

<b>Memo voor:</b>	Algemeen bestuur Veiligheidsregio Flevoland
<b>Onderwerp:</b>	Strategische notitie taakdifferentiatie

## Aanleiding

Deze memo is bedoeld om de strategische denklijn van het bestuur van de Veiligheidsregio vast te leggen en ter ondersteuning van de voorzitters VR tijdens de behandeling van het toekomstig voorstel in het Veiligheidsberaad van 22 februari 2021.

Naar aanleiding van Europese uitspraken zijn in Nederland onderzoeken gedaan naar de rechtspositie van brandweervrijwilligers. Het onderzoeksrapport van Pels Rijcken (2018) en een rapport van prof. mr. L.G. Verburg (2019) hebben het Veiligheidsberaad en de minister van JenV op 14 juni 2019 doen besluiten tot de oprichting van een denktank onder voorzitterschap van de heer Kolff om de mogelijkheden te onderzoeken om een fundamenteel onderscheid te maken tussen brandweervrijwilligers en beroepsmedewerkers. Pels Rijcken concludeerde namelijk dat er momenteel een reëel risico bestaat dat elementen in de rechtspositie van de brandweervrijwilligers in strijd zijn met Europese wet- en regelgeving.

## Uitwerking opdracht

De denktank differentiatie brandweertaken heeft de volgende opdracht meegekregen:  
*"Onderzoek hoe de brandweervrijwilligers nadrukkelijk en fundamenteel zijn te onderscheiden van de beroepskrachten (zodat wordt voldaan aan de normen uit Europese en internationale regelgeving en jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie) en breng in kaart welke mogelijke consequenties dit voor de brandweerorganisatie heeft."*

Centraal stond de vraag hoe kwalitatieve brandweezorg kan worden geleverd, zodanig dat de vrijwilligers nadrukkelijk en fundamenteel zijn te onderscheiden van de beroepskrachten, ten aanzien van de aard van het werk, de opleidingsvereisten en hoe dat vorm kan krijgen.

## Leidende principes

Bij de uitwerking van de opdracht zijn de volgende leidende principes als uitgangspunten gehanteerd:

- *Behoud van vrijwilligheid:* Bij de uitwerking geldt het uitgangspunt dat er ruimte moet zijn voor vrijwilligheid. Vrijwilligheid als onderdeel van het stelsel (en dus de oplossing) staat niet ter discussie.
- *Toekomstbestendig stelsel:* De uitwerking dient een oplossing te bieden voor de verschillende ontwikkelingen/vraagstukken die nu en in de toekomst op de brandweer/veiligheidsregio's afkomen, zoals vraagstukken rondom vrijwilligheid en de verbreding van het takenpakket, voor zover die nu kunnen worden voorzien.
- *Juridisch houdbaar:* de scenario's dienen een oplossing te bieden die in lijn is met nationale en internationale wet- en regelgeving en jurisprudentie t.a.v. de Deeltijdrichtlijn en het gelijkheidsbeginsel<sup>2</sup>, wat onverlet laat dat er ruimte moet zijn om onderbouwd met voorstellen te komen om aan de Wet veiligheidsregio's gelieerde regelgeving aan te passen.
- *Gelijkwaardige brandweezorg:* Om ruimte te bieden voor taakdifferentiatie is de denktank van mening dat de beweging moet worden gemaakt van gelijke naar gelijkwaardige brandweezorg. Dit houdt in dat meer wordt uitgegaan van 'gebiedsgerichte brandweezorg', waarbij de brandweezorg kan verschillen (differentiëren) naar risicogebied. De burger mag een gelijke manier van veiligheid verwachten maar de wijze waarop dat wordt gerealiseerd, kan en mag per gebied verschillen. De brandweezorg mag daarmee verschillend zijn. Dit past echter niet in het huidige wettelijk kader en vraagt om het vormgeven van een nieuw type toetsingskader waarbij minder op harde normen wordt getoetst, maar meer op de outcome.
- *Veiligheid van het brandweerpersoneel:* Voor de denktank is de veiligheid van brandweerpersoneel een randvoorwaarde bij iedere vorm van uitwerking. Een harde voorwaarde is dat brandweerm medewerkers hun werk veilig moeten kunnen uitvoeren.
- *Praktisch uitvoerbaar (organiseerbaar) en betaalbaar:* Bij de uitwerking geldt dat deze wel in de praktijk organiseerbaar en uitvoerbaar dient te zijn. Daarnaast geldt dat de scenario's betaalbaar dienen te zijn.

## **Landelijk proces**

In december 2019 heeft de denktank een eerste denkrichting opgeleverd. Deze is getoetst bij de regio's en op basis daarvan is de denktank in juli 2020 gekomen met een doorontwikkeld denkkader.

Het doorontwikkelde denkkader is gebaseerd op de volgende bouwstenen:

1. Verplichte beschikbaarheid: de beroepsmedewerker heeft een verplichten beschikbaarheid (o.b.v. het rooster of piket), terwijl de vrijwilliger nooit een verplichting heeft om een taak uit te voeren of beschikbaar te zijn.
2. Aantal repressieve taken: de beroepsmedewerker voert meer repressieve brandweertaken uit, aangezien de beroepsmedewerker naast de basistaken nog tenminste drie specialistische taken uitvoert (vrijwilliger maximaal één specialistische taak).
3. Type taken: voor de beroepsmedewerker geldt dat deze naast de repressieve taken tevens koude taken en nieuwe taken in het kader van de 'bredere maatschappelijke inzet' uitvoert, in tegenstelling tot de vrijwilliger.
4. Vakbekwaam worden en blijven: de beroepsmedewerker volgt een opleiding met een langere opleidingsduur dan de vrijwilliger en het vakbekwaam blijven vraagt voor de beroepsmedewerker meer inspanning.

Dit doorontwikkelde denkkader is in de zomer van 2020 voorgelegd aan alle 25 regio's om te onderzoeken op de consequenties, om zo te komen tot een landelijk beeld. Daarnaast is ook een landelijke enquête gehouden onder repressieve medewerkers om de reactie op deze denkrichting te peilen. De resultaten van deze enquête worden landelijk meegewogen bij het uiteindelijke voorstel aan het Veiligheidsberaad.

Op basis van de eerste uitvraag concludeerde de denktank, dat er een, nog onvoldoende scherp, beeld van de organisatorische, personele en financiële consequenties van de denkrichting lag. In december 2020 is daarom een aangescherpte uitvraag in de veiligheidsregio's gedaan, om landelijk wél tot een goed beeld van de consequenties te komen. Daarbij zijn ook enkele bouwstenen aangescherpt. Het betreft:

Bouwsteen 1:

- Incidenteel consigner en kazerner is mogelijk bij gebeurtenissen

Bouwsteen 2:

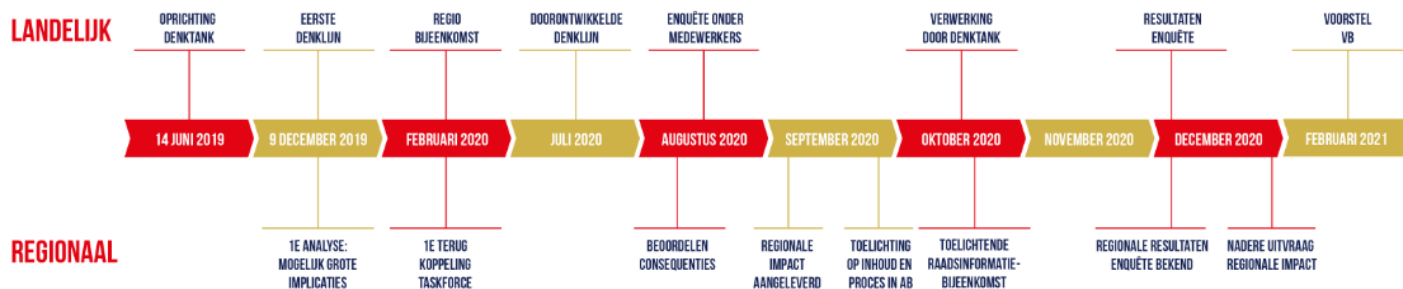
- Verschil basisbrandbestrijding en specialistische brandbestrijding is minder gedetailleerd opgenomen (tabel is verwijderd). Wat resteert is dat er een aanzienlijk verschil moet zijn tussen vakbekwaam worden en blijven
- Parttimer moet 2 specialismen hebben (ongeacht het percentage parttime)
- Bevelvoerder voert bevel over de taken waarvoor hij vakbekwaam is

Bouwsteen 3:

- De vrijwilliger mag beheersmatige taken doen voor zover die een directe relatie hebben met repressieve taken. Er zijn nadrukkelijk geen taken in het kader van brandveilig leven bedoeld.

