



- AANTEKENEN -

De Minister van Justitie en Veiligheid
De heer prof. mr. F.B.J. Grapperhaus
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum : 10 december 2020
Onderwerp : Eerste reactie op eindrapport evaluatie Wvr
Bijlage(n) : Geen

Geachte heer Grapperhaus,

Bij brief van 2 december heeft U de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (hierna; VBV) verzocht om een eerste reactie op het eindrapport van de Commissie evaluatie Wet veiligheidsregio's (hierna: de Commissie). Wij danken u hartelijk voor de mogelijkheid om een reactie te geven op het rapport. Hieronder treft U onze eerste reactie aan, met de opmerking dat de tijdruimte die ons hiervoor gegund wordt wel erg krap is, mede omdat wij helaas niet in de gelegenheid zijn gesteld om feedback te geven op het conceptrapport. Onze eerste reactie is verdeeld over verschillende onderwerpen waarvan wij het van belang vinden die bij U onder de aandacht te brengen.

Allereerst is de VBV verheugd te zien dat de Commissie zich uitspreekt over twee eigenstandige pilaren binnen de wet, namelijk brandweezorg en crisisbeheersing, tevens vertegenwoordigd door twee gelijkwaardige directeuren binnen de organisatie. Bovendien zijn we verheugd te signaleren dat er aangestuurd wordt op een aparte brandweeracademie, evenals vakinhoudelijke kwaliteitseisen voor leidinggevenden. Echter, de VBV merkt op dat de evaluatie het beeld opwekt dat de wetgeving de enige veroorzaker is van de huidige situatie. Bij ons blijft vooral het beeld hangen dat er grondig nagedacht moet worden over hoe een eventuele aanpassing van de wet ook daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden en voorkomen wordt dat wederom 25 verschillende invullingen worden gegeven aan dezelfde kaders. Dat gezegd hebbende benadrukken we graag de volgende punten.

Vrijwilligheid als pilaar

Met het oog op het feit dat 77% van het operationele personeel voor de brandweezorg en rampenbestrijding in ons land Vrijwilliger is, verbazen wij ons over het gebrek aan aandacht voor het concept vrijwilligheid in de wetsevaluatie. Het rapport doet voorkomen alsof de kerntaak van de brandweer voor het merendeel door beroeps wordt uitgevoerd. Sterker nog, in het hele rapport wordt inhoudelijk slechts twee keer gerept over het concept vrijwilligheid, één keer m.b.t. de weerstand die regionalisering meebracht en één keer m.b.t. taakdifferentiatie. De rol van vrijwilligheid binnen het huidige bestel en de beleving van het repressieve brandweerpersoneel¹ over de doorontwikkeling van de Nederlandse brandweer lijkt grotendeels buiten beeld te zijn geraakt. De VBV vraagt zich dan ook af hoe de aanbevelingen van de Commissie zich daadwerkelijk verhouden tot de ervaren kloof tussen de wereld van bestuurders en managers ten opzichte van de werkvloer op de post of kazerne en het concept vrijwilligheid zoals dat mede door U, het kabinet² en het parlement³ gewaardeerd wordt.

Kwaliteit van de evaluatie

De VBV waardeert de omvang en grondigheid waarmee de Commissie te werk is gegaan. Daarbij merkt de VBV op dat de kern van de bevindingen van de Commissie zijn gebaseerd op uitkomsten van interviews met betrokkenen in het veld, veelal de *usual suspects*. Hiermee wordt voor een gedeelte de kwaliteit van de bevindingen beperkt tot het niveau van de geïnterviewden. Een vorm van triangulatie heeft voor zover de VBV kan overzien op basis van het rapport onvoldoende plaats gevonden. Echt vernieuwend en grondig is de voorliggende evaluatie dan ook

Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV)

Bezoek : Larijkslaan 1	Telefoon : 033 - 49 62 768	Fiscaal : 81.86.45.167
3833 AM Leusden	Fax : 033 - 49 62 777	KvK-nummer : 08168567
Post : Postbus 290	Home : www.brandweervrijwilligers.nl	Bank: NL16 RABO 0309 1304 25
3830 AG Leusden	E-mail : info@brandweervrijwilligers.nl	



helaas niet. Daarnaast constateert de VBV dat de Commissie regelmatig meningen deponeert zonder deze daadwerkelijk goed te onderbouwen (bijv. door de veiligheidsregio's is brandweezorg sterk verbeterd en geprofessionaliseerd of crisisbeheersing is vooral een netwerktaak) en veronderstelt de Commissie onterecht causaliteit (het teruglopende aantal doden als gevolg van brand komt door een goede kwaliteit brandweezorg, p.33).

