbeteren brandveiligheid. Proof of concept Cascademodel 2.0 Versie:1.1 , 20 maart 2012. IFV.

¹⁰ Basis voor Brandveiligheid. De onderbouwing van brandbeveiliging in gebouwen. 2017. IFV.

¹¹ Activering van detectie bij bijvoorbeeld douchen onder de douche of koken in de keuken.

¹² Roken waar dat niet mag, vergeten een test aan te kondigen.

¹³ NEN 2535

¹⁴ Een proefbrand kan bestaan uit beukenhouten blokjes die verhit worden op een kookplaat.

¹⁵ Protocol Technische Verificatie van automatische brandmeldingen. 2015 VEBON – NOVB.

Als de trigger voor brand zich voordoet kan dat beschouwd worden als een bijna-ongeval. Het is de verantwoordelijkheid van de interne organisatie om te voorkomen dat dit leidt tot een écht ongeval. Bovendien is het de verantwoordelijkheid van de interne organisatie om het bijna – ongeval te registreren om ervan te kunnen leren. Het is dus van belang dat bijna – ongevallen opgemerkt blijven. Het is ongewenst dat technische verificatie er toe leidt dat bijna – ongevallen niet meer opgemerkt worden. Er zijn technieken beschikbaar¹⁶ die met hoge betrouwbaarheid brand kunnen detecteren. Een dergelijke melding mag direct leiden tot een externe melding naar de meldkamer. Het is echter van belang dat de interne organisatie een vooralarm ontvangt zodat zij haar verantwoordelijkheid kan nemen voor bijna – ongevallen. Bovendien zijn slachtoffers bij brand meer gebaat bij een snellere interne alarmering dan een snellere repressie¹⁷. Dus ook bij het toepassen van technische verificatie blijft het onderscheid tussen intern en extern alarm van belang.

Voorwerp in brand

Een voorwerp in brand kan door de interne organisatie worden geblust met de kleine blusmiddelen. Dus ook bij de eerste cascade “voorwerp in brand” is er nog niet noodzakelijk sprake van een situatie die vraagt om brandweezorg. Ook bij een telefonische 112 melding zal een centralist immers beoordelen of de interne organisatie de situatie onder controle heeft, de inzet door de brandweer noodzakelijk is en zo ja of er sprake is van een dringende taak. Als de brandontwikkeling naar verwachting beperkt blijft tot “voorwerp in brand” is er bijvoorbeeld geen sprake van een dringende taak.

Ruimte in brand

Een ruimte in brand kan over het algemeen niet door de interne organisatie worden bestreden. Als de interne organisatie niet kan ontruimen vanwege de rook of er dreigt een uitbereiding van brand, kan er sprake zijn van een dringende taak.

¹⁶ Detectie op basis van bijvoorbeeld vlambeeld.

¹⁷ De doeltreffendheid van het repressief brandweeroptreden. 2007, Oomes. In I. Helsloot, E. Muller, J.D. Berghuijs (red.), Brandweer, studies over organisatie, functioneren en omgeving. Deventer: Kluwer, 589-620.