

OPMERKINGEN BIJ ONDERZOEK 'VRIJWILLIGHEID BIJ DE BRANDWEER IN NEDERLAND'

Samenvatting.

In deze notitie concludeer ik dat de vrijwillige brandweer in Nederland een gepasseerd station is. Het onderzoek 'Vrijwilligheid bij de brandweer in Nederland' concludeert dit niet. Door het begrip vrijwilligheid te definiëren is mijn conclusie dat vrijwilligheid bij de brandweer een trots gedragen vlag is die de lading niet meer dekt. Het lijkt erop dat we onder de vlag van vrijwilligheid steeds maar weer onderzoeken hoe we de trekpaarden bij de brandweer beter kunnen verzorgen, terwijl de paardentractie al bijna honderd jaar niet meer wordt gebruikt.

Deze notitie heeft tot doel het net niet steeds uit dezelfde vijver op te halen. De problematiek dient vanuit een andere invalshoek te worden benaderd. Het is geen vrije keuze om het net vanuit een andere vijver op te halen. Of we het leuk vinden of niet, de huidige realiteit is bevestigd door rechtspraak. Ook zonder die rechtspraak is duidelijk dat het bedrijfsmodel vrijwillige brandweer op gespannen staat met bestaande wetgeving. Daar waar het onderzoek stopt met de constatering: *De concrete uitwerking en dus de invloed van taakdifferentiatie als oplossing voor Europese regelgeving is tijdens het onderzoek niet duidelijk geworden*, gaat deze notitie verder.

Taakdifferentiatie is noodzakelijk, maar geen schrikbeeld!

Ter introductie.

Blijkbaar heb ik een voorliefde voor zwarte werkkleding. Vrijwillige brandweer en advocaat. Door tijdsdruk (vergadering brandweer vlak voor/na een zitting) kwam het voor dat ik onder mijn toga brandweerkleding droeg. Ik was de eerste voorzitter van de ondernemingsraad brandweer voor de Veiligheidsregio Gelderland Zuid (VRGZ). Als vrijwilliger/voorzitter ondernemingsraad brandweer heb ik mij veel beziggehouden met het vraagstuk vrijwilligheid. Na ruim 40 dienstjaren (ik was toen 62 en nu 64) heb ik om eervol ontslag verzocht, nadat ik een jaar eerder was gestopt met mijn praktijk.

Ondanks dat ik een voormalig brandweerman ben praat ik in dit stuk over 'we' en 'ons'. Waarschijnlijk is dat een gevoel van trots op de brandweer. Trots op de organisatie (VRGZ) die mij mogelijkheden en kansen heeft gegeven.

De brandweer heeft een taak die bij deze tijd past, een opleiding die bij deze tijd past, materiaal en materieel dat bij deze tijd past. De personele invulling, grotendeels op basis van vrijwilligheid, stamt van voor de eerste wereldoorlog. Dat is in de huidige tijd op zijn minst verbazingwekkend.

Het is maar dat de lezer weet uit welke hoek de wind komt waaien.

Voorwoord.

In het kader van het Programma vrijwilligheid heeft de brandweeracademie van het Instituut Fysieke Veiligheid traject 3: 'Net ophalen vrijwilligheid in Nederland' uitgevoerd.

'Het net ophalen' is een begrip dat wordt gebruikt door professor T. Homan. Geen onbekende als het gaat om het vraagstuk over brandweervrijwilligers. Ruim tien jaar geleden liepen conferentiezalen vol met vrijwilligers, om in het kader van 'De Brandweer Over Morgen' te praten over vrijwilligheid bij de brandweer. Homan was uitgenodigd om daarover te spreken. Eén van de wetenschappelijke prestaties van Homan lijkt te bestaan uit het veranderen van organisaties met behulp van door hem bedachte verandermotortjes. Geestdriftig hield Homan zijn betoog en vond gehoor bij de luisteraars. Veranderingen kunnen beginnen op de werkvloer. Een ieder kan veranderingen teweeg brengen door anderen daarbij te betrekken. Iedere vrijwilliger kan een verandermotortje zijn. Nooit meer iets gehoord van dit initiatief. Dat is jammer. De werkvloer betrekken bij veranderingen geeft draagvlak.

Het Veiligheidsberaad heeft op 8 juni 2018 opdracht gegeven aan de Raad van Brandweercommandanten om een programma vrijwilligheid op te stellen, in samenwerking met andere belanghebbenden. Het uitgangspunt van dit programma is het behoud van vrijwilligheid bij de Nederlandse brandweerkorpsen. De Brandweeracademie van het IFV is gevraagd om traject 3: Net ophalen vrijwilligheid in Nederland, traject 4: Net ophalen bij andere sectoren en traject 5: Internationaal net ophalen – exchange of experts uit te voeren. In het onderhavige onderzoek wordt traject 3 beschreven.

De onderzoeksmethode* (geen zin in een theoretische verhandeling, sla dan dit hoofdstuk over).

Gekozen is voor een kwalitatieve onderzoeksmethode. Nadrukkelijk is niet gekozen om te kwantificeren. Beide methodes kennen voor- