

Aan
Veiligheidsberaad en minister van JenV

Notitie

Van
Denktank taakdifferentiatie

Datum
22 februari 2021

Inzicht in consequenties denkrichting

Opdracht tot inzicht in consequenties

In juni 2019 hebben het Veiligheidsberaad en de minister van JenV de denktank opdracht gegeven om te onderzoeken hoe brandweervrijwilligers nadrukkelijk en fundamenteel zijn te onderscheiden van beroepsmedewerkers om te voldoen aan Europese regelgeving en in kaart te brengen welke mogelijke consequenties dit heeft voor de brandweerorganisatie. Na bespreking van de denkrichting in december 2019 hebben het Veiligheidsberaad en de minister van JenV de denktank verzocht om een beeld te geven van de consequenties van de denkrichting voor alle 25 veiligheidsregio's en voor de landelijke opleidingen en certificering.

Denktank komt op verschillende manieren tot inzicht

Middels deze notitie geeft de denktank inzicht in de consequenties van de denkrichting.¹

Hieronder de belangrijkste activiteiten in de afgelopen periode om tot het inzicht te komen:

- In de zomerperiode is een schriftelijke uitvraag gedaan in alle 25 veiligheidsregio's naar de consequenties van de denkrichting. Deze uitvraag resulteerde in een grote verscheidenheid aan interpretaties van de denkrichting en diepgang bij het doordenken van de consequenties. Hierdoor was het voor de denktank niet mogelijk om tot een landelijk beeld van de consequenties te komen. Om steeds vanuit eenzelfde interpretatie (bril) naar de consequenties te kijken, is gekozen voor een 'geleide uitvraag' in alle 25 veiligheidsregio's in november en december, op basis van de denkrichting van november 2020. Alle regio's zijn op basis van dezelfde uitleg van de denkrichting bevestigd en vanuit hetzelfde referentiekader zijn de consequenties opgetekend. Op die manier ontstaat er een beeld dat goed kan worden opgeteld tot een landelijk beeld.
- Alle repressieve brandweermedewerkers (ruim 23.500) zijn online gevraagd naar hun opinie aangaande de denkrichting in de maanden september en oktober 2020 middels gesloten vragen.
- Het IFV is bevestigd op de consequenties van de denkrichting voor landelijke opleidingen en certificering.
- Voor de juridische consequenties is advies gevraagd aan juridische experts op het gebied van arbeidsrecht.

¹ Denkrichting is verwoord in een separaat document 'Doorontwikkelde denkrichting – Een toekomstbestendige brandweer: een zaak van vrijwilligers en beroeps' (d.d. 24/11/2020).

Leeswijzer

De notitie is opgebouwd uit verschillende hoofdstukken, waarin verschillende type consequenties worden beschreven. In hoofdstuk één worden de organisatorische en personele consequenties geschetst van de denkrichting, zoals die zijn opgehaald vanuit de regio's. Vervolgens worden de consequenties geschetst van de denkrichting voor het landelijke stelsel van opleiding en certificering (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de financiële consequenties, waarna in hoofdstuk 4 de belangrijkste opbrengsten vanuit de opiniepeiling worden gepresenteerd. In hoofdstuk 5 wordt tenslotte aandacht besteed aan de juridische consequenties van de denkrichting.

1. Organisatorische en personele consequenties voor regio's

In dit eerste hoofdstuk wordt een landelijk beeld gegeven van de organisatorische en personele consequenties van de denkrichting voor de veiligheidsregio's. Het landelijke beeld van enkele pagina's is opgesteld op basis van honderden pagina's met opbrengsten uit de regio's. Daarmee wordt niet altijd recht gedaan aan de diepgang van de consequenties voor een specifieke regio. Voor de besluitvorming is het echter van belang om een algemeen beeld te geven van de consequenties voor de veiligheidsregio's; details van ruim 950 brandweerposten zijn daarbij niet behulpzaam.

Veel regio's hebben tijdens de uitvraag hun opvattingen gegeven over de (on)wenselijkheid van (elementen van) de denkrichting. Dergelijke opvattingen zijn niet meegenomen in deze notitie. De opdracht aan de denktank was om de consequenties voor de regio's op te halen; niet om op te halen hoe de regio's aankijken tegen de denkrichting. Deze insteek kan betekenen dat diverse regio's hun geuite zorgen niet vertegenwoordigd zien in de opbrengsten. Daar waar zorgen overigens zijn te vertalen naar consequenties, zijn die consequenties meegenomen in dit landelijke beeld.

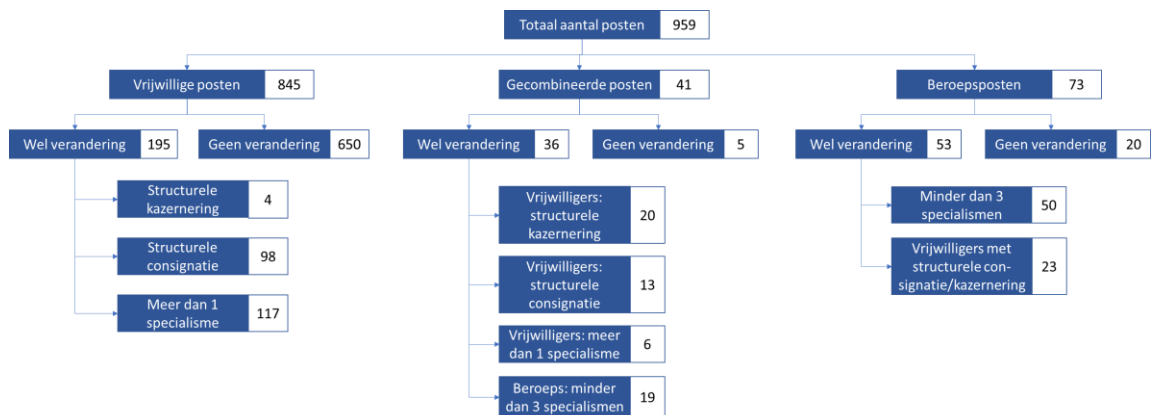
In dit eerste hoofdstuk worden de belangrijkste consequenties weergegeven die naar voren zijn gekomen. In paragraaf 1.1 worden de consequenties per type post weergegeven. In de gesprekken met regio's is steeds gestart bij het inzichtelijk maken van de consequenties per post. Daarbij zijn verschillende type posten te onderscheiden met specifieke consequenties. De consequenties zijn tevens veelal te ordenen naar de vier bouwstenen, zoals weergegeven in paragraaf 1.2. Tenslotte wordt in paragraaf 1.3 ingegaan op de opvattingen vanuit de regio's aangaande de uitvoerbaarheid en brandweercultuur.

1.1. Consequenties per type post

Voor bijna driehonderd posten verandert er iets

Om tot een goede inschatting te komen van de consequenties, is gekeken naar alle brandweerposten in Nederland en is bezien in hoeverre de denkrichting consequenties heeft voor die post. Van de in totaal 959 brandweerposten in Nederland, verandert er door de denkrichting voor 284 posten iets.²

² Daarin is niet meegenomen dat er feitelijk voor vrijwel alle vrijwillige posten iets verandert, omdat een deel van de niet-repressieve taken (zoals brandveilig leven activiteiten) niet meer door vrijwilligers mogen worden uitgevoerd. Het gaat om de vraag in hoeverre er naast dat punt iets verandert voor een post.



Figuur 1: Overzicht aantal posten vanuit landelijk beeld

Cijfermatig kan tot het volgende overzicht worden gekomen:

- In Nederland telt in totaal 959 brandweerposten, waarvan 845 (88%) vrijwillige posten, 73 beroepsposten (8%) en 41 gecombineerde posten (4%).³
- Van de in totaal 959 posten wordt voor 284 posten aangegeven dat er iets verandert voor die post en de medewerkers van die post door de denkrichting; in 30% van alle posten worden consequenties ervaren. Wanneer dit wordt uitgesplitst naar beroepsposten en vrijwillige posten, verandert er voor 23% (195 posten) van de vrijwillige posten iets en voor 73% (53 posten) van de beroepsposten. Voor de gecombineerde posten verandert er voor 88% (36 posten) iets.
- Voor 4 vrijwillige posten verandert er iets omdat ze gebruik maken van enige vorm van kazernering en voor 98 vrijwillige posten verandert er iets omdat ze gebruik maken van structurele consignatie. Voor 117 vrijwillige posten verandert er iets, omdat ze meer dan één specialisme per persoon hebben;
- Voor 50 beroepsposten verandert er iets, omdat ze over minder dan 3 specialismen beschikken per persoon. Voor 23 beroepsposten verandert er iets omdat ze gebruik maken van gekazerneerde of geconsigneerde vrijwilligers.
- Voor 33 van de 41 gecombineerde posten verandert er iets, omdat er geen gebruik meer kan worden gemaakt van gekazerneerde of geconsigneerde vrijwilligers. Daarnaast geldt voor 19 gecombineerde posten dat er ook iets voor de beroepsmedewerkers verandert, omdat ze over minder dan 3 specialismen beschikken per persoon.