Deze aanscherping heeft voor Flevoland geen noemenswaardige wijzigingen van de consequenties tot gevolg. De analyse van de regionale (vertrouwelijke) uitkomsten van de enquête versterkt het beeld dat de resultaten van de enquête niet bruikbaar zijn. De vragen zijn niet eenduidig geformuleerd en daardoor multi-interpretabel. Deze opiniepeiling is tendentiekus en biedt onvoldoende basis om gevalideerde uitspraken te kunnen doen over de mening van het repressieve personeel over de denkrichting. Met deze zwaarwegende kanttekening in gedachten levert de enquête op dat er op geen van de bouwstenen draagvlak is onder de medewerkers en vrijwilligers. Hoewel vrijwilligers welwillend tegenover een parttime dienstverband staan, zijn de arbeidsrechtelijke consequenties nog volledig onduidelijk. Overall is er maar zeer beperkt draagvlak voor de denkrichting.

Vanwege deze nadere uitvraag is de besluitvorming door het Veiligheidsberaad en de minister van JenV over de denkrichting uitgesteld naar 22 februari 2021.



## Regionale denklijn Flevoland

### Flevoland

De denkrichting is op dit moment niet praktisch uitvoerbaar, de consequenties voor de kwaliteit van de brandweezorg dan wel het kostenniveau zijn zeer groot en negatief.

- Door het onderscheid verplicht/niet verplicht vervalt de mogelijkheid om vrijwilligers te kazerneren. Daarmee vervalt de mogelijkheid voor vrijwilligers om via een gekazerneerde dienst (ANW) mee te draaien in het rooster. Door het vervallen van de kazerneringsmogelijkheid daalt de kwaliteit van brandweezorg drastisch (paraatheid en slagkracht). De verwachting is dat de wettelijke opkomsttijden worden niet gehaald.
- Het oplossen tot 3 specialismen voor beroepsmedewerkers is slecht uitvoerbaar. De beroepsposities in Flevoland kennen nu minder specialismen. Het verhogen van het aantal specialismen zonder dat deze in praktijk worden uitgevoerd is een onwenselijke situatie. De belasting van het opleiden en oefenen werkt belemmerend voor tweede loopbaan. De verwachting is dat er nauwelijks genoeg tijd beschikbaar is om de ontwikkeling naar een tweede loopbaan mogelijk te maken.
- De verwachting is dat de motivatie en maatschappelijke betrokkenheid van vrijwilligers daalt, door het schrappen van de kazerneringsmogelijkheden. Daarnaast biedt de denkrichting geen ruimte voor het vervullen van "koude" taken voor vrijwilligers. Denk aan voorlichting in het kader van brandveilig leven en de (onmisbare) ondersteuning bij werving en selectie. Dit leidt tot een onwenselijke beweging die terug gaat naar achterkant van de veiligheidsketen.
- De denkrichting leidt tot een sterkere scheiding tussen beroeps –organisatorische en financiële gevolgen: Er zullen substantieel meer beroepsmedewerkers aangesteld moeten worden, waardoor de slagkracht daalt. Daarnaast is er ook kans op een cultuurscheiding tussen vrijwilligers en beroeps, waarbij alle effort om tot gelijkheid te komen, teniet wordt gedaan. Daarmee sluit dit niet aan op maatschappelijke ontwikkelingen waarbij flexibele werkvormen en gelijkheid juist als groot goed wordt gezien.

Als er aanleiding is het systeem te veranderen, zal dit gepaard gaan met kosten, de regio is van mening dat die voor rekening van het rijk dienen te komen.

### Samenvattend:

Er zijn een aantal serieuze effecten te zien:

- De kwaliteit van brandweezorg daalt drastisch (paraatheid en slagkracht), vrijwillige opkomst is niet gegarandeerd, wettelijke eisen worden niet gehaald
- 3 specialismen voor een beroeps is slecht uitvoerbaar, ook belemmering voor tweede loopbaan
- De motivatie en maatschappelijke betrokkenheid van vrijwilligers daalt; beweging terug naar de achterkant van de veiligheidsketen
- Sterkere scheiding beroeps – vrijwilliger; hybride en flexibele vormen vervallen – sluit daarmee ook niet aan bij maatschappelijke ontwikkeling
- Er zal aandacht moeten zijn voor een landelijke arbeidsrechtelijke juridische toets op de contractvorm van de parttimer. Zeker in relatie tot hoofwerkgever.

Het bestuur dringt aan op het aanpassen van de koers door in te zetten op:

- Europese lobby i.s.m. Frankrijk en Duitsland (minister geeft aan dat dit minder kansrijk is)
- Intact laten huidige stelsel, maar hogere betaling vrijwilliger.
- Wijziging van het voorgestelde denkkader zodanig dat het geen afbreuk doet aan de kwaliteit van brandweezorg

