

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Samenvatting VNG - brief

t.b.v. het College van burgemeester en wethouders

nummer	ons kenmerk	datum
93/69	AJZ/301777	31 maart 1993

onderwerp

verhaal van kosten van de brandweer; Hoge Raadsarrest Vlissingen/Rize (11 dec. 1992)
aard van brief

informatief

samenvatting

Al sinds jaren wordt ons bij herhaling de vraag gesteld of gemeenten verhaal kunnen nemen voor kosten, gemoeid met brandweeroptreden als gevolg van een onrechtmatige daad. Deze omstandigheid heeft ons in 1979 reden gegeven om U hiertomtrent een circulaire te zenden.

In verband met een recent arrest van de Hoge Raad - inzake Vlissingen/Rize - waarbij de gemeente Vlissingen met een beroep op de wil van de wetgever bij de totstandkoming van de Brandweernet van 1985 het recht op verhaal werd ontzegd, gaan wij hieronder in op deze ontwikkelingen. Wij zien geen reden om dit arrest, dat ons teleurstelt, ruimer uit te leggen dan strikt nodig is. Er zijn verschillende andere situaties denkbaar dan die in de zaak Vlissingen/Rize. In die andere situaties is onzes inziens een ander oordeel gerechtvaardigd dan hetwelk de rechter in de onderhavige zaak heeft gegeven.

In een binnenkort verschijnende brochure gaan wij dieper op deze zaak in. Deze brochure wordt U automatisch toegezonden.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Aan de leden
(t.a.v. burgemeester en wethouders)

doorkiesnummer (070)	uw kenmerk	datum
3738252		31 maart 1993
onderwerp	ons kenmerk	bijlage(n)
Verhaal van kosten van de brandweer; Hoge Raads- arrest Vlissingen/Rize (11 dec. 1992)	AJZ/301777	--

I. INLEIDING.

Algemeen

Al sinds jaren wordt ons bij herhaling de vraag gesteld of gemeenten verhaal kunnen nemen voor kosten, gemoeid met brandweeroptreden als gevolg van onrechtmatige daad. Deze omstandigheid heeft ons in 1979 redenen gegeven om U hieromtrent een circulaire te zenden.¹

In verband met een recent arrest van de Hoge Raad - Vlissingen/Rize - waarbij de gemeente Vlissingen met een beroep op de wil van de wetgever bij de totstandkoming van de Brandweerwet van 1985 het recht op verhaal van kosten van de brandweer werd ontzegd gaan wij hieronder in op deze ontwikkelingen.

In deze circulaire treft U aan onder:

- I een korte historische schets
- II de inhoud van het arrest van de Hoge Raad van 11 december 1992²
- III onze conclusies

VNG-circulaire 1979

Wij maakten in deze circulaire een onderscheid tussen hulpverlening en dienstverlening. Onder hulpverlening rangschikten wij de traditionele

¹ Circulaire van 1 augustus 1979, 4817, OB 1979, XII.4.3, nr.40693

² gepubliceerd in J.G. 4/1993,62, en RvdW 1993,6

brandweezorg, waarover de burger op afroep kon beschikken; tevens brachten wij daarbij tot uiting dat geleidelijk aan ook als hulpverleningstaak van de brandweer werd gezien het verlenen van technische hulp aan mens en dier bij ongevallen en rampen. Onder dienstverlening werd technische dienstverlening na afspraak verstaan.

Naar gangbaar gebruik plachten voor hulpverlening geen kosten in rekening te worden gebracht, mogelijk uit een gevoel van solidariteit met door brand getroffen. Voor dienstverlening konden naar gangbare opvatting wel kosten in rekening worden gebracht, o.a. omdat gratis dienstverlening de concurrentieverhoudingen zou kunnen verstoren.

Ter beantwoording van de betrekkelijk vele vragen vanuit de praktijk hebben wij in die circulaire in het licht van enkele Hoge Raadsarresten (betreffende een ongeval op een rijksweg resp. wrakopruiming) als oordeel gegeven dat wanneer de brandweer door onrechtmatige daad - en dan met name in geval van notoire schuld of opzet - in het geweer moet komen, de gemeente haar schade op de veroorzaker mag verhalen.

Ons motief was niet het profijtbeginsel, maar het beginsel dat een verwijtbare onrechtmatige gedraging (i.c. het volstrekt onnodig op kosten jagen van de gemeente) de veroorzaker wettelijk tot vergoeding van de daardoor veroorzaakte schade verplicht.

Om verschillende, met name praktische, redenen - zoals: veroorzaker en getroffene kunnen dezelfde persoon zijn, er zijn nooit kosten verhaald, de gemeente heeft een deel van haar personeel (nl. het vaste personeel) toch al, er kunnen ook los hiervan gemakkelijk bewijsmoeilijkheden zijn - gaven wij als oordeel dat verhaal van schade, voor de gemeente ontstaan door het noodzakelijk geworden inzetten van de brandweer - bijzondere omstandigheden daargelaten - slechts ter hand behoort te worden genomen wanneer die schade te wijten is aan notoire schuld of opzet.

Geen profijtbeginsel, maar verhaal op grond van onrechtmatige daad

Achterliggend motief was voor ons dat het algemeen belang *wel* eist dat de brandweer de hulp biedt die van haar verlangd mag worden, maar *niet* dat de gemeente notoir verwijtbaar of zelfs opzettelijk onrechtmatig toegebrachte schade zelf draagt in plaats van deze op de veroorzaker te verhalen.

De Brandweerwet van 1985

In de Brandweerwet van 1985 heeft de wetgever aan de brandweer niet alleen de traditionele brandweertaak opgedragen maar tevens het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren - in de zin van technische hulpverlening - bij ongevallen anders dan bij brand als taak toebedeeld. Zowel in de wetsgeschiedenis als bij circulaire heeft de betrokken staatssecretaris als zijn oordeel gegeven dat het niet toelaatbaar is om bij wijze van rechtenheffing kosten van hulpverlening in rekening te brengen. Met name zou dit een drempel voor alarmering kunnen vormen, hetgeen ongewenst is.

Over verhaal van schade door de gemeente op grond van onrechtmatige daad is blijkens de parlementaire stukken niet gesproken.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt verder dat de wetgever niet bedoelde om de gemeenten financieel veel zwaarder te belasten. Dit blijkt uit de passages over de technische hulpverlening, over de grenzen van wat van de gemeenten kan worden verlangd in relatie tot bijzondere, ernstige risico's, alsook over de eigen bijdrage van bedrijven.

VNG-circulaire gehandhaafd onder de Brandweerwet van 1985

Zij die de hulp van de brandweer nodig hebben en dus willen alarmeren zullen meestal niet dezelfde personen zijn als degenen die door opzet de brandweer in actie brengen; met andere woorden de door brand getroffen en c.q. andere in de Brandweerwet bedoelde hulpbehoevenden ondervinden dan geen drempel voor het slaan van alarm. Wij hebben daarom gemeend na de inwerkingtreding van de Brandweerwet ons standpunt te mogen handhaven.

Arrest Hoge Raad inzake Vlissingen/Rize 11 december 1992

In de zaak Vlissingen/Rize hebben wij echter de Hoge Raad niet aan onze zijde gekregen. De Hoge Raad is van oordeel dat verhaal van door onrechtmatige daad veroorzaakte schade van de gemeente, bestaande in kosten van uitoefening van de traditionele brandweertaak, een onaanvaardbare door-kruising van de publiekrechtelijke regeling van de Brandweerwet vormt en derhalve niet toelaatbaar is.

De uitspraak van de Hoge Raad is naar wij hieronder uiteenzetten niet toegesneden op verschillende andere casusposities dan die van de zaak Vlissingen/Rize.

