

<b>Aan</b> Veiligheidsberaad	<b>Portefeuillehouder</b> [REDACTED]	<b>Agendapunt</b> 5
<b>Van</b> Portefeuillehouder Brandweer	<b>Adviseur</b> [REDACTED]	<b>Datum vergadering</b> 22-2-2021

## Onderwerp: Denkrichting differentiatie brandweertaken

### Voorstel

Het Veiligheidsberaad en de minister van Justitie en Veiligheid worden gevraagd:

- > Kennis te nemen van de doorontwikkelde denkrichting inzake de differentiatie van brandweertaken (bijlage a), inclusief de consequenties hiervan (bijlage b);
- > Uit te spreken dat – om aan vigerende wet- en regelgeving te voldoen én om het hybride stelsel bij de brandweer in stand te kunnen houden – taakdifferentiatie conform voorliggende uitwerking de meest haalbare en realistische oplossing is, onder de volgende voorwaarden:
  - > De juridische knelpunten met betrekking tot de arbeidstijdenregelgeving worden opgelost;
  - > Er financiële middelen (incidenteel en structureel) vanuit het Rijk ter beschikking komen om de denkrichting te implementeren;
  - > Voldoende duidelijk is wat de gevolgen zijn van de voorgestelde aanpassing ten aanzien van het aantal specialismen voor beroepsmedewerkers (van drie naar twee) en in welke mate dit de ongewenste effecten beperkt;
  - > Er voldoende tijd wordt genomen voor de implementatie van de denkrichting.
- > De minister van Justitie en Veiligheid (per brief) te verzoeken om:
  - > Te onderzoeken wat nodig is om voorliggende denkrichting juridisch mogelijk te maken (w.o. regelgeving op het gebied van arbeidstijden);
  - > Het financieringsvraagstuk voor zowel de incidentele als de structurele meerkosten te beleggen bij het nieuwe kabinet; het Veiligheidsberaad ziet dit als opschortende voorwaarde voor de implementatie van de denkrichting;
- > Opdracht te geven aan de Denktank taakdifferentiatie brandweer om:
  - > Op basis van de laatste inzichten de denkrichting door te ontwikkelen (inclusief de voorgestelde aanpassing van het aantal specialismen) en te komen tot een definitieve uitwerking, alsmede te onderzoeken wat de organisatorische en/of juridische mogelijkheden zijn en waar eventuele knelpunten liggen om deze in de praktijk te implementeren.
  - > Te komen tot een concreet uitvoeringsplan voor het implementatietraject, inclusief tijdspad;
  - > De definitieve denkrichting en het uitvoeringsplan te agenderen voor de vergadering van het Veiligheidsberaad en de minister van JenV van 21 juni 2021.

### Aanleiding

Het huidige brandweerstelsel is gebaseerd op een combinatie van vrijwillige en beroepsbrandweer. Hierbij hebben alle brandweermensen dezelfde taken en opleidingsvereisten. Door Europese en internationale regelgeving en jurisprudentie kan de huidige situatie niet ongewijzigd in stand blijven.

### *Drie opties*

Er zijn eerder al verschillende mogelijkheden aan de orde geweest om met deze problematiek om te gaan. Ten eerste de mogelijkheid om alle vrijwilligers dezelfde rechtspositie te geven als de beroepskrachten. Gezien het belang dat vrijwel alle betrokkenen hechten aan het hybride stelsel met de inzet van vrijwilligers, is dat geen logische optie.

Ten tweede de mogelijkheid om in Europa een uitzonderingspositie te bewerkstelligen ten aanzien van de rechtspositie van brandweervrijwilliger. De minister van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft hiervoor aandacht gevraagd in Europees verband (i.c. buurlanden en de Europese Commissie), maar dit blijkt geen reële en haalbare optie. Dat heeft de minister van JenV ook meermaals aan de Tweede Kamer medegedeeld<sup>1</sup>.

Ten derde de mogelijkheid om te bezien hoe er fundamenteel onderscheid kan worden gemaakt tussen de vrijwilliger en beroepsmedewerker.

### *Uitwerken optie 3*

Op 14 juni 2019 hebben het Veiligheidsberaad<sup>2</sup> en de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) besloten om gezamenlijk de mogelijkheden in beeld te brengen om brandweervrijwilligers en beroepskrachten zo te differentiëren en vorm te geven dat geen sprake is van spanning met de geldende wet- en regelgeving. Hiertoe is een denktank<sup>3</sup> opgericht, onder leiding van de portefeuillehouder Brandweer van het Veiligheidsberaad.

Op 9 december 2019 heeft de voorzitter van de denktank de bestuurlijke koers rondom taakdifferentiatie in het gezamenlijke overleg tussen het Veiligheidsberaad en de minister van JenV gepresenteerd. In diezelfde vergadering is de bestuurlijke koers vastgesteld. Tevens heeft de denktank toen de vervolgoopdracht gekregen om de consequenties inzichtelijk te maken. De denktank heeft conform deze besluitvorming een doorontwikkelde denkrichting (bijlage a) opgeleverd en de juridische, personele en financiële consequenties (bijlage b) van deze richting voor zowel de veiligheidsregio's als voor de opleidingen in kaart gebracht. Nadere informatie over de achtergrond van het vraagstuk is opgenomen in bijlage c.

### **Doel bespreking**

Doel van dit overleg tussen het Veiligheidsberaad en de minister van JenV is om het resultaat te bespreken van de doorontwikkelde denkrichting over de manier waarop fundamenteel onderscheid gemaakt kan worden tussen beroepsmedewerkers en vrijwilligers bij de brandweer (inclusief de consequenties hiervan). Voorgesteld wordt om in de toekomst het principe van taakdifferentiatie bij de brandweer conform de denkrichting (incl. de voorgestelde aanpassing) toe te passen, zodat het hybride systeem van vrijwilligheid behouden kan blijven én voldaan kan worden aan de geldende wet- en regelgeving.

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerbrief d.d. 17 december 2020, kenmerk 3142760.

<sup>2</sup> In overleg met en betrokkenheid van de Brandweerkamer.

<sup>3</sup> De denktank bestaat uit diverse betrokkenen uit het werkveld, vertegenwoordigers van het ministerie van JenV en (ambtelijk) vertegenwoordigers van de Brandweerkamer. Sinds februari 2019 is de voorzitter van de Vakvereniging voor Brandweervrijwilligers (VBV) ook lid van de denktank. Professor L.G. Verburg, hoogleraar arbeidsrecht, verbonden aan de Radboud Universiteit van Nijmegen, heeft vanuit juridisch perspectief een toetsende rol gehad.

## Toelichting

### Uitwerking en richting

De denkrichting is gebaseerd op een zestal leidende principes, te weten (1) behoud van vrijwilligheid, (2) toekomstbestendig stelsel, (3) juridisch houdbaar<sup>4</sup>, (4) gelijkwaardige brandweezorg, (5) veiligheid van het brandweerpersoneel en (6) de praktische uitvoerbaarheid. Ook is een conceptueel model gehanteerd om de taken in te delen. Verder is gebruik gemaakt van een ordeningsprincipe om het type taken in te delen<sup>5</sup>. Deze principes, het model en de ordening vormden de basis voor de doorontwikkelde denkrichting. Een nadere toelichting op deze aspecten is opgenomen in bijlage c.

Om fundamenteel onderscheid te maken tussen vrijwilligers en beroepsmedewerkers is gebruik gemaakt van vier bouwstenen. Samengevat treedt onderscheid op in termen van:

- > *Bouwsteen 1: Verplichte beschikbaarheid:* de beroepsmedewerker heeft een verplichte beschikbaarheid (o.b.v. rooster of piket), terwijl de vrijwilliger nooit een verplichting heeft om een taak uit te voeren of beschikbaar te zijn.
- > *Bouwsteen 2: Aantal repressieve taken:* de beroepsmedewerker voert meer repressieve brandweertaken uit dan een vrijwilliger.
- > *Bouwsteen 3: Type taken:* de beroepsmedewerker voert naast de repressieve taken tevens koude taken en nieuwe taken uit in het kader van de 'bredere maatschappelijke inzet'. Voor de vrijwilliger geldt dat deze naast de repressieve taken tevens taken uitvoert die een directe relatie (randvoorwaardelijk) hebben met de repressieve taken.
- > *Bouwsteen 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.

Op basis van al deze bouwstenen is fundamenteel onderscheid gemaakt tussen beroepsmedewerkers en vrijwilligers bij de brandweer. Het gaat hierbij om het totaal van bouwstenen, dat wil zeggen dat de denkrichting als geheel zorgdraagt voor afdoende (juridisch) onderscheid tussen deze groepen medewerkers.