Hieronder worden eerst per type post de consequenties beschreven.

Impact posten met structurele consignatie of kazernering van vrijwilligers

Er zijn vrijwillige, gecombineerde en beroepsposten waar gebruik wordt gemaakt van consignatie of kazernering van vrijwilligers. Deze consignatie of kazernering kan gaan om de hele post of een deel van de post (bijvoorbeeld alleen bepaalde functies zoals bevelvoerder of chauffeur) en kan gaan om 24/7 of een deel van die tijd, zoals op doordeweekse dagen tijdens kantooruren, in de avond, nacht en weekenden of tijdens vakanties. Bij vrijwillige posten gaat het veelal om het consigner van een hele post of een deel daarvan, om zo de paraatheid op niveau te houden. Soms wordt consignatie ook gebruikt om de uitrukbelasting te spreiden over vrijwilligers, met name daar waar er een hoge uitrukfrequentie is. Vrijwel alle gecombineerde posten werken met geconsigneerde of gekazerneerde vrijwilligers. Zo gaat het bijvoorbeeld om de situatie waarin overdag de post wordt bemest door

³ Met een vrijwillige post wordt een post bedoeld die primair wordt bemest door vrijwilligers. Met een beroepspost wordt een post bedoeld die primair wordt bemest door beroepskrachten en met een gecombineerde post wordt een post bedoeld die primair door zowel vrijwilligers als beroepskrachten wordt bemest (stoelen worden structureel door vrijwilligers en beroepskrachten ingeroosterd). Bij beroepsposten kan het voorkomen dat gaten in het rooster worden ingevuld door een pool van vrijwilligers.

dagdienstmedewerkers of beroepsmedewerkers en buiten kantooruren door vrijwilligers. Tenslotte zijn er ook beroepsposen waar structureel gebruik wordt gemaakt van een pool van vrijwilligers om stoelen⁴ te bemensen door middel van kazernering of consignatie (vullen van gaten in het rooster).

Een consequentie van de denkrichting is dat het structureel consigneren of kazerner van vrijwilligers niet meer mogelijk is. Voor al de posen met geconsigneerde en/of gekazerneerde vrijwilligers is er de noodzaak om te veranderen, zodat ze weer passen binnen de denkrichting. Regio's dienen voor dergelijke posen te beslissen hoe ze daarmee om willen gaan. Er zijn verschillende mogelijkheden (en daarmee verschillende consequenties) in het geval dat een post gebruik maakt van het consigneren of kazerner van vrijwilligers:

- Een keuze kan zijn om te blijven werken met vrijwilligers en te stoppen met consignatie. Om de veelal daaruit voortvloeiende geringere beschikbaarheid (paraatheid) en slagkracht en langere opkomsttijden te compenseren, is een mogelijkheid om de formatie aan vrijwilligers te vergroten. Dit om zo toch voldoende zekerheid te hebben dat er voldoende mensen inzetbaar zijn bij een incident/calamiteit. Dit is over het algemeen geen optie voor regio's; dit wordt in paragraaf 1.2. nader uitgewerkt.
- Een keuze kan zijn dat (een deel van) de vrijwilligers een parttime beroepsaanstelling krijgen aangeboden. Deze medewerkers moeten dan veelal over extra specialismen beschikken, vanwege de voor de beroeps geldende eisen. De consequentie is dan dat ze zich in de specialismen moeten bekwamen en geoefend blijven, zonder die uit te gaan voeren, omdat dit op basis van het risicoprofiel en het spreidingsplan niet nodig is. Daarnaast is het de vraag in hoeverre alle huidige vrijwilligers kunnen of willen overstappen naar een parttime beroepsaanstelling. Verder leidt het omzetten naar een parttime beroepsaanstelling mogelijk tot tweespalt op de post (scheve gezichten), met name daar waar slechts een deel van de medewerkers wordt omgezet naar een parttime beroepsaanstelling.
- Tevens kan ervoor worden gekozen dat op een gecombineerde post of een beroepspos waar een pool van kazerneerde/geconsigneerde vrijwilligers wordt gebruikt, stoelen worden omgezet van vrijwilligers naar 24/7 beroepskrachten. Het omzetten van hun huidige aanstelling naar een 24/7 beroepsaanstelling zal voor veel vrijwilligers geen optie zijn; dat betekent dat nieuwe fulltime beroepskrachten geworven, geselecteerd en opgeleid dienen te worden. Omdat het voor vrijwilligers niet meer mogelijk is om diensten mee te draaien met een beroepspos, is een andere consequentie dat de regio een manier verliest om vrijwilligers te binden en te boeien voor het brandweervak en vrijwilligers minder ervaring kunnen opdoen (uitwerking paragraaf 1.2).

Impact vrijwillige posen met meer dan één specialisme

Er is een groot aantal regio's waar er vrijwilligers zijn die momenteel meer dan één specialisme hebben. Er kunnen meerdere consequenties worden opgetekend voor dergelijke posen, afhankelijk van de keuze die de regio maakt. Theoretisch gezien zijn er vier mogelijkheden (consequenties) in het geval dat een vrijwillige post meer dan één specialisme heeft (op medewerkersniveau):

- De eerste twee keuzemogelijkheden gaan uit van het terugbrengen van het aantal specialismen per vrijwilliger naar één. Dat kan door het afstoten van specialismen (keuze 1) of het verplaatsen van een of meer specialismen naar een andere post (keuze 2). Beide keuzes kan voor een deel van de vrijwilligers leiden tot demotivatie en teleurstelling over het verliezen van een specialisme. Het verplaatsen van specialismen naar een andere post leidt daarnaast tot opleidingsinspanningen op de ontvangende post en soms

⁴ Met een stoel wordt een operationele plek bedoeld die moet worden bemest door een vrijwilliger of een (parttime) beroepskracht. Een standaard TS bestaat bijvoorbeeld uit zes stoelen (1 bevelvoerder, 1 chauffeur en 4 manschappen); bij een uitruk worden er zes stoelen bezet door brandweermedewerkers en dit vertaalt zich ook in het rooster.

tot fysieke aanpassingen aan een kazerne die nodig zijn. Beide keuzes zijn voor weinig regio's een logische keuze, veelal gezien de aanwezige risico's in het verzorgingsgebied.

- Een derde optie is het verdelen van de specialismen over de vrijwilligers binnen één post zodat een ieder maximaal één specialisme heeft. In sommige gevallen heeft een post al voldoende vrijwilligers om dat te doen. Dit kan leiden tot ontevredenheid bij vrijwilligers omdat ze een specialisme minder mogen uitvoeren.

In veel van de andere gevallen betekent dit dat een post uitbreidt met vrijwilligers om het verdelen van specialismen mogelijk te maken en dat vraagt om werving. Een gevolg van uitbreiding van het aantal vrijwilligers is dat er teveel vrijwilligers per stoel beschikbaar komen. Dat kan leiden tot demotivatie en ervaringsverdunning (te weinig uitrukken per jaar). Dit punt is in paragraaf 1.2 nader uitgewerkt.

- Een vierde optie is dat de vrijwilligers worden omgezet naar een parttime beroepsaanstelling. Onduidelijk is overigens in hoeverre de huidige vrijwilligers willen overstappen naar een parttime beroepsaanstelling. Daarnaast is het voor een deel van de vrijwilligers niet mogelijk om over te stappen hierop, omdat het niet is te combineren met het huidige werk. Dit punt is in paragraaf 1.2 nader uitgewerkt.

Impact beroepsposen (en combiposten) met minder dan drie specialismen

Op een groot deel van de beroepsposen beschikken de beroepskrachten niet over ten minste drie specialismen. In de denkrichting wordt gesteld dat een beroepskracht ten minste drie specialismen dient te kunnen uitvoeren en de consequentie is dan ook het uitbreiden van het aantal specialismen per beroepskracht. Dat heeft de volgende consequenties:

- Ten eerste geldt voor vrijwel alle deze posen waar beroepskrachten niet over ten minste drie specialismen beschikken, dat dit niet nodig is vanuit het risicoprofiel in het verzorgingsgebied. In vrijwel alle gevallen betekent dit dan, dat de beroepskrachten zich moeten bekwamen en geoefend moeten blijven in specialismen, zonder dat ze die specialismen zullen gaan uitoefenen. Dit kan leiden tot motivatieproblemen bij de beroepskrachten (uitwerking paragraaf 1.2).
- Ten tweede is een consequentie dat de beroepskrachten meer tijd moeten steken in het vakbekwaam worden en blijven op die specialismen. Dit komt dan bovenop de uitrukbelasting en de oefenbelasting voor de basis-, de specialistische en aanvullende taken. De tijd die beroepskrachten hiervoor nodig hebben, kunnen ze niet besteden aan andere taken die ze momenteel al uitvoeren, zoals koude taken als beheer- en onderhoudswerkzaamheden. Dit leidt ertoe dat de formatie moet worden uitgebreid en dat de huidige taken (zoals allerlei koude taken) bij anderen worden belegd (24-uurs of dagdienstmedewerkers). Tevens geven enkele regio's aan dat de belasting van het opleiden en oefenen belemmerend werkt voor een tweede loopbaan.
- Ten derde geldt dat de lay-out van diverse kazernes niet is gedimensioneerd op extra specialismen en het ontbreekt aan voldoende oefenmogelijkheden. Een consequentie is het fysiek aanpassen van posen vanwege extra materieel/materiaal dat nodig is voor de uitoefening van het specialisme. Dat vraagt om aanzienlijke investeringen, die niet in de financiële consequenties zijn meegenomen. Voor bepaalde posen (met name in de grote steden) geldt aanvullend dat het niet altijd fysiek mogelijk is om een post geschikt te maken voor extra specialismen. Daarnaast is er lang niet altijd voldoende ruimte om te oefenen op die specialismen door gebrek aan ruimte.
- Tenslotte is een consequentie van de denkrichting in het geval dat een regio kiest voor het concentreren van specialismen, dat er bij de inzet van een specialisme buiten het eigen gebied, de herbezetting moet worden georganiseerd om de reguliere dekking in stand te houden.

Impact op 'specials'

De denkrichting geeft een kader aan dat voor alle posen geldt. Er zijn echter enkele plekken in Nederland en enkele constructies waar de strakke toepassing van de denkrichting leidt tot een grote impact en soms tot een onmogelijkheid voor een regio. Hieronder enkele voorbeelden:

- Er zijn in sommige regio's teams waar geconsigneerde/gekazerneerde vrijwilligers worden ingezet op smalle (al dan niet specialistische) taken. Het gaat soms om een beperkte basistaak of een smal specialisme. Een consequentie van de denkrichting is dat vanwege de consignatie of kazernering dit niet meer kan met vrijwilligers en dit moet worden bemenst met (parttime) beroepskrachten. Daar is echter ook de eis van ten minste twee of drie specialismen aan verbonden. Dat betekent dat beroepskrachten die op een smalle taak worden ingezet, zich juist heel breed (basis en diverse specialismen) moeten bekwamen zonder daar op ingezet te worden. Dit met diverse consequenties als gevolg zoals meer benodigde formatie omdat veel tijd gaat zitten in het vakbekwaam worden en blijven (meer kosten), demotivatie van medewerkers en medewerkers die stoppen met hun taken bij de brandweer.
- Een andere 'special' vormen de Waddeneilanden. De vrijwillige posten op de Waddeneilanden dienen zich ten tijde van een incident de eerste uren zelf te redden en om die reden is het hebben van meerdere specialismen noodzakelijk maar niet met de diepgang zoals die in de denkrichting staat beschreven. Om die reden is het uitgewerkte onderscheid tussen basis en specialistische taken voor de posten op de Waddeneilanden moeilijk of niet werkbaar door de specifieke context.
- Er zijn regio's die gezien de specifieke geografie, bevolkingsverspreiding en huidige organisatie lastig zijn te vatten binnen de denkrichting. Zo is er een regio die uitsluitend bestaat uit vrijwillige posten waar mogelijk de enige manier om de kwaliteit van brandweezorg vast te houden is door het inrichten van enkele beroepsposten. Vrijwel de hele brandweerorganisatie moet dan op de schop met een forse impact op de organisatie en de mensen. Dit zijn aanzienlijke consequenties in een specifiek gebied, die zich moeilijk laten beschrijven in een algemeen landelijk beeld.

1.2. Organisatorische en personele consequenties – rode draden

In de voorgaande paragraaf is geredeneerd vanuit de verschillende type posten om te komen tot inzicht in de consequenties. In deze paragraaf zijn de consequenties per bouwsteen verder uitgewerkt. Overigens hebben enkele elementen die hieronder zijn uitgewerkt, aanzienlijke financiële consequenties. Die worden later in de notitie beschreven.

Overgang naar (parttime) beroepsaanstelling

In de eerste bouwsteen van de denkrichting wordt aangegeven dat vrijwilligers niet mogen worden verplicht om beschikbaar te zijn. Om de paraatheid te waarborgen, is op veel posten ervoor gekozen om vrijwilligers te consignereren. Dat betekent het afschaffen van de consignatie of het omzetten naar een (parttime) beroepsaanstelling. Ook vrijwilligers die niet voldoen aan de eis van maximaal één specialisme (bouwsteen 2) kunnen worden omgezet naar een (parttime) beroepsaanstelling.

Een veelgenoemde mogelijke consequentie van de denkrichting is dus dat vrijwilligers worden omgezet naar een (parttime) beroepsaanstelling. Bij het goed inschatten van deze consequenties hebben de regio's een zo gedetailleerd mogelijk beeld nodig van de invulling (en mogelijkheden) van een dergelijke aanstelling. Op het moment van uitvraag waren de precieze mogelijkheden niet bekend, net zo min als eventuele beperkingen, bijvoorbeeld vanuit de arbeidstijdenwet. In het uitwerken van de consequenties is er vanuit gegaan dat er geen grote beperkingen zijn in termen van arbeidstijdenwet of anderszins.

Het is niet zo dat voor alle vrijwilligers de overgang naar een beroepsaanstelling een optie is. Zo zal voor een deel van de vrijwilligers het niet mogelijk zijn om over te stappen naar een parttime beroepsaanstelling, omdat dit niet is te combineren met het huidige werk. Voor een deel van de hoofdwerkgevers geldt dat zij niet toestaan dat hun medewerker er nog een andere dienstbetrekking bij krijgt. Sommige werkgevers verbieden dit momenteel al in het contract (denk aan de politie en defensie) en anderen staan daar mogelijk niet voor open, met name wanneer ze de praktische consequenties onder ogen krijgen. In veel gevallen kan daar pas een definitieve inschatting van worden gegeven, wanneer er duidelijkheid is over hoe precies de parttime beroepsaanstelling eruit komt te zien. Daarnaast is het de vraag hoe

de vrijwilligers zelf aankijken tegen een parttime beroepsaanstelling en bereid zijn een dergelijke aanstelling aan te gaan.

Bovenstaande (in combinatie met de eis van meerdere specialismen) leidt ertoe dat een consequentie is, dat een deel van de vrijwilligers waarschijnlijk bij de brandweer vertrekt. Een goede inschatting maken van de bereidheid van huidige vrijwilligers om de overstap naar een (parttime) beroepsaanstelling te maken alsmede van anderen die door deze ontwikkeling graag bij de brandweer willen gaan werken, is nu niet te maken.

In het geval een deel van de vrijwilligers de organisatie verlaat, is een consequentie dat nieuw brandweerpersoneel nodig is. Mede afhankelijk van het tempo waarin de verandering moet plaatsvinden, is het de vraag in hoeverre deze plekken tijdig kunnen worden opgevuld en al dan niet leidt tot paraatheidsproblemen. Dat kan per post verschillen. Een regio heeft bijvoorbeeld niet zomaar de opleidingscapaciteit dusdanig opgeschroefd, dat een uitval van meer dan een paar procenten (naast de normale vervangingsbehoefte) kan worden opgevangen.

Overgang naar vrije instroom

Zoals eerder is beschreven, wordt in de eerste bouwsteen van de denkrichting aangegeven dat vrijwilligers niet mogen worden verplicht om beschikbaar te zijn. Een mogelijke keuze (consequentie) is dat de consignatie wordt afgeschaft voor de vrijwilligers (vrije instroom). Dit kan leiden tot onvrede bij vrijwilligers, omdat ze de consignatievergoeding zien als een beloning voor hun beschikbaarheid.

Om de paraatheid van een post op peil te houden met een vrije instroom model, zijn veelal aanvullende maatregelen nodig. Zo kan een regio ervoor kiezen (consequentie) om de paraatheid beter te monitoren, o.a. door middel van technische voorzieningen.

Een andere mogelijkheid is om het aantal vrijwilligers op posten te vergroten, wanneer de consignatie voor de vrijwilliger wordt afgeschaft.⁵ Het voldoende kunnen vergroten van het aantal vrijwilligers is o.a. afhankelijk van het potentieel aan nieuwe vrijwilligers en dat kan per post verschillen. Daar waar de nieuwe aanwas problematisch is, kan dat leiden tot onvoldoende vrijwilligers met een verlaging van de paraatheid tot gevolg. Ten tweede kan een uitbreiding van het aantal vrijwilligers leiden tot een mindere motivatie en ervaringsverdunding per vrijwilliger. De koek (de meldingen) wordt over teveel personen verdeeld; een regio maakt de vergelijking met een voetbalclub met 40 spelers in de selectie van het eerste elftal. Vrijwel geen enkele regio ziet het vergroten van het aantal vrijwilligers als reële optie (consequentie).

Flexibiliteit en ruimte om ervaring op te doen

Een consequentie die door diverse regio's wordt genoemd, is dat door de eerste bouwsteen er een afname aan flexibiliteit en slagkracht in het rooster ontstaat, doordat vrijwilligers niet meer flexibel kunnen worden ingezet om gaten op te vullen in het rooster, bijvoorbeeld in het geval van afwezigheid, ziekte en opleidingen. Zo zijn er diverse beroepsposen waar het rooster met vrijwilligers wordt opgevuld, wanneer daar aanleiding voor is. Dit zorgt ervoor dat de organisatie momenteel wendbaar en flexibel is. Wanneer niet zomaar vrijwilligers kunnen worden ingezet, is een consequentie dat een deel van die flexibiliteit niet meer mogelijk is, aangezien een regio niet meer kan putten uit de hele vrijwilligerspopulatie maar alleen nog uit eventueel een pool van (parttime) beroepskrachten.

Daarnaast zijn er in diverse regio's allerlei combinatievormen bedacht, waarbij vrijwilligers meedraaien met beroepskrachten om meer ervaring op te doen. Aangezien in de denkrichting de beroepsmedewerkers moeten beschikken over ten minste drie specialismen en de vrijwilliger maximaal over één specialisme mag beschikken, kan een vrijwilliger niet meer zo gemakkelijk meedraaien op een beroepsposit. Een consequentie van de

⁵ Een andere reden om het aantal vrijwilligers op een post te vergroten kan zijn, omdat het een vrijwillige post betreft met meer dan één specialisme, waarbij een consequentie kan zijn dat de specialismen worden verdeeld over de vrijwilligers.

denkrichting is dat het voor vrijwilligers minder eenvoudig is om (extra) ervaring op te doen bij een beroepspost. Het meedraaien van vrijwilligers met beroepsposen zorgt voor een 'brug' tussen beroepskazernes en het vrijwilligerscontingent, waar veel kruisbestuiving over en weer plaatsvindt en waardoor allerlei verschillen worden gedempt.

Impact voor vrijwillige piketfunctionarissen

Een groep repressieve functionarissen waar de denkrichting en dan specifiek de eerste bouwsteen ook consequenties voor heeft, is de groep van vrijwillige piketfunctionarissen. Het gaat hier om vrijwilligers die werkzaam zijn in de repressie vanuit een piketfunctie, zoals de Hoofd Officier van Dienst, Officier van Dienst en de Adviseur Gevaarlijke Stoffen. Pikettering (m.a.w. consignering) is in de denkrichting voorbehouden aan beroepskrachten en om die reden is een consequentie van de denkrichting, dat deze medewerkers worden omgezet naar een parttime beroepsaanstelling.

In de interpretatie van de denkrichting is er vanuit gegaan, dat voor deze groep niet de overige bouwstenen van de denkrichting van toepassing zijn. Dat betekent dus geen eis van ten minste twee specialismen of het oppakken van niet-repressieve taken. Ze zijn namelijk een onderscheidende groep t.o.v. de repressieve groep waar de denkrichting op is gericht. Daarnaast geldt dat er voor deze piketfuncties geen onderscheid hoeft te worden gemaakt tussen vrijwilligers en beroepsmedewerkers, omdat in de denkrichting er geen plek meer is voor vrijwillige piketfunctionarissen.

Extra specialisme(n) voor de juridische onderscheid

Een consequentie van de tweede bouwsteen van de denkrichting is dat een belangrijk deel van de (parttime) beroepskrachten in de toekomst moet beschikken over één of meer extra specialismen t.o.v. de huidige situatie. Dat geldt voor de beroepskrachten die nu nog niet beschikken over ten minste drie specialismen en voor de posen waar vrijwilligers worden omgezet naar parttime beroepskrachten vanwege huidige consignatie of kazernering, waarbij ze niet beschikken over de vereiste twee specialismen.

Er is dan ook een groep van (parttime) beroepskrachten, die vanwege de denkrichting moet beschikken over ten minste twee of drie specialismen, terwijl dat volgens het risicoprofiel van het verzorgingsgebied helemaal niet nodig is. Anders waren die specialismen nu ook al operationeel.

Een consequentie is dat deze (parttime) beroepsmedewerkers meer tijd en energie kwijt zijn voor het vakbekwaam worden en blijven (toename vakbekwaamheidsverplichtingen) en daardoor minder inzetbaar zijn voor de repressieve brandweertaak. Bij een gelijkblijvende paraatheid en gelijkblijvende kwaliteit van brandweezorg, betekent dit dat er aanzienlijk meer kosten worden gemaakt, om over de extra specialismen te kunnen beschikken. Daarnaast kan het leiden tot demotivatie bij (parttime) beroepsmedewerkers. Ze worden opgeleid en moeten oefenen voor een specialistische taak of taken, waar ze waarschijnlijk nooit op zullen worden ingezet, aangezien het vanuit het risicoprofiel niet zinvol is. Dit geldt zeker voor posen waar slechts een deel van de stoelen bijvoorbeeld wordt geconsigneerd (denk aan alleen de bevelvoerder of chauffeur) en dus in de toekomst slechts een deel van manschappen een (parttime) beroepskracht is. Zij hebben dan als individu extra specialismen terwijl de rest van de post daar niet over beschikt. Brandweerm medewerkers gaan bij de brandweer vanuit het maatschappelijk nut, willen hun steentje bijdragen aan de samenleving en zijn bereid zich extra in te spannen om zich te bekwamen in hun vak. De gevraagde inzet (extra opleiden en oefenen) om te voldoen aan een model past daar niet bij en kan om die reden leiden (consequentie) tot demotivatie van medewerkers.

Impact op specialistische teams

Een consequentie van de tweede bouwsteen van de denkrichting is dat de brandweer toegroeit naar meer robuuste specialismen, doordat voor specialismen specifieke opleidingen worden ontwikkeld en de specialismen worden gecertificeerd. Dit draagt bij aan de professionalisering van het brandweervak.

Tegelijkertijd is een consequentie dat specialismen meer bij beroepsposen worden belegd. Er ontstaat meer een stapeling van specialismen, waardoor de inzet van specialismen

kwetsbaarder wordt. Zodra een beroepspost is uitgerukt, zijn alle specialismen van die post namelijk niet meer inzetbaar voor andere meldingen. Van oudsher zijn beroepsposen juist ingericht op plekken vanwege een hoge intensiteit van meldingen en dat beslaat veelal de basistaak. Posten waar over het algemeen juist een groot beroep wordt gedaan op de basistaken, krijgen vanuit de denkrichting meer specialismen.

Minder niet-repressieve taken voor de vrijwilliger

De derde bouwsteen van de denkrichting stelt dat vrijwilligers een deel van de niet-repressieve taken niet structureel mogen uitvoeren. Het gaat dan o.a. om allerlei activiteiten in het kader brandveilig leven, zoals woningchecks en voorlichting op basisscholen. Daar zitten twee consequenties aan vanuit het perspectief van de regio's. Ten eerste zullen die taken moeten worden uitgevoerd door niet-vrijwilligers. Dat betekent een uitbreiding van de formatie van (parttime) beroepskrachten om die taken over te nemen. Dit wordt meegenomen in de berekening van de financiële consequenties.

De taken die de vrijwilliger niet meer mag uitoefenen, zijn vaak te koppelen aan de lokale verbondenheid van de vrijwilliger. Het geven van voorlichting op de basisschool in een dorp draagt bij aan het feit dat de vrijwilliger is verbonden met de lokale gemeenschap. Een consequentie is dan ook een vermindering van de lokale verbondenheid vanuit de vrijwillige brandweer. Dergelijke activiteiten vergroten de lokale bekendheid en de zichtbaarheid van de brandweerpost, wat weer van belang is bij de werving van nieuwe vrijwilligers. Regio's zien deze lokale verbondenheid nu juist als belangrijke essentie van vrijwilligheid bij de brandweer en vrezende een beweging, waarbij vrijwilligers teruggaan naar de achterkant van de veiligheidsketen. Aanvullend leidt dit voor een deel van de vrijwilligers tot een vermindering van het werkplezier en de motivatie. Vrijwilligers halen een deel van de betekenis van hun werk uit dergelijke activiteiten.

De consequenties van de derde bouwsteen blijven beperkt tot het bovenstaande, wanneer bepaalde 'koude' taken vallen binnen de ruimte die voor de vrijwilligers is gecreëerd in de denkrichting. Denk aan activiteiten voor de jeugdbrandweer en voor de opvang en nazorg van collega-vrijwilligers na de inzet bij een impactvol incident. Dit zijn taken die worden beschouwd als taken met een directe relatie met de repressieve taken. In het geval dergelijke taken niet meer door vrijwilligers mogen worden uitgevoerd, zijn de consequenties van de denkrichting groter dan beschreven.

Niet-repressieve taken voor beroepsmedewerkers

De derde bouwsteen van de denkrichting gaat er vanuit dat beroepsmedewerkers naast het uitrukken en vakbekwaam blijven voor de basistaken en ten minste drie specialismen, tevens hun tijd besteden aan allerlei niet-repressieve taken (koude taken en nieuwe taken in het kader van een 'bredere maatschappelijke inzet'). Diverse regio's geven aan dat gezien de huidige tijdsbesteding er onvoldoende beschikbare tijd is om de niet-repressieve taken op zich te nemen (zeker gezien de extra tijdsinvestering om vakbekwaam te worden en te blijven voor drie specialismen). De consequentie is dat er een formatieve uitbreiding nodig is van de beroepskrachten om deze niet-repressieve taken uit te voeren. Het is voor regio's niet mogelijk dat al te kwantificeren, omdat dit erg afhankelijk is van de omvang en type niet-repressieve taken die bij de beroepsmedewerkers komen te liggen en de mate waarin beroepsmedewerkers momenteel ruimte hebben om deze taken uit te voeren naast hun huidige werkzaamheden. Sommige regio's gaan er vanuit dat de beroepskrachten geen tijd binnen de huidige diensten hebben, om nog koude taken uit te voeren. Dat is voor sommige posten mogelijk het geval, maar het is de vraag of dat voor alle beroepsposen geldt. Dit is dan ook verder niet meegenomen in de berekening van de financiële consequenties.

Uitbreiding ondersteunende diensten

Een consequentie van de denkrichting is dat het aantal (parttime) beroepskrachten toeneemt. Dit zijn stoelen die daarvoor over het algemeen door vrijwilligers werden ingevuld met een vrijwilligersaanstelling. Er komen dus feitelijk meer medewerkers in dienst van de veiligheidsregio met een effect op de ondersteunende diensten; een consequentie is een formatieve uitbreiding van de ondersteunende diensten (zoals P&O en vakbekwaamheids-

organisatie). De vakbekwaamheidsorganisatie vraagt bv. om een uitbreiding, omdat het aantal uren dat vrijwilligers en beroepsmedewerkers moeten besteden aan vakbekwaam blijven, toeneemt door de denkrichting. De uitbreiding van de ondersteunende diensten wordt meegenomen in de financiële berekening middels een opslagpercentage.

Aanpassing functieboek en eventueel functiewaardering

In denkrichting worden taken genoemd voor de beroepskracht, zoals koude taken die behoren tot het takenpakket (derde bouwsteen) en ten minste drie specialismen (tweede bouwsteen), die mogelijk betekenen dat het landelijk functieboek moet worden aangepast. Dat betekent vervolgens ook dat naar de functiewaardering moet worden gekeken en dat zou eventueel kunnen leiden tot een hogere functiewaardering. Dat kan mogelijk een financieel effect hebben dat nu nog niet valt te overzien.

1.3. Opvattingen regio's inzake uitvoerbaarheid en brandweercultuur

Het beeld is dat op basis van een technische interpretatie de denkrichting volgens het overgrote deel van de veiligheidsregio's praktisch uitvoerbaar is, maar wel met omvangrijke organisatorische, personele en financiële consequenties. Tegelijkertijd stelt het overgrote deel van de regio's dat de denkrichting geen oplossing biedt voor andere (toekomstige) vraagstukken en de denkrichting niet in lijn is met de huidige brandweercultuur.

Denkrichting technisch uitvoerbaar

Het overgrote deel van de veiligheidsregio's is van mening dat de denkrichting technisch uitvoerbaar is. Het is bijvoorbeeld mogelijk om vrijwilligers niet meer te consigneren of te kazerner en beroepskrachten te bekwamen in ten minste drie specialismen. Een groot deel van de regio's geeft aan dat het doorvoeren van de denkrichting echter gepaard gaat met enorme personele, organisatorische en financiële consequenties. De heersende opvatting is dat de denkrichting zorgt voor een toename van de kosten voor hetzelfde niveau van brandweezorg. Regio's worden minder risicogericht georganiseerd, vanwege de extra specialismen die geen directe verbinding hebben met het risicoprofiel. Er zijn enkele regio's die aangeven dat ze van mening zijn dat die consequenties zo groot en onwenselijk zijn, dat daarmee de denkrichting moeilijk tot niet uitvoerbaar is.

Als belangrijk aandachtspunt voor de uitvoerbaarheid geldt het gekozen tijd/tempo en de mate waarin alle bouwstenen (tegelijkertijd) worden doorgevoerd. Een gefaseerde of gedeeltelijke invoering waar voldoende tijd voor wordt genomen, lijkt volgens de regio's uitvoerbaarder dan een snelle invoering van de hele denkrichting.

Enkele regio's geven aan dat de denkrichting niet uitvoerbaar is; ze vinden dat de negatieve effecten (consequenties) niet opwegen tegen het probleem dat moet worden opgelost en daardoor niet uitlegbaar is.

Geen oplossing voor toekomstige vraagstukken

Het overgrote deel van de regio's stelt dat de denkrichting geen oplossing biedt voor andere vraagstukken, naast het vraagstuk van deeltijdrichtlijn, die de komende tijd afkomen op de brandweerorganisatie. Er zijn zelfs regio's die aangeven dat de denkrichting eerder tegenwerkt om toekomstige ontwikkelingen het hoofd te bieden. Daarbij denken regio's aan ontwikkelingen ten aanzien van schaarse middelen en beperkte paraatheid. Een enkele regio is positief en ziet in de denkrichting voldoende handvatten om toe te werken naar een toekomstbestendige brandweer. Dan gaat het bijvoorbeeld over het werven van nieuwe medewerkers, het neerzetten van stevige specialismen en toewijzen van koude taken aan beroepsmedewerkers.

Denkrichting niet in lijn met brandweercultuur

De regio's zijn vrij eensgezind over het feit dat elementaire onderdelen van de denkrichting niet passen bij de huidige brandweercultuur. Een essentieel element van de brandweercultuur is dat ze burgers willen helpen; daar halen velen hun voldoening uit. De discussie aangaande het onderscheid tussen basistaken en specialistische taken raakt dit in de kern.

Vrijwilligers vragen zich af tot waar zij mogen gaan en wanneer moeten ze het werk aan anderen (beroepsmedewerkers) overlaten (waar houdt de basistaak op en start het specialisme). De angst is dat door de denkrichting ze (aanzienlijk) worden beperkt in het verlenen van hulp aan burgers in hun eigen dorp en dat druist in tegen alles waarvoor ze bij de brandweer zijn gegaan. Los van de vraag of deze angst is gegrond op basis van de huidige uitwerking van de tweede bouwsteen.

Verder is de verbondenheid met de eigen post en de lokale gemeenschap een belangrijk onderdeel van de brandweercultuur. Het feit dat diverse niet-repressieve taken niet meer mogelijk zijn voor de vrijwilliger, wordt als element gezien dat daar tegenin druist. De brede maatschappelijke inzet wordt nu juist gezien als essentieel element van vrijwilligheid. Vanuit die verbondenheid en iets willen betekenen voor de eigen gemeenschap, wordt het niet als passend gezien om beperkingen op te leggen aan vrijwilligers als het gaat om hun inzet voor lokale samenleving.

Een andere veelgehoord punt vanuit de regio's is dat de afgelopen decennia er hard is gewerkt aan het gelijktrekken van de vrijwilliger en de beroepsmedewerker. Dat is een belangrijke pijler van de brandweercultuur geworden. De denkrichting richt zich juist op het maken van een onderscheid tussen beide groepen en is daarmee niet in lijn met de heersende brandweercultuur.

Tenslotte willen brandweermensen graag weten wat de logica achter een verandering is. De heersende opvatting is, dat ze een goed functionerend en flexibel systeem hebben waarmee ze de passende brandweezorg kunnen verlenen. Het gevoel is ontstaan dat de denkrichting zorgt voor minder flexibiliteit en men vindt dat de aanleiding onvoldoende duidelijk is. De gemiddelde brandweermidewerker neemt er geen genoegen mee dat een Europese regel ervoor zorgt dat het hele systeem op de schop moet.

2. Consequenties voor landelijke stelsel van opleiding en certificering

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de consequenties van de denkrichting voor het landelijke stelsel van opleiding en examinering. In de denkrichting wordt onderscheid gemaakt in basis-, specialistische en aanvullende taken. Basistaken zijn voor alle repressieve medewerkers, aanvullende taken kunnen voor alle medewerkers zijn en aan de specialistische taken zijn eisen per vrijwilliger en beroepskracht gesteld. Voor het inzicht in de consequenties, is gekeken naar opleidingen t.a.v. de basistaken en specialistische taken. In de denkrichting wordt ten aanzien van de aanvullende taken niet gesproken over het toevoegen aan het landelijke stelsel, mede omdat deze taken regiospecifiek en divers kunnen zijn.

De inschatting is dat de repressieve basistaken uit de denkrichting overeen komen met de taken waarvoor wordt opgeleid in de initiële opleidingen Manschap en Bevelvoerder. Dat betekent dat de huidige kwalificatiedossiers, opleidingen en examens voor manschappen en bevelvoerders op grond van deze basistaken niet hoeven te wijzigen. Dat betekent dat er geen (inhoudelijke en financiële) consequenties zijn voor de initiële opleidingen van manschap en bevelvoerder op basis van de aangeleverd informatie.

In de denkrichting is aangegeven dat zowel vrijwilligers als beroepsmedewerkers alle basistaken moeten kunnen uitvoeren. De denkrichting biedt ruimte om in de praktijk brandweerpersoneel alleen bij een deel van de incidenttypen in te zetten. Er wordt vanuit gegaan dat voor de opleiding de volledige basisopleiding wordt aanhouden en een eventueel beperktere inzet in de uitvoering wordt georganiseerd.