II. ARREST VAN DE HOGE RAAD INZAKE VLISSINGEN/RIZE

Casus

Dit arrest ³ betrof in het kort de volgende zaak. Het Turkse schip Rize K lag met een lading katoen in de haven van Vlissingen. Daar het schip niet voldeed aan diverse eisen van de Scheepvaartinspectie was het aan de ketting gelegd. Tot de uit te voeren werkzaamheden behoorde laswerk aan dek boven de lading katoen. Dit werd uitgevoerd terwijl het dek niet goed gesloten was. In de lading katoen brak brand uit. Aan boord waren geen middelen om de brand te blussen. Nadat na enkele uren bluswerkzaamheden door de brandweer het sein brand meester werd gegeven is wegens de besluiteloosheid aan boord ten aanzien van de vraag of de lading voor rekening van de rederij dan wel voor rekening van de ladingbelanghebbenden diende te komen (de zich bij het schip bevindende bergingsmaatschappijen werden weggestuurd door de kapitein) de brandweer nog enkele dagen stand-by gebleven. Na het sein brand meester heeft de brandweer nablussingswerkzaamheden verricht, niet door met water te blussen omdat de katoen daardoor zodanig zou zijn uitgezet dat het schip gescheurd zou zijn, maar van tijd tot tijd, wanneer dit weer nodig bleek, de lading met zwaar schuim en A.F.F.F. te bedekken; de brandweer heeft daarmee een extra duur blusmiddel gebruikt om het schip zo mogelijk te sparen. De gemeente(lijke brandweer) was van oordeel dat er bovendien na het sein brand meester met de kapitein de afspraak was gemaakt dat wanneer aan boord niet tot lossen werd overgegaan verdere aanwezigheid en werkzaamheden van de brandweer betaald zouden (moeten) worden.

De eis van de gemeente tegen de rederij was gebaseerd op -"hulp en berging" o.a. als alternatief in verband met het aanvankelijk aanwezig lijkende bewijsprobleem,

³ zie noot 1

- zaakwaarneming,
- de boven vermelde overeenkomst tussen de gemeentelijke brandweer en de kapitein,
- aan grove schuld te wijten onrechtmatige daad, bestaande in het niet voorhanden hebben van blusmiddelen en - vooral - het aan het lijntje houden van de brandweer wat betreft het lossen van de lading.

Oordeel van de Hoge Raad

Enigszins verkort weergegeven luidde het oordeel van de Hoge Raad als volgt.

1. De cassatieklacht tegen het oordeel van het Hof, welk oordeel kort samengevat inhield:

- de gemeente is hier opgetreden ter vervulling van haar publiekrechtelijke taak, waarbij het Hof op het oog heeft de in art. 1 lid 4, aanhef en onder a, Brandweerwet 1985 eerst omschreven taken, te weten "het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar";
- zulks wordt niet anders doordat een aantal aangelegenheden de scheepvaart betreffende in het Wetboek van Koophandel en in andere wetgeving is geregeld;

faalt naar het oordeel van de Hoge Raad, omdat deze geen steun vindt in de tekst of de geschiedenis van de Brandweerwet resp. van deze titel van het Wetboek van Koophandel.

2. De cassatieklacht, die zich richtte tegen het oordeel van het Hof, dat kort samengevat inhield:

- nu het blussen van de brand tot het sein "brand meester" noodzakelijk was wegens gevaar voor havens c.a. en gevaar voor mensenlevens, moet - anders dan de Gemeente heeft betoogd - worden aangenomen dat ook hetgeen na dit sein door de brandweer is gedaan, is verricht ter uitoefening van genoemde taak

faalt naar het oordeel van de Hoge Raad. De Hoge Raad formuleert dit aldus:

"Het miskent dat het Hof ... heeft verworpen het betoog van de Gemeente dat de extra dure maatregelen zijn getroffen in het belang van schip en lading en niet ter voorkoming van gevaar voor levens en omgeving. Onbegrijpelijk is deze verwerping niet."

3. Een viertal volgende cassatieklachten stellen aldus de Hoge Raad "de vraag aan de orde of een overheidslichaam dat bij de uitoefening van een hem bij een publiekrechtelijke regeling opgedragen publieke taak kosten heeft gemaakt, deze kosten langs privaatrechtelijke weg kan verhalen. In deze zaak zijn de volgende vier grondslagen aan de orde: overeenkomst (in het bijzonder de overeenkomst als bedoeld in Boek 2 titel 7 van het Wetboek van Koophandel (d.w.z. de overeenkomst van hulp en berging, VNG)), art. 552 (oud) K. (hulp en berging, VNG), zaakwaarneming en onrechtmatige daad"

maar falen naar het oordeel van de Hoge Raad.