### Consequenties

Op basis van de doorontwikkelde denkrichting zijn de organisatorische, personele en financiële consequenties voor de veiligheidsregio's in kaart gebracht, middels een schriftelijke uitvraag en gesprekken. Hieronder volgen de belangrijkste consequenties van de denkrichting. Een uitgebreide toelichting op de consequenties is opgenomen in bijlage b.

#### *Organisatorische gevolgen*

Onderzocht is in hoeverre de denkrichting consequenties heeft voor de brandweerposten in Nederland. Voor 284 van de in totaal 959 brandweerposten heeft de denkrichting een bepaalde consequentie. Zo is een consequentie dat het structureel consigneren of kazerner van vrijwilligers niet meer mogelijk is binnen de denkrichting. Een andere organisatorische consequentie is dat momenteel verscheidene vrijwilligers meer dan één specialisme uitvoeren,

---

<sup>4</sup> Professor L.G. Verburg heeft vanuit dit perspectief de denkrichting getoetst.

<sup>5</sup> Basistaken, specialiste taken en aanvullende taken.

terwijl dat binnen de denkrichting niet meer mogelijk is. In bijlage b zijn de organisatorische consequenties nader uitgewerkt.

Eén specifiek gevolg van de bijstelling dat nog niet is meegenomen in het totaaloverzicht van consequenties, heeft betrekking op het aantal specialismen voor beroepskrachten. Een belangrijk uitgangspunt voor de denkrichting is dat beroepsmedewerkers – naast hun basistaken – meer specialismen moeten uitvoeren dan vrijwilligers. Beroepsmedewerkers móeten volgens de denkrichting minimaal drie specialismen uitvoeren (en vrijwilligers maximaal één). Uit de uitvraag bij de veiligheidsregio's blijkt echter dat op veel plaatsen, vanuit het risicoprofiel geredeneerd, er geen aanleiding is om drie specialismen uit te voeren. In vrijwel alle gevallen zou dit betekenen dat beroepskrachten zich moeten bekwamen en geoefend moeten blijven in specialismen, zonder dat zij die specialismen ooit zullen gaan uitoefenen. Naast potentiële motivatieproblemen, extra werkdruk en de forse financiële gevolgen die dit zou hebben, is in overleg met prof. Verburg besloten om dit onderdeel bij te stellen. Concreet betekent dit dat beroepsmedewerkers twee specialismen moeten uitvoeren, waarvan één een niet-repressieve taak kan zijn. Nader onderzoek is nodig om te bezien welke gevolgen het terugbrengen van de eis van drie naar twee specialismen en het aanmerken van een niet-repressieve taak als specialisme precies hebben.

Voorts dient opgemerkt te worden dat de denkrichting op sommige plaatsen een zeer grote impact heeft. Voorbeeld hiervan zijn de Waddeneilanden; maatwerk hiervoor is van belang.

#### *Vragen met betrekking tot arbeidstijd*

De denkrichting roept nieuwe vragen op. Als gekazerneerde vrijwilligers als parttime beroepskrachten worden aangemerkt, kunnen zij in de knel komen als het gaat om de arbeidstijdenregelgeving, met name wanneer zij elders een (hoofd)betrekking hebben. Het risico bestaat dat zij in voorkomende gevallen meer werken dan volgens Arbeidstijdenwet en -besluit is toegestaan. Daardoor is het met de huidige wetgeving (vrijwel) onmogelijk om te werken met aanwezigheidsdiensten voor de parttime beroepskracht bij de brandweer, als zij dit combineren met een fulltime hoofdbetrekking (hetgeen niet ongebruikelijk is). Hoe dit juridische kan worden opgelost vergt nader onderzoek.

#### *Financiële gevolgen*

In eerste instantie wordt uitgegaan van frictiekosten van 25% van de structurele kosten. Op basis van gestandaardiseerde normbedragen en verschillende kostentypen, komen de structurele meerkosten neer op circa 75 miljoen euro per jaar (en daarmee circa 18,75 miljoen euro frictiekosten).

Dit bedrag is tot stand gekomen op basis van een inschatting van de consequenties (de standaarden die voor de denktank zijn geformuleerd). Daarnaast zijn een aantal structurele meerkosten nog niet meegenomen, zoals de verbreding van niet-repressieve taken voor beroepskrachten, eventuele functieverzwaringen, en in- en uitgroeimogelijkheden. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar bijlage b.

Ook zijn er gevolgen voor de opleidingen en vakbekwaamheid, bijvoorbeeld het ontwikkelen van nieuwe opleidingen inclusief een vorm van examinering en certificering. In bijlage b wordt hier nader op ingegaan.

### **Opiniepeiling onder brandweerpersoneel**

In de periode september/oktober 2019 heeft, door middel van een enquête, een peiling plaatsgevonden onder het repressieve brandweerpersoneel. Ruim 9.000 van de ruim 23.000 repressieve brandweermedewerkers hebben de opiniepeiling ingevuld. Op basis hiervan zijn de volgende samenvattende conclusies te trekken:

- > Het onderwerp leeft onder repressieve brandweermedewerkers en er is een aanzienlijk veranderbesef en veranderbereidheid aanwezig.
- > Er is duidelijke steun om de verplichting tot beschikbaarheid en uitvoering van taken toe te passen voor de beroepsmedewerker en niet voor de vrijwilliger.
- > Voor de bouwstenen ten aanzien van het aantal specialismen en niet-repressieve taken is geen duidelijke steun te vinden onder repressieve brandweermedewerkers.
- > Een ruime meerderheid van de vrijwilligers staat open voor een parttime beroepsaanstelling. Een klein deel van de vrijwilligers zegt te zullen stoppen wanneer de bouwstenen worden doorgevoerd.

De rapportage van de enquête is opgenomen als bijlage d.

### **Voorwaarden**

Al met al kan geconcludeerd worden dat de denkrichting uitvoerbaar lijkt, zij het met forse (organisatorische, personele en financiële) consequenties. Ook is de denkrichting volgens Professor L.G. Verburg juridisch houdbaar. Om de denkrichting daadwerkelijk te kunnen implementeren dient voldaan te worden aan enkele voorwaarden.

Ten eerste moet de denkrichting passen binnen het bestaande wettelijk kader ten aanzien van de Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit. Wanneer (gekazerneerde) vrijwilligers een (parttime) beroepsaanstelling krijgen kan dit, gecombineerd met een fulltime hoofdbetrekking, in veel gevallen voor een juridische onhoudbare situatie zorgen. Vigerende regelgeving én de denkrichting moeten derhalve in lijn worden gebracht.

Ten tweede zijn de organisatorische, personele en financiële gevolgen van de denkrichting fors. De structurele meerkosten van denkrichting komen neer op tenminste 75 miljoen euro per jaar. Het vraagstuk is – gezien de voorziene stelselwijziging – volgens het Veiligheidsberaad een stelstelverantwoordelijkheid. Daarbij komt dat in het verleden door het toenmalige kabinet is besloten dat vrijwilligers en beroepsmedewerkers aan dezelfde eisen voor vakbekwaamheid moeten voldoen en werd er al gesproken over parttime-professionals in plaats van vrijwilligers<sup>6</sup>. Het ligt daarom in de rede dat de meerkosten als gevolg van de denkrichting door het Rijk gedragen worden. Het Veiligheidsberaad ziet dit als opschortende voorwaarde voor de implementatie van de denkrichting. Gezien de demissionaire status van het kabinet ligt het voor de hand dat een volgende regering dekking vindt voor deze financiële gevolgen. Ook het uitgangspunt dat de kwaliteit van de brandweezorg in Nederland niet mag leiden onder de invoering van deze denkrichting steunt deze gedachte.

Ten derde verdient de denkrichting nog een nadere ontwikkelslag, alvorens de denkrichting definitief kan worden gemaakt. Dit mede gezien de (gevolgen van) voorgestelde wijziging van

---

<sup>6</sup> In deze [brief](#) (2007-30875) staat een nadere toelichting van de minister van BZK hierover opgenomen.

het aantal specialismen voor beroepsmedewerkers van drie naar twee en het voorstel om een niet-repressieve taak als specialisme aan te merken. Vervolgens is het van belang om op hoofdlijnen inzichtelijk te maken in welke mate deze aanpassingen het gewenste effect hebben.

Een laatste aandachtspunt is het tijdsbestek dat de implementatie van de denkrichting vergt. Het is momenteel niet mogelijk een concrete termijn en fasering te noemen. Voorgesteld wordt om de denktank te verzoeken tot een definitieve uitwerking van de denkrichting te komen, alsmede een concreet uitvoeringsplan inclusief fasering op te leveren. Bij de fasering moet bekeken worden welke elementen van de denkrichting prioriteit behoeven (wat kan op korte termijn worden opgepakt en wat in een later stadium), welke zaken nadere uitwerking vragen (zoals wet- en regelgeving) en wat de totale doorlooptijd van de implementatie is. In de fasering wordt de meeste prioriteit gegeven aan de component met de grootste spanning met Europese- en internationale regelgeving, namelijk die met betrekking tot gekazerneerde en geconsigneerde vrijwilligers (bouwsteen I).

Ook zal bij de uitwerking concreet worden ingegaan op hoe de brandweerm medewerkers (zowel beroeps als de vrijwilligers) betrokken zullen worden bij de uitvoering. Momenteel wordt gedacht aan een totale doorlooptijd van vijf tot tien jaar. Het uitvoeringsplan inclusief fasering wordt geagendeerd voor het gezamenlijke overleg op 21 juni 2021.

Tot slot dient opgemerkt te worden dat de gevolgen voor de arbeidsvoorwaarden onderwerp is van nadere studie; hierover zal nader overleg gevoerd moeten worden met de betrokken vakbonden.

### **Financiering ondersteuning denktank**

De kosten voor de ondersteuning van de denktank zijn tot op heden conform afspraak opgevangen door het ministerie van JenV (onder andere een deel van de programmagelden vrijwilligheid) en het Veiligheidsberaad. Voor het vervolgtraject (tot en met juni 2021) zijn voldoende financiële middelen beschikbaar om de denktank beleidsmatig te ondersteunen.

## **Advies en besluitvorming**

### **Historie**

Gremium	Datum	Inhoud besluit
Veiligheidsberaad	14-06-2019	Bespreking resultaten onderzoek van prof. Verburg en opdracht voor vervolgonderzoek hoe brandweervrijwilligers nadrukkelijk en fundamenteel zijn te onderscheiden van de beroepskrachten.
Overleg Veiligheidsberaad – minister van JenV	24-09-2019	Bespreken eerste oplossingsrichtingen
BAC Brandweer	14-11-2019	Bespreken stand van zaken traject taakdifferentiatie
Overleg Veiligheidsberaad – minister JenV	09-12-2019	> Besluitvorming bestuurlijke koers inzake taakdifferentiatie

Gremium	Datum	Inhoud besluit
		> Opdracht voor het uitwerken van de organisatorische, juridische, en financiële consequenties per veiligheidsregio
BAC Brandweer	05-03-2020	Bespreken stand van zaken traject taakdifferentiatie
Overleg Veiligheidsberaad – minister JenV	16-03-2020	<i>Aanvankelijk was het de bedoeling dat besluitvorming hieromtrent in juli 2020 zou plaatsvinden. In verband met de coronacrisis is dit destijds uitgesteld.</i>
BAC Brandweer	18-09-2020	Bespreken stand van zaken traject taakdifferentiatie
BAC Brandweer	20-11-2020	Bespreken stand van zaken traject taakdifferentiatie
BAC Brandweer	18-02-2021	Bespreken denkrichting en consequenties alsmede voorstel voor het overleg tussen het Veiligheidsberaad en de minister van JenV d.d. 22 februari 2022.

### Vervolg

Gremium	Datum	Inhoud besluit
Overleg Veiligheidsberaad – minister JenV	22-02-2021	Instemmen met denkrichting voor de differentiatie van brandweertaken, teneinde te komen tot een fundamenteel onderscheid tussen vrijwilligers en beroepsmedewerkers.
BAC Brandweer	28-05-2021	Bespreken definitieve uitwerking en een uitvoeringsplan voor het implementatietraject/
Overleg Veiligheidsberaad – minister JenV	21 juni 2021	Komen met een definitieve uitwerking en een uitvoeringsplan voor het implementatietraject.

### Communicatie

Vanwege het bestuurlijke karakter en het vervolgproces loopt de landelijke woordvoering over het traject, de bespreking ervan in het gezamenlijke overleg tussen het Veiligheidsberaad en de minister van JenV en het vervolgtraject via de portefeuillehouder Brandweer van het Veiligheidsberaad (met betrokkenheid van de minister van JenV) en de woordvoerder van het Veiligheidsberaad.

Op de website [www.veiligheidsberaad.nl](http://www.veiligheidsberaad.nl) wordt kort na de vergadering een nieuwsbericht gepubliceerd, waarin de besluitvorming, de bestuurlijke koers en het vervolgproces wordt toegelicht.

### Bijlagen

- Doorontwikkelde denkrichting – een toekomstbestendige brandweer: een zaak van vrijwilligers en beroeps
- Inzicht in consequenties denkrichting
- Achtergrondinformatie, kaders en uitgangspunten
- Rapportage opiniepeiling taakdifferentiatie brandweer