Ten aanzien van de specialistische repressieve taken (conform takenmatrix) is in beeld gebracht in hoeverre er momenteel de beschikking is over landelijke opleidings- en (her)certificeringsmogelijkheden bij het IFV. Voor diverse specialistische taken is op dit moment nog geen opleiding opgenomen in het landelijke stelsel van opleiding en examinering. Een consequentie van de denkrichting is dat voor deze specialistische taken het huidige stelsel zal moeten worden uitgebreid met enkele opleidingen; m.a.w. moeten deze landelijke opleidingen worden ontwikkeld.

Daarnaast moet een vorm van examinering en certificering worden gekozen. Voor de specialismen dient aan het eind van het scholingsprogramma te worden getoetst of de kennis en vaardigheden op voldoende niveau aanwezig zijn. Dat kunnen examens zijn die via het IFV worden afgenomen of toetsen die door een opleidingsinstituut worden afgenomen. In beide gevallen dienen de toetsen te worden ontwikkeld.

Eerdere ervaringen (aanpassingen aan onderwijsstelsel zoals van modulair naar functiegericht onderwijs en de modernisering in het kader van het Versterkingsplan Brandweeronderwijs) leren dat veranderingen in het landschap van vakbekwaam worden en blijven veel energie, geld en tijd kosten. Een belangrijke voorwaarde voor een realistische invoering is dan ook dat daarvoor voldoende tijd wordt genomen.

De praktijk leert dat er vanuit de regio's veelal een behoefte is aan een vorm van ondersteuning bij de implementatie van nieuwe opleidingen. Vaak is het bijscholen van de docenten/instructeurs noodzakelijk, die deze nieuwe programma's gaan uitvoeren. Beide elementen (ontwikkelen en implementeren van landelijke opleidingen en organiseren van een vorm van examinering en certificering) hebben de nodige financiële consequenties. Voor het ontwikkelen van landelijke opleidingen hangt het bijvoorbeeld af van de consensus over het gewenste resultaat, hoeveel informatie vooraf bekend is en het aantal betrokken partijen. Kortom, hoe meer bekend is over de gewenste specialismen en hoe minder verschil van inzicht en beslissende gremia, hoe gemakkelijker het ontwikkelen van een opleiding en certificering wordt. De incidentele financiële consequenties van het landelijk ontwikkelen van de specialistische opleidingen, is uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.

Na de initiële ontwikkeling van lesmaterialen en toetsproducten moeten deze periodiek worden onderhouden om te blijven aansluiten bij de actuele ontwikkelingen in het brandweerwerk. Gemiddeld kan worden gesteld dat aan ontwikkelde lesmaterialen en toetsproducten eens per vijf jaar groot onderhoud moet worden uitgevoerd.

Functies voor Ovd's, HOvd's, instructeurs en andere functionarissen binnen de vakbekwaamheidsorganisatie kunnen mogelijk aanpassingen behoeven, wanneer de brandweer in de praktijk met (meer) specialistische teams gaat werken. Mogelijk verandert de samenwerking in de praktijk en moet de (H)Ovd gaan leidinggeven aan specialistische teams; dat vraagt om aanpassing van de vakbekwaamheid. De denkrichting heeft mogelijk ook invloed op het oefenprogramma, de oefenbelasting en de manier waarop vakbekwaamheidsmedewerkers werken en opgeleid worden. De precieze consequenties op dat vlak zijn nog niet in te schatten, omdat een deel van die specialismen nog moet worden ontwikkeld.

3. Financiële consequenties

In dit hoofdstuk gaat de denktank in op de financiële consequenties van de denkrichting. Het inzichtelijk maken van de financiële consequenties blijkt een complexe opgave te zijn. Dat heeft er alles mee te maken dat de denkrichting niet eendimensionaal tot bepaalde gevolgen leidt in een regio of specifiek voor een post. Regio's hebben daarin allerlei keuzes te maken, hoe zij per situatie willen omgaan met de denkrichting. Met iedere regio is om die reden het gesprek gevoerd op welke wijze zij met de denkrichting om wensen te gaan en wat daarin voor hen denkbare veranderingen zijn. De financiële consequenties daarvan zijn zo goed mogelijk inzichtelijk gemaakt, waarbij het steeds de vraag is welke kosten wel en niet logischerwijs meegerekend dienen te worden. De denktank maakt in ieder geval onderscheid tussen de incidentele en de structurele meerkosten. Op beide type kosten wordt hieronder nader ingegaan.

Huidige kwaliteit van brandweezorg als uitgangspunt

Uitgangspunt voor de financiële consequenties is dat wordt uitgegaan van de huidige kwaliteit van brandweezorg en waar mogelijk de huidige wijze waarop zaken zijn georganiseerd. Sommige regio's kiezen er mogelijk voor om de denkrichting te gebruiken om direct een kwaliteitsverbetering door te voeren in de regio. De kosten voor die kwaliteitsslag worden niet meegenomen in de financiële consequenties van de denkrichting.

3.1 Incidentele kosten van denkriching

Verscheidene regio's hebben getracht met een inschatting te komen van de incidentele kosten van de denkriching (implementatiekosten), maar dat blijkt lastig te zijn. Op landelijke niveau is het niet goed mogelijk om tot een onderbouwde inschatting daarvan te komen; er spelen veel nog onbekende factoren een rol. De volgende incidentele kosten kunnen onder andere worden genoemd:

- *Ontwikkeling specialistische opleidingen*: Een belangrijke incidentele kostenpost hangt samen met de tweede bouwsteen. Dat gaat om het ontwikkelen van specialistische opleidingen en een systeem van landelijke toetsing/certificering voor specialismen.
- *Initiële opleidingskosten*: Een deel van de huidige medewerkers zal in de toekomst moeten beschikken over meer specialismen. In de structurele kosten is rekening gehouden met het vakbekwaam blijven, maar de kosten voor vakbekwaam worden, zijn daarin niet meegenomen. Dit betreft incidentele kosten vanwege uren die medewerkers naar de opleiding moeten en dus niet beschikbaar zijn voor andere taken en kosten voor de vakbekwaamheidsorganisatie (o.a. materiaal en instructeurs).
- *Aanschaf van apparatuur*: Regio's gaan op zoek naar nieuwe manieren van werken binnen de kaders van de denkriching om bijvoorbeeld de paraatheid op peil te houden. Denk aan een situatie waarin consignatie verdwijnt en een regio technische voorzieningen wilt aanschaffen om de paraatheid te kunnen monitoren.
- *Aanpassing huisvesting*: Het aantal specialismen op een post kan toenemen door de denkriching. Dat kan betekenen dat een kazerne fysiek moet worden aangepast, om het materieel/materiaal dat gepaard gaat met het specialisme, te kunnen huisvesten. Het is erg afhankelijk van de specialismen en de precieze mogelijkheden van een post wat die kosten precies gaan zijn.
- *Extra werving, selectie en opleiding nieuwe medewerkers*: De regio's houden er rekening mee dat een deel van de vrijwilligers vanwege de denkriching zal vertrekken bij de brandweer. Dat betekent dat het aantrekken van nieuwe medewerkers met de nodige wervingskosten, selectiekosten en kosten voor het opleiden.
- *Tweede loopbaanbeleid*: Er is een risico dat de parttime beroepskracht als bezwarende functie moet worden gezien en het tweede loopbaanbeleid van toepassing is (dus o.a. loopbaansholing, maximaal 20 jaar beschikbaar en plaatsingsverplichting). Hier zouden dan aanzienlijke kosten mee gepaard gaan.
- *Veranderorganisatie*: Implementatie van de denkriching vraagt om een aanzienlijke organisatieverandering op allerlei vlakken, zoals aanstellingen, systemen, cultuur en leiderschap. De winkel moet open blijven en dus vraagt het om een veranderorganisatie, om de gewenste verandering goed te ondersteunen en te begeleiden.

Uit de bovenstaande opsomming blijkt wel dat de frictiekosten aanzienlijk zullen zijn, maar momenteel nog onmogelijk zijn in te schatten. In eerste instantie wordt uitgegaan van frictiekosten die 25% betreffen van de structurele kosten.

3.2 Structurele kosten van denkriching

Het geven van een goede inschatting van de structurele kosten is een lastige opgave. Op basis van de eerste uitvraag in de zomer van 2020 kon worden geconcludeerd dat alle regio's (grote) financiële consequenties voorzien, maar er was geen inschatting te geven van de hoogte van die structurele kosten. Vanwege de verschillen in berekeningen, normbedragen en uitkomsten, heeft de denktank ervoor gekozen om tot een meer uniforme doorrekening te komen van de financiële consequenties.

Direct en indirecte meerkosten

Bij de structurele kosten kan onderscheid worden gemaakt tussen directe en indirecte kosten. Bij de directe kosten gaat het om directe personele kosten zoals loonsom en

werkgeverslasten of om directe kosten voor materieel/materiaal. Bij de indirecte kosten gaat het om kosten voor bijvoorbeeld stafafdelingen omdat het aantal medewerkers met een beroepsaanstelling toeneemt. Beide type kosten worden zo als mogelijk meegenomen in de normbedragen voor de structurele kosten.

Het is van belang om op te merken dat het in alle gevallen gaat om de meerkosten ten opzichte van de huidige situatie. Het uitgangspunt is dat de kwaliteit van de brandweezorg gelijk blijft, dus in veel gevallen worden de taken op dit moment ook al uitgevoerd en beloond. Het gaat erom wat de extra kosten zijn die door de denkrichting worden gemaakt.

Type kosten en normbedragen

De denktank onderscheidt zes verschillende kostentypen die als meerkosten in de berekening zijn meegenomen. Hieronder volgt een omschrijving van deze kostenposten inclusief het normbedrag dat de denktank daaraan heeft gekoppeld. Zie bijlage 2 voor een onderbouwing van de normbedragen.

Bij de eerste twee kostenposten speelt de intensiteit een belangrijke rol voor de hoogte van het normbedrag. Bij de intensiteit wordt er vanuit gegaan dat de huidige intensiteit van consignatie ook in de toekomstige situatie wordt doorgezet. Dus wanneer een vrijwilliger momenteel in de avond, nacht en weekend wordt geconsigneerd, is het uitgangspunt voor de kostenberekening dat dat ook in de nieuwe situatie het geval zal zijn.

Type kostenpost inclusief omschrijving	Normbedrag
<p><u>1. Stoel met (parttime) beroepsaanstelling:</u> De meerkosten per stoel voor het omzetten van een vrijwillige aanstelling naar een (parttime) beroepsaanstelling voor vrijwilligers die worden <u>geconsigneerd</u>. Uitgesplitst naar intensiteit:</p> <p>a) 24/7</p> <p>b) binnen kantoor tijd</p> <p>c) buiten kantoor tijd</p>	<p>€ 29.000,-</p> <p>€ 8.700,-</p> <p>€ 20.300,-</p>
<p><u>2. Stoel met (parttime) beroepsaanstelling:</u> De meerkosten per stoel voor het omzetten van een vrijwillige aanstelling naar een (parttime) beroepsaanstelling voor vrijwilligers die worden <u>gekazerneerd</u>. Uitgesplitst naar intensiteit:</p> <p>a) 24/7</p> <p>b) binnen kantoor tijd</p> <p>c) buiten kantoor tijd</p>	<p>€ 209.000,-</p> <p>€ 104.500,-</p> <p>€ 104.500,-</p>
<p><u>3. Stoel met (parttime) beroepsaanstelling:</u> De meerkosten per stoel voor het omzetten van een vrijwillige aanstelling naar een (parttime) beroepsaanstelling voor vrijwilligers die over <u>meer dan één specialisme beschikken</u>.</p>	<p>€ 39.250,-</p>
<p><u>4. Fte (parttime) beroepskracht:</u> De meerkosten voor het laten uitvoeren van koude taken door (parttime) beroepskrachten.</p>	<p>€ 48.750,-</p>
<p><u>5. Aantal piketfunctionarissen omzetten naar parttime beroepsaanstelling:</u> De meerkosten per piket voor het omzetten van een vrijwillige aanstelling voor een piketfunctionaris (zoals OVD) naar een parttime beroepsaanstelling.</p>	<p>€ 7.500,-</p>
<p><u>6. Aantal (parttime) beroepskrachten met extra specialisme(n):</u> De meerkosten per medewerker voor uitbreiding met specialisme(n) voor (parttime) beroepskracht.</p>	<p>€ 3.200,-</p>

Tabel 1: Normbedragen

Op basis van de uitvraag is denktank gekomen tot een inschatting van het aantal stoelen, fte of medewerkers per kostentype. Dat leidt vervolgens tot het onderstaande overzicht aan structurele meerkosten (zie bijlage 3 voor nadere specificering van de aantallen):

Omschrijving	Aantal (#)	Norm-bedrag (€)	Totale meerkosten
<u>Stoelen</u> gevuld door (parttime) beroepsaanstelling (huidige vrijwilliger met consignatie):			
- 24/7	227,5	€ 29.000,-	€ 6.597.500
- binnen kantoortijd	18	€ 8.700,-	€ 156.600
- buiten kantoortijd	222	€ 20.300,-	€ 4.506.600
<u>Stoelen</u> gevuld door (parttime) beroepsaanstelling (huidige vrijwilliger met kazernering):			
- 24/7	44	€ 209.000,-	€ 9.196.000
- binnen kantoortijd	28	€ 104.500,-	€ 2.926.000
- buiten kantoortijd	57	€ 104.500,-	€ 5.956.500
<u>Stoelen</u> gevuld door parttime beroepsaanstelling vanwege meer dan één specialisme	634	€ 39.250,-	€ 24.884.500
<u>Fte</u> (parttime) beroepskrachten i.v.m. uitvoeren koude taken ⁶	77,5	€ 48.750,-	€ 3.778.125
<u>Aantal</u> piketfunctionarissen (zoals OvD) omzetten naar parttime beroepsaanstelling	211	€ 7.500,-	€ 1.582.500
<u>Aantal</u> (parttime) beroepskrachten met extra specialisme(n)	4744	€ 3.200,-	€ 15.180.800
		Totaal	€ 74.765.125

Tabel 2: Totaalbedragen per kostentype

Op basis van het bovenstaande komen de structurele meerkosten per jaar neer op 75 miljoen euro. Daarbij moet nogmaals worden opgemerkt dat dit bedrag tot stand is gekomen op basis van een inschatting van de consequenties en de bedragen inclusief de berekening voor rekening komt van de denktank op basis van de gegevens uit de regio's. Regio's komen zelf regelmatig tot andere berekeningen die soms lager en soms hoger uitvallen. Dit heeft te maken met o.a. de kosten die al dan niet worden meegerekend en de gehanteerde normbedragen.

De denkrichting is opgebouwd uit vier bouwstenen en de financiële consequenties zijn te herleiden naar de eerste drie bouwstenen. De vierde bouwsteen is een afgeleide van de tweede bouwsteen en daarom worden die financiële consequenties samengevoegd met de tweede bouwsteen. Een uitsplitsing van de financiële consequenties naar bouwstenen leidt tot het volgende:

Bouwsteen	Structurele meerkosten
I: Verplicht en niet verplicht als onderscheid	€ 31 mln
II: Eisen aan aantal specialistische taken (incl. vakbekwaamheid, bouwsteen IV)	€ 40 mln
III: Taken beroepsmedewerker zijn breder dan alleen repressieve taken	€ 4 mln
Totaal	75 mln

Tabel 3: Financiële consequenties uitgesplitst naar bouwsteen

⁶ Vrijwilligers die worden ingezet als instructeur, zijn niet meegenomen in deze kostenberekening. Dergelijke taken worden in principe uitgevoerd volgens een ander tarief een ander contract dan via een vrijwilligersaanstelling.

Structurele kosten die niet zijn meegenomen

De volgende type structurele kosten (financiële consequenties) zijn door één of meer regio's genoemd, maar zijn op dit moment nog niet verder uitgewerkt in de landelijke berekening:

- *Verbreiding niet-repressieve taken voor beroepskrachten:* De derde bouwsteen van de denkrichting stelt dat beroepsmedewerkers tevens niet-repressieve taken uitvoeren. Er zijn beroepsposities waar momenteel nog weinig tot geen niet-repressieve taken worden uitgevoerd. Dit kan betekenen dat er extra formatie nodig is, wanneer beroepskrachten dergelijke taken moeten oppakken. Om hoeveel formatie dat gaat, is momenteel echter niet goed in te schatten, omdat dit van zoveel factoren afhankelijk is. Denk bijvoorbeeld aan de mate waarin een beroepskracht momenteel al niet-repressieve taken uitvoert en de mate waarin een beroepskracht nog ruimte heeft binnen het huidige rooster om ook niet-repressieve taken uit te voeren.
- *Eventuele functieverzwaring:* In de financiële berekening is er vanuit gegaan dat de denkrichting geen consequenties heeft voor de functiewaardering van de beroepskrachten. Op het moment dat de aanpassingen aan de functieomschrijving leiden tot een hogere waardering van de functie, zal dit extra meerkosten met zich meebrengen. Dat is onderwerp van gesprek in de Brandweerkamer en daar wil de denktank niet op vooruit lopen.
- *Ingroei- en uitgroeimogelijkheid:* Er wordt vanuit gegaan dat er ingroei- en uitgroeimogelijkheden zijn voor beroepskrachten die net beginnen of aan het einde van hun carrière zitten. Dit betekent vooral dat ruimte wordt geboden voor startende medewerkers of medewerkers aan het einde van hun loopbaan, om tijdelijk minder specialismen te hebben. Indien die mogelijkheden er niet zijn, heeft dat een aanzienlijk kostenverhogend effect, omdat er dan meer beroepspersoneel zal moeten worden ingezet, om de beperkingen van aanloop en uitloop te compenseren.
- *Onderhoud aan lesmaterialen en toetsproducten:* In de financiële berekening is geen rekening gehouden met de kosten voor het periodiek onderhouden van ontwikkelde lesmaterialen en toetsproducten t.a.v. de specialistische opleidingen.

4 Opinies van repressieve brandweerm medewerkers

In dit hoofdstuk wordt een duiding gegeven bij de opiniepeiling onder ruim 23.000 repressieve brandweerm medewerkers. Er wordt een presentatie gegeven van de rode draden van de opbrengsten. Voor een weergave van de precieze antwoorden op de vragen, zie het totale onderzoeksrapport in bijlage 4.

Gesloten vragen en op basis van beschikbare informatie

De opiniepeiling bestond vanwege de grootte van de groep ondervraagden uitsluitend uit gesloten vragen. Diverse medewerkers hebben aangegeven dat ze graag de ruimte hadden gehad voor een nadere toelichting.

De tweede noot vooraf is dat medewerkers de opiniepeiling hebben ingevuld met de informatie die op dat moment voorhanden was. Daardoor hebben de ondervraagden niet altijd de precieze gevolgen kunnen overzien; denk hierbij aan het feit dat er nog niets bekend was over de wijze van invulling van de parttime beroepsaanstelling.

Denkrichting leeft onder repressieve brandweerm medewerkers

Van de ruim 23.000 repressieve brandweerm medewerkers hebben meer dan 9.000 medewerkers de opiniepeiling ingevuld en daarmee komt de respons op meer dan 39%. Dat toont aan dat het onderwerp (taakdifferentiatie bij de brandweer) leeft onder de betrokkenen. Er zijn wel behoorlijke verschillen tussen regio's, variërend van een respons van 23% tot een respons van 59%. Driekwart van de respondenten is vrijwilliger, iets meer dan 10% is beroepsmedewerker en iets meer dan 10% is zowel vrijwilliger als beroepsmedewerker.

Veranderbesef en veranderbereidheid is aanwezig

Uit de opiniepeiling blijkt dat een meerderheid (55%) van de respondenten beseft dat er iets moet veranderen om vrijwilligheid bij de brandweer te behouden, om te kunnen voldoen aan

de Europese wet- en regelgeving. Minder dan 1/3 (29%) heeft dat besef niet. Het besef bij beroepsmedewerkers (65%) is groter dan bij vrijwilligers (52%). Daarnaast is ook de veranderbereidheid aanwezig; een meerderheid (54%) is (heel) bereid om zich aan te passen aan de veranderingen om zo te voldoen aan de wetgeving en daarmee vrijwilligheid bij de brandweer te behouden.

Bouwsteen I: Steun voor verschil in verplichting

Er is steun voor de eerste bouwsteen van de denkrichting. Een duidelijke meerderheid (58%) vindt het logisch dat een beroepsmedewerker de verplichting heeft om op te komen, terwijl deze verplichting niet geldt voor een vrijwilliger. Wel is het zo dat meer beroepsmedewerkers (64%) dan vrijwilligers (57%) dit logisch vinden.

Er is een onderscheid tussen de steun voor de beweging met geconsigneerde en de gekazerneerde vrijwilligers. Een hele kleine meerderheid (51%) vindt het een (heel) goede ontwikkeling dat geconsigneerde vrijwilligers een parttime beroepsaanstelling krijgen aangeboden. 29% vindt het geen goede ontwikkeling. Ten aanzien van gekazerneerde vrijwilligers vindt een grotere meerderheid (65%) het een goede ontwikkeling dat ze een parttime beroepsaanstelling krijgen aangeboden. 27% vindt het geen goede ontwikkeling.

Bouwsteen II: Geen meerderheidssteun voor denken over specialismen

Er is minder steun voor de tweede bouwsteen van de denkrichting. 1/3 (35%) van de brandweerm medewerkers vindt het maximaliseren van één specialisme voor de vrijwilliger een goede ontwikkeling. Van de vrijwilligers vindt de helft dit geen goede ontwikkeling. 66% van de vrijwilligers ervaart het hebben van meer dan één specialisme niet als een te zware belasting. Slechts 10% van de vrijwilligers beschikt liever niet over een aanvullend specialisme, terwijl 77% van de vrijwilligers daar graag wel over beschikt.

Ook de gedachte dat een beroepsmedewerker ten minste over drie specialismen moet beschikken, kan niet rekenen op een meerderheidssteun. 44% van de medewerkers vindt dit een goede ontwikkeling en 29% vindt dit geen goede ontwikkeling. Van de beroepsmedewerkers vindt 35% het een te zware belasting, tegen 48% dat dit niet een te zware belasting zou vinden.

Bouwsteen III: Geen steun voor beperking voor vrijwilliger tot uitsluitend repressieve taken

Het wordt door een grote meerderheid (76%) als vanzelfsprekend gezien dat beroepsmedewerkers naast de repressieve taken tevens andere taken oppakken. Deze vanzelfsprekendheid is groter bij vrijwilligers (77%) dan bij beroepsmedewerkers (66%). Wel ziet een overgrote meerderheid (81%) het belang dat er ruimte is voor vrijwilligers om incidenteel ook niet-repressieve taken te kunnen oppakken. Dit is een onderbouwing van de gedachte dat er in de denkrichting meer ruimte moet komen voor vrijwilligers om ook niet-repressieve taken op te pakken, om zo o.a. de binding met de lokale gemeenschap te houden en daar zichtbaar te zijn.

Bouwsteen IV: Geen steun voor onderscheid in opleidingen

Slechts 1/3 van de medewerkers vindt het een goede ontwikkeling dat de opleiding en het vakbekwaam blijven voor de beroepsmedewerker langer is dan die van de vrijwilliger. Een kleine meerderheid (51%) vindt dit geen goede ontwikkeling. Daarmee ontbreekt het aan steun om een fundamenteel onderscheid te maken op dit vlak.

Vrijwilliger staat open voor parttime beroepsaanstelling

Een ruime meerderheid van de vrijwilligers (58%) staat open voor een parttime beroepsaanstelling, mocht dat nodig zijn. Slechts 19% staat daar niet voor open. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de respondenten bij de beantwoording nog geen goed beeld hadden van de wijze waarop de parttime beroepsaanstelling invulling gaat krijgen. Een klein deel van de vrijwilligers (15%) zegt te zullen stoppen wanneer de bouwstenen worden doorgevoerd. De opiniepeiling geeft geen inzicht in de precieze redenen daarvoor. Er is geen verband te vinden tussen de beantwoording van deze vraag en andere gegeven antwoorden, zoals de mate waarin ze bepaalde bouwstenen een goede ontwikkeling vinden.

5 Juridische consequenties

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de juridische consequenties van de denkrichting, waarbij deze zich vooral voordoen bij de eerste bouwsteen. Een consequentie van de eerste bouwsteen is namelijk dat vrijwilligers die momenteel worden geconsigneerd of gekazerneerd, worden omgezet naar een (parttime) beroepsaanstelling, vanwege het uitgangspunt dat de kwaliteit van de brandweezorg gelijk blijft. De denktank heeft hiervan de praktische uitvoerbaarheid onderzocht. Daarbij speelt de vraag in hoeverre een dergelijke aanstelling past binnen de regels vanuit de Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit.

Kazernering: aanpassing wetgeving benodigd

De parttime beroepsfunctie moet worden gezien als een 'gewone' beroepskracht en daarom zal de combinatie van arbeidstijd als parttime beroepskracht met arbeidstijd vanuit de hoofdbetrekking, als geheel moeten passen binnen de kaders die de Arbeidstijdenwet en de Arbeidstijdenbesluit daarover stellen. Als gevolg van Europese jurisprudentie moet de aanwezigheidsdienst ten volle worden aangemerkt als arbeidstijd. Als gevolg hiervan is het met de huidige wetgeving (vrijwel) onmogelijk om te werken met aanwezigheidsdiensten voor de parttime beroepskracht bij de brandweer die dit combineert met een fulltime hoofdbetrekking. Het vraagt om een aanpassing van het Arbeidstijdenbesluit om de kazernering voor de parttime beroepskracht mogelijk te maken. Vernomen is dat een dergelijke aanpassing niet is te verwachten. Nader overleg over alternatieve mogelijkheden moet worden gevoerd.

Consignatie: praktisch uitvoerbaar met risico

Consignatie-uren worden door de denktank niet gezien als arbeidstijd, omdat dat nog altijd het geldend Nederlands recht is. Aangezien de wetgevende macht en in het verlengde hiervan de denktank consignatie niet ziet als arbeidstijd, zijn consignatiediensten voor de parttime beroepskracht praktisch uitvoerbaar. Daarbij dient nadrukkelijk wel opgemerkt te worden dat hierover in juridische zin geen eenheid van opvatting bestaat en er een risico aanwezig is dat dit standpunt voor de rechter onhoudbaar is.

Bijlagen

De volgende bijlagen horen bij de notitie:

1. Opbrengsten geleide uitvraag per regio
2. Normbedragen voor financiële doorrekening
3. Overzicht financiële berekening per kostentype
4. Eindrapportage opiniepeiling (Enneüs)