Regionale - / landelijke slagkracht

De besluitvorming in een veiligheidsregio over takenpakket, mensen en materieel van de brandweer blijkt sterk gericht op de vraag hoe men met zo min mogelijk middelen binnen de eigen regio kan voldoen aan de wettelijke eisen, veelal met een sterke focus op brandbestrijding. Er dient naar de mening van de VBV meer aandacht te komen voor de taken op het gebied van hulpverlening, incidentbestrijding gevaarlijke stoffen en de bestrijding van waterongevallen. Daartoe behoort ook een betrouwbaar beeld van welke capaciteiten nodig, maar vooral ook beschikbaar zijn om de impact van een incident te beperken. Bovendien geldt dat een investering op preventie niet ten koste mag gaan van de minimale benodigde slagkracht die nodig is voor een basisvoorziening brandweezorg, iets waar helaas de afgelopen jaren wel degelijk aan is getornd.

Professionalisering en kwaliteit

De Commissie heeft zowel naar de wet als naar de praktijk gekeken en constateert dat voor beide veranderingen noodzakelijk zijn. Deze conclusie delen wij. Gebrekkige naleving van wettelijke bepalingen, dan wel het 'gemotiveerd afwijken' ervan, hebben geleid tot het ontstaan van 25 regionale subarena's waarin allerlei verschillende normenkaders, met uiteenlopende beschermingsniveaus voor de burger zijn ontstaan. Hoewel dat geen verrassing kan zijn, is deze ontwikkeling nu door de Commissie als potentieel risico geïdentificeerd.

Met recht merkt de Commissie op dat het lerend vermogen van de regio's – specifiek het brandweeronderdeel – nog onvoldoende ingericht is. Bovendien ontbreekt het de organisaties aan een kwalitatief kader waarin brandweezorg uitgevoerd moet worden en aan getoetst kan worden. Meer specifiek signaleert de Commissie dat *"De kwaliteit van brandweezorg wordt door de wet feitelijk gereduceerd tot twee aspecten: opkomsttijden en voertuigbezetting. Daarmee ontbreekt aandacht voor andere kwaliteitsaspecten, zoals paraatheid, slagkracht en het voortzettingsvermogen van de brandweer."* Bovendien schrikt de VBV van de constatering dat *"De Wvr stelt wel eisen aan vakbekwaam worden van mensen, maar nauwelijks aan het vakbekwaam blijven van mensen, dus permanent leren op basis van lessen uit de praktijk is nauwelijks een eis. Het veld kenmerkt zich door een groot aantal rapportages en evaluaties, zeker na incidenten. Opgedane kennis wordt echter niet altijd omgezet in verbeteringen in de organisatie. Ook wordt nieuw vergaarde kennis op dit moment beperkt meegenomen in opleidingen, trainingen en oefeningen. Zelden leidt dit tot aanpassing van het systeem."*

Als gevolg van bovenstaande constatering verbaast de VBV zich allereerst over de uitspraken die de Commissie doet over de waargenomen kwaliteit van brandweezorg, verbeteringen en professionalisering. Sterker nog, de VBV ziet zich bevestigd in haar waarnemingen dat het kwaliteitsfundament waarop brandweezorg gestoeld zou moeten zijn in de afgelopen jaren onderbelicht is gebleven met ongewenste en negatieve gevolgen voor de vakbekwaamheid van de Nederlandse brandweermedewerker. Professionalisering kan niet zonder een relevant kwaliteits- en toetsingskader en zonder lerend vermogen.

Bovendien signaleert de VBV dat de Commissie stelt dat commandanten en besturen verantwoordelijk zijn voor het gezamenlijk stellen van de standaarden en normering van kwaliteit, maar dat de commissie tegelijkertijd ook aangeeft dat er op dit niveau nog onvoldoende kennis is om dat ook tot uitvoering te kunnen brengen. Ook de constatering dat *"Rijksoverheid én gemeenten hebben slechts beperkt grip op de groei van uitgaven in dit domein. Op landelijk niveau ontbreekt het aan inzicht en wordt slechts beperkt invulling gegeven aan monitoring en sturing op uitgaven."* bevestigt de vermoedens van de VBV dat doelmatigheid en kwaliteit in de sector afwezig is.

Kortom, de conclusie van de Commissie dat de veiligheidsregio's sinds de inwerkingtreding van de Wvr over de periode 2010 tot 2020 sterk zijn geprofessionaliseerd laat ruimte voor interpretatie en is slechts zeer beperkt herkenbaar voor de VBV. Er is inderdaad geprofessionaliseerd, maar nog onvoldoende voor wat de VBV betreft. Sterker nog, professionalisering kan niet zonder passend kwaliteits- en toetsingskader en zonder lerend vermogen.



De VBV vraagt u dan ook om de conclusie van de Commissie over de kwaliteit van brandweezorg niet te interpreteren als zijnde goed, maar vooral te zien als een complex traject wat aanvullende aandacht vanuit het Ministerie, de regio's en het nader te bepalen kennisinstituut behoeft. Bovendien ziet de VBV voor zichzelf een rol weggelegd in het met de andere verantwoordelijke gremia bepalen van de kwaliteitseisen voor brandweezorg.

Unité de doctrine

In aanvulling op bovenstaande signaleert de VBV dat de Commissie vertrouwen heeft in de besturen om gezamenlijk te komen tot de volgende activiteiten:

- het periodiek formuleren van de gezamenlijke inhoudelijke opgave voor de brandweer
- voor de risicoanalyse, risicobeheersing, preparatie, respons en herstel van regio-overstijgende (risico's op) branden en ongevallen
- het vaststellen en handhaven van de normen en standaarden voor de brandweezorg

De VBV acht regie en toezicht op het totaal van de inhoudelijke opgave door het Ministerie en de Inspectie onontbeerlijk. Immers, waar eenieder gezamenlijk verantwoordelijk is, verliest de individuele verantwoordelijkheid aan gewicht. Let wel: de gemeenteraad is eindverantwoordelijk voor de veiligheid in de gemeente maar via een invulling van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van afgevaardigde besturen op afstand komt daar naar de overtuiging van de VBV weinig van terecht. Onze voorkeur gaat uit naar het onder regie van het Ministerie horen van burgers, vakmensen en bestuurders om te komen tot een unité de doctrine.

Private (bedrijfs)brandweer

Als het gaat over het bevorderen van zelfredzaamheid, lijkt het ons gepast dat dit niet alleen voor burgers geldt, maar zeker ook voor bedrijven. In het verleden hadden veel risicovolle bedrijven een eigen bedrijfsbrandweer. Maar die zijn voor het overgrote deel opgeheven, terwijl de risico's voor de samenleving onverminderd bleven bestaan. Die risico's moeten nu door de overheidsbrandweer worden bestreden. De Commissie zet hiervoor de deur op een kier voor het toetreden van private (bedrijfs)brandweerorganisaties tot bepaalde bestuurlijke gremia. Het is goed het gesprek te voeren over het breder inrichten van brandweersamenwerking. De VBV moedigt deze ontwikkelingen aan.

De rol van het IFV en andere actoren

De Commissie trekt een aantal conclusies over het IFV waar de VBV zich in herkent. Hoewel de Commissie aangeeft dat de inrichting van het systeem er toe heeft geleid dat het IFV niet ten volste haar rol waar heeft kunnen maken, signaleert de VBV dat ook de organisatie en interne kwaliteit van het IFV daar toe heeft bijgedragen. Dit valt dus niet eenzijdig te wijten aan de inrichting van het systeem. De VBV vraagt U dan ook niet alleen na te denken over de herinrichting zoals beschreven in de evaluatie, maar ook na te denken over hoe geïnvesteerd kan worden in de interne kwaliteit van een dergelijk instituut. Bovendien leeft de vraag bij de VBV in hoeverre de voorgestelde oplossing van de Commissie bijdraagt aan een fundamentele kwaliteitsslag binnen het kennisinstituut of dat het vooral een verplaatsing van het probleem is. Specifiek geldt dit voor de aanbeveling *"alle taken die het huidige IFV uitvoert maar die niet passen onder de noemer kennis, opleiding en onderzoek, zoals het invullen van een platform- en netwerkfunctie en een gemeenschappelijk beheerfunctie, worden overgedragen aan de veiligheidsregio's."* De VBV is van mening dat de veiligheidsregio's tot op heden hier onvoldoende op zijn voorbereid.

De Commissie pleit verder (p.113) voor het inrichten van een samenwerkingsplatform voor alles wat de veiligheidsregio's gezamenlijk willen organiseren, daarbij o.a. verwijzend naar de wettelijke taken van het IFV. De in 2012 bij amendement georganiseerde positie en betrokkenheid van het in de brandweezorg werkzame personeel bij de besluitvorming⁴, lijkt uit het beeld te zijn verdwenen. Het ontbreekt aan een volwaardige gesprekspartner die de belangen van zowel personeel als organisatie afweegt. Een reguliere vakbond kijkt veelal slechts naar de arbeidsvoorwaarden van het personeel, de OR naar het organisatiebelang maar er is geen partij die het geheel overziet en daarbij ook nog eens het grootste deel van het personeel (vrijwilligers) kan



vertegenwoordigen. Daartoe is de VBV al sinds 2008 een door parlement en regering erkende gesprekspartner. Deze positie zien wij graag verankerd in de nieuwe wetgeving.

In aanvulling op de constatering van de Commissie vraagt de VBV bovendien aandacht voor de vakinhoudelijke kennislacune die lijkt te bestaan op beleidsniveau binnen de bij brandweezorg en crisisbeheersing betrokken gremia, bijvoorbeeld waar het aankomt op regio-overstijgende problemen zoals slagkracht, arbeidstijdenwetgeving en taakdifferentiatie, waardoor oplossingsrichtingen vaak ad-hoc en gehaast zijn, onvoldoende uniform uitgevoerd worden en kwaliteit aanzienlijk in het geding komt.

Tot slot

De VBV kan zich grotendeels vinden in de conclusies die de Commissie trekt rondom de inrichting en uitvoering van de Wet Veiligheidsregio's. Sterker nog, de VBV is verheugd een groot aantal van de constatering die zij in de afgelopen jaren gedaan heeft impliciet of expliciet terug ziet komen in het rapport. Echter, de VBV signaleert ook ernstige hiaten in de manier waarop de Veiligheidsregio's de brandweezorg inrichten en ziet slechts in beperkte mate de potentie die de wetsaanpassingen hierin bieden om dit op te lossen. In sommige gevallen gaan de conclusies van de Commissie niet ver genoeg. Het naleven van afspraken en creëren van uniformiteit in het domein lijkt prioriteit nummer één te moeten zijn.

Bovenstaande is een reactie op hoofdlijnen, de VBV ziet graag de mogelijkheid om ook meer in detail te praten over de inhoud van het rapport en de toekomstige invulling van de Wvr. Vanzelfsprekend ziet de VBV uit naar een nauwe samenwerking met de betrokken partijen om te komen tot een slagvaardig en toekomstbestendig stelsel waarin hoogwaardige brandweezorg geboden kan worden. We zien uit naar uw reactie op deze brief. Uiteraard zijn we ook graag bereid om een nadere toelichting te geven.

Met vriendelijke groet,
Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers.

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Dokter', is written over a horizontal line. The signature is fluid and cursive.

Marcel Dokter
voorzitter

¹ Landelijke beeld onderzoek beleving brandweerpersoneel, 28 maart 2018

² Regeerakkoord 2017: 'Vertrouwen in de toekomst'

³ Motie Kuiken/Laan-Geselschap, 22 november 2018

⁴ Artikel 68, tweede lid, van de Wet veiligheidsregio's