

Memo

Aan: Denktank/Werktank rechtspositie brandweervrijwilligers

Van: Marcel Dokter, Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers

Datum: 13 juli 2020

Betreft: Reflectie op proces denkrichting/taakdifferentiatie

Een bekend spreekwoord luidt; beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald. Onze vrees dat de gepresenteerde denkrichting en takenmatrix zal leiden tot een tweedeling in eerste- en tweederangs brandweermensen heeft ons aangespoord om met deze memo onze zienswijze kenbaar te maken.

Het stelsel van brandweezorg en rampenbestrijding in Nederland is grotendeels afhankelijk van de inzet van 19.000 Vrijwilligers. Het belang dat wordt gehecht aan deze inzet is in het regeerakkoord nog eens benadrukt. Maar als gevolg van juridische onvolkomenheden in de rechtspositie dreigt er een eind te komen aan het voortbestaan van het fenomeen Vrijwilliger. Parlement, de minister van JenV en de werkgevers pleiten voor het behoud van Vrijwilligheid. Een Denktank met deskundigen moet in december met oplossingen komen.

Sinds 28 februari maakt de VBV deel uit van deze Denktank. In maart 2020 is als gevolg van de Coronacrisis besloten om het traject omtrent de taakdifferentiatie brandweer op te schorten. Daardoor is de inbreng van de VBV in de Denktank feitelijk pas bij de vijfde bijeenkomst op 19 juni jl. tot stand gekomen. Omdat de Werktank voortvarend heeft doorgewerkt aan de doorontwikkeling van de denkrichting en de takenmatrix, zijn deze zo goed als afgerond en is ook de opzet van de uitvraag in de 25 veiligheidsregio's al uitgewerkt. De VBV heeft aan de inhoudelijke dialoog over de voor- en nadelen van de denkrichting niet mee kunnen doen.

Hoewel voor de aanscherping van de denkrichting twee bijeenkomsten (Harderwijk en Vught) zijn georganiseerd waarbij alle veiligheidsregio's waren aangesloten, is er van een wezenlijke betrokkenheid van Vrijwilligers in de aanscherping van de denkrichting, de takenmatrix en de uitvraag, tot op heden eigenlijk geen sprake. Dit terwijl *'een vrijwilligersorganisatie alleen maar goed kan functioneren als vrijwilligers kunnen instemmen met de wijze waarop de organisatieleiding de algemeen aanvaarde organisatiedoelinden realiseert'*, aldus Gerrit Haverkamp in zijn proefschrift 'Vuur als gemeenschappelijke vijand' (p. 109-110).

In de voorliggende denkrichting en takenmatrix ligt het meer dan denkbeeldige risico opgesloten voor het in het leven roepen van eerste- en tweederangs brandweermensen. Wij willen in deze memo daar nadrukkelijk onze bezorgdheid over uiten. Dit met het doel een teloorgang van een goed functionerend systeem te voorkomen wanneer groepen Vrijwilligers afhaken als zij door taakdifferentiatie het Vrijwilligerschap bij de brandweer als niet meer volwaardig beschouwen. Vooral omdat zij dit jaren naar volle tevredenheid hebben gedaan met een imago als hoogst gewaardeerde overheidsdienst van het land tot gevolg.

Fragiele balans

De VBV omarmt nieuwe vormen en het - waar mogelijk - vereenvoudigen van voorwaarden voor de inzet van Vrijwilligers voor de brandweezorg. Maar omdat Vrijwilligers bij de brandweer hun voldoening halen uit de taakinhoud¹ vrezen wij dat door het 'limiteren' van het huidige takenpakket van Vrijwilligers er een ongewenst spanningsveld zal ontstaan tussen deze Vrijwilligers en beroeps. Verschillende onderzoeken over brandweervrijwilligers die in de laatste decennia zijn uitgevoerd laten dit keer op keer zien. Een triest dieptepunt vormt de verhouding tussen beroeps en vrijwilligers als 'rode draad' in het onderzoeksrapport² van de Inspectie n.a.v. de brand in de Koningkerk te Haarlem.