De Hoge Raad formuleert zijn antwoord aldus:

"Deze vraag moet worden beantwoord aan de hand van soortgelijke maatstaven als die welke zijn aanvaard in HR 26 januari 1990, NJ 1991, 393 (Windmill). Wanneer de publiekrechtelijke regeling niet in beantwoording van de vraag voorziet, is beslissend of kostenverhaal via het privaatrecht die regeling op onaanvaardbare wijze doorkruist. Daarbij moet ondermeer worden gelet op de inhoud en strekking van de regeling (die ook kan blijken uit haar geschiedenis), zulks mede in verband met de aard van de taak en de aard van de kosten. Van belang is hierbij dat, wanneer verhaal van kosten langs publiekrechtelijke weg is uitgesloten, zulks een belangrijke aanwijzing is dat verhaal van kosten langs privaatrechtelijke weg ook is uitgesloten.

"Tegen deze achtergrond kan over verhaal van kosten als de onderhavige dit worden gezegd.

"De Brandweerwet 1985 bevat op het onderhavige punt geen regeling. Uit de in de conclusie van het Openbaar Ministerie, noot 26, vermelde passages uit de wetsgeschiedenis ⁴ blijkt dat de wetgever van oordeel was dat het niet aangaat kosten van de hier aan de orde zijnde publieke taakuitoefening langs publiekrechtelijke weg aan burgers in rekening te brengen. Zulks vindt bevestiging in de conclusie van het Openbaar Ministerie, nr. 2.35, geciteerde Circulaire van 1985 van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken ⁵. Voorts is nog van belang, dat - zoals in deze circulaire wordt aangestipt - verhaal van kosten ertoe zou kunnen leiden dat bij de burger een drempel zou kunnen ontstaan om tot alarmering over te gaan, hetgeen uit een oogpunt van openbaar belang onwenselijk is. Tenslotte valt erop te wijzen dat het hier gaat om een kerntaak van de overheid, welke van oudsher door haar is uitgeoefend zonder dat kosten in rekening werden gebracht.

"Uit een en ander volgt dat verhaal langs publiekrechtelijke weg van kosten als de onderhavige is uitgesloten.

"Nu verhaal langs publiekrechtelijke weg is uitgesloten op voormelde aan het openbaar belang ontleende gronden, zou kostenverhaal langs privaatrechtelijke weg neerkomen op een onaanvaardbare doorkruising van deze publiekrechtelijke regeling. Tegen deze achtergrond is er ook geen reden hierbij een uitzondering te maken voor gevallen waarin de brand te wijten is aan opzet of grove schuld."

III. CONCLUSIES

1. Uit de rechtspraak van de Hoge Raad (zoals het rijkswegarrest, een wrakopruiingsarrest, en het Benckiserarrest ⁶) over een periode van

⁴ MvT, Bijl.Hand.II 1980-1981, 16 695, nr.3, p.11, tweede volle alinea, laatste zin; p.12 eerste volzin; p.13, tweede alinea, laatste zin; VV, Bijl.Hand.II 1982-1983, nr.11, p.7, voorlaatste alinea; MvA, Bijl. Hand.II 1983-1984, nr.12, p.22, voorlaatste alinea

⁵ Opgenomen in OB 1985, XII.4.3, nr. 48080

⁶ HR 19 dec.1975, NJ 1976,280, HR 26 mei 1978, NJ 1978,615 en HR 14 apr.1989, NJ 1990,712.

anderhalf decennium mag worden afgeleid dat in beginsel ook de overheid die in de uitoefening van een publieke taak door schuld of opzet van een ander schade oploopt, die schade mag verhalen, met name wanneer het gaat om een ernstige schade van de overheid en een hoge mate van onzorgvuldigheid van de veroorzaker.

2. Ingevolge het arrest Vlissingen/Rize geldt dit niet voor verhaal van kosten van de brandweer; de Hoge Raad was van oordeel dat, nu de wetgever op aan het algemeen belang ontleende gronden geen publiekrechtelijk verhaal van kosten van de brandweer wilde toestaan, het niet aangaat dat deze kosten op enigerlei wijze langs privaatrechtelijke weg worden verhaald.

In de zaak Vlissingen/Rize ging het om een een situatie waarin naar de vaststelling door het Hof bij de nablissing nog gevaar voor levens en omgeving bestond.

Verhaal van kosten zou naar het oordeel van de Hoge Raad een mogelijke drempel kunnen doen ontstaan om tot alarmering van de brandweer over te gaan. Bovendien betrof het de uitoefening van een kerntaak door de brandweer, die vanouds door de overheid is uitgeoefend zonder kostenverhaal.

Tegen deze achtergrond zag de Hoge Raad geen reden voor een ander oordeel ingeval van brandveroorzaking door grove schuld of opzet.

3. Het valt op dat de Hoge Raad, waar het hier gaat om de positie van de gemeente(lijke brandweer) gevallen van grove schuld en opzet enerzijds en andere gevallen anderzijds gelijkschakelt, zonder duidelijk te maken waarom dit wordt gedaan.

Dit is jammer, niet alleen omdat men ook in een proefproces zoals het proces Vlissingen/Rize graag wil weten waarom het bij een interpretatie van de wil van de wetgever door de Hoge Raad niet relevant is te achten dat schade van de overheid opzettelijk of door grove schuld wordt veroorzaakt, maar ook om in andere gevallen gemakkelijker een oordeel te kunnen vellen.

4. Men behoeft echter naar ons oordeel aan het arrest Vlissingen/Rize geen ruimere betekenis toe te kennen dan strikt nodig is.

In de zaak Vlissingen/Rize ging het om een situatie waarin bij de nablissing naar de vaststelling door het Hof nog gevaar voor levens en omgeving bestond. Er zijn ook diverse andere situaties denkbaar, waaronder ook situaties met gevaar voor levens en omgeving, die een ander oordeel rechtvaardigen dan in het arrest Vlissingen/Rize is uitgesproken.

De totstandkomingsgeschiedenis van de Brandweerwet, waarop de Hoge Raad zich beroept, sluit verhaal van kosten (door middel van heffing van rechten) slechts uit op personen voorzover dit een verzoek om hulpverlening aan die personen of aan hun dieren voorzover in nood/gevaar zou kunnen belemmeren.

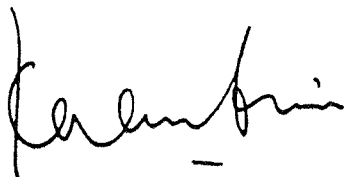
Men moet bij het doortrekken van deze wil van de wetgever naar het vlak van schadevergoeding wegens onrechtmatige daad zich steeds de ratio van die wil realiseren.

Hetzelfde geldt voor die gevallen waarin de gemeente anderszins privaatrechtelijk (bijv. door een overeenkomst) tracht te voorkomen dat zij belast wordt of blijft met kosten die niet tengevolge van de wil van de wetgever door haar behoren of behoeven te worden gedragen.

5. Zeker in een tijd van toenemend vandalisme en criminaliteit enerzijds en noodzaak van bezuiniging door de overheid anderzijds zou het niet alleen als een recht maar zelfs als een maatschappelijke plicht mogen worden gezien dat de overheid inderdaad tracht te verhalen als daartoe goede gronden en overwegende redenen voor bestaan. Naar ons oordeel is er geen reden voor de kosten van de brandweer in dit opzicht een uitzondering te maken, althans indien en voorzover daardoor geen drempel wordt opgeworpen voor het noodzakelijke alarmeren van de brandweer. Met het woord "noodzakelijk" bedoelen wij aan te geven dat het om hulpverlening in noodsituaties gaat.

Wij hopen U hiermede van dienst te zijn.

VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN



mr. K.G. de Vries
hoofddirecteur