Onze zorg gaat daarom vooral uit naar hoe met deze takenmatrix (basis, specialistisch en aanvullende taken) de praktische vertaalslag zal worden gemaakt naar de 19.000 brandweervrijwilligers die al decennia lang naar volle tevredenheid hun bijdrage leveren aan de brandweezorg en rampenbestrijding in ons land. Het perspectief om straks op een aantal incidenttypen de 'tweede viool' te moeten spelen vormt een bedreiging voor de motivatie van brandweervrijwilligers en daarmee de continuïteit van de brandweezorg en, niet in de laatste plaats, de rampenbestrijding.

De zorgen van de VBV over de beperkende aspecten van de takenmatrix voor Vrijwilligers en het ontbreken van het taakveld rampenbestrijding heeft bestuurslid Jack Kusters inmiddels gedeeld met de Werktank.

Ook in de eerstvolgende bijeenkomst van de Denktank zullen wij hiervoor aandacht vragen.

Wnra

Het personeel van de veiligheidsregio's, waaronder brandweervrijwilligers, valt onder het bereik van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). Leunend op de oorspronkelijke doelstellingen van de minister van BZK bij de regionalisering van de brandweer; één rechtspositie voor beroepsmedewerkers en één rechtspositie voor Vrijwilligers, heeft de VBV bij brief aan de ministers van JenV en BZK van 14 mei 2018 gepleit om de Vrijwilligers bij de Brandweer uit te zonderen van de toepassing van de Wnra.

De Tweede Kamer heeft op 27 november 2018 met algemene stemmen een motie aangenomen waarin de regering verzocht werd alles in het werk te stellen om in het kader van de Wnra tot een uitzonderingspositie voor de brandweervrijwilliger te komen.

Daarom komt het op ons nogal vreemd over dat belangrijke elementen uit het advies van advocatenkantoor Capra, zoals onder meer;

- zonder de vrijwilliger uit van de WNRA en houd voor de vrijwilliger de huidige rechtspositieregeling (hoofdstuk 19 CAR/UWO) van toepassing. In het geval de beroepsmedewerker binnen de WNRA valt en dus een arbeidsrechtelijk contract krijgt, ontstaat daarmee een vijfde bouwsteen voor de denkrichting, namelijk: onderscheid in bestuursrechtelijke aanstelling (vrijwilliger) versus een arbeidsrechtelijk contract (beroepsmedewerker)
- treed in overleg om afspraken te maken aangaande wijziging van hoofdstuk 19 CAR/UWO om de artikelen inzake consignatie- en aanwezigheidsdiensten te schrappen

niet als vijfde bouwsteen zijn opgenomen in de op 19 juni jl. gepresenteerde doorontwikkelde denkrichting. De reden hiervoor is ons niet duidelijk. De twijfels in de Denktank over de betrouwbaarheid van het advies van Capra evenmin. Het achterhouden van het 28 pagina's tellend adviesrapport en de stapeling van juridische zienswijzen, heeft bij de VBV geleid tot scepsis over de verdere uitwerking van de denkrichting.

Beeldvorming

Het bepalen van de contouren van mogelijke oplossingen voor het oorspronkelijke vraagstuk lijkt verweven te zijn geraakt met andere beleidsdoelstellingen, zoals het brede vraagstuk van Vrijwilligheid. Volgens het Veiligheidsberaad spelen er diverse maatschappelijke, demografische en juridische ontwikkelingen die de robuustheid en toekomstbestendigheid van het stelsel van vrijwilligheid bij de brandweer (kunnen) ondermijnen.

Het valt niet te ontkennen dat op diverse plekken in het land het steeds moeilijker wordt om voldoende vrijwilligers te werven en de beschikbaarheid met name overdag fors minder is. Wij constateren verder dat de formatieve sterkte (het beschikbare potentieel) van het vrijwilligersbestand voor brandweezorg en rampenbestrijding in het afgelopen decennium in ons land met 2770 vrijwilligers is afgenomen (bron: CBS).

Het is een groot misverstand dat enkel maatschappelijke en demografische ontwikkelingen ten grondslag liggen aan deze terugloop. In het belevingsonderzoek is immers aan het licht gekomen dat de lokale ontworteling, de opgeschaalde bureaucratiesingering en het op grote afstand zetten van het beheer van de incidentbestrijding fors hebben bijgedragen aan het gevoel van veel Vrijwilligers dat zij in de veiligheidsregio een nummer zijn geworden en de ervaren kloof met de korpsleiding. Daarnaast gaat het uit de operationele sterkte afvoeren van grote aantallen tankautospuitten, hulpverleningsvoertuigen en ander materieel uit de kazernes gepaard met het al dan niet gedwongen vertrek van het bijbehorend personeel.

Dit is zonder meer van invloed op het beschikbare potentieel en daarmee de paraatheid. Het evidente verschil tussen beroeps- en vrijwillige brandweerlieden - de onzekerheid van de individuele beschikbaarheid op het moment van een alarmering - wordt des te sterker van belang als het aantal Vrijwilligers dat aangesproken wordt om gehoor te geven aan een oproep door ondoordachte bezuinigingen verminderd wordt. Het negeren van dit organisatie effect op de paraatheid van de Vrijwillige brandweer is voor Vrijwilligers en de VBV moeilijk te begrijpen. Juist omdat hierin een te beïnvloeden kans voor de toekomstbestendigheid van het systeem zit.

Samenvatting

Het kabinet heeft in het regeerakkoord middelen opgenomen om de inzet van Vrijwilligers bij de brandweer te bevorderen en is gezamenlijk het Programma Vrijwilligheid ingericht. Dit is tevergeefs wanneer oplossingsrichtingen worden bedacht en gekozen die niet kunnen rekenen op het draagvlak bij de repressieve Vrijwillige brandweermensen in de circa 950 brandweerkazernes in ons land.

Immers, onze brandweerorganisatie bestaat al decennia lang uit voornamelijk vrijwilligers die bij nacht en ontij, als eersten, de '(on)vrijwillige confrontatie aan gaan met risico's van brand, ongevallen, gevaarlijke stoffen' en terreur. (Gerrit Haverkamp, "Vuur als gemeenschappelijke vijand", 2005).

De fragiele vrijwilligersbalans en de veiligheid is niet gebaat bij het creëren van tweederangs brandweermensen. Het scheppen van helderheid over de taakverdeling en het zorgvuldig in kaart brengen van de consequenties door het organiseren van de (beleving)uitvraag is daarom van grote betekenis voor de te kiezen oplossingsrichting.

Bovendien zijn in de meeste landen de eisen die aan brandweervrijwilligers worden gesteld gelijk aan de eisen die aan brandweerlieden in beroepsdienst worden gesteld. Dat rechtvaardigt de vraag waarom wij in Nederland kiezen voor acute en tevens ingrijpende maatregelen, terwijl Duitsland en Frankrijk gezamenlijk lobbyen bij de Europese Commissie voor een collectieve oplossing voor Vrijwilligers bij de brandweer.

Dat laat onverlet dat de VBV graag constructief meewerkt aan een solide en toekomstbestendige oplossing, maar we zijn gelijktijdig beducht voor ingrijpende gevolgen. De VBV is van mening dat bovengenoemde zaken onlosmakelijk verbonden zijn met het voortbestaan van de Vrijwilligheid bij de Brandweer. Om die reden gaan we over bovenstaande zienswijze graag in gesprek.

¹ TNO-rapport 'Vrijwilligers bij de brandweer: bouwstenen voor visieontwikkeling', juli 2013

² Rapport 'Brand in de Koningkerk te Haarlem', Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, maart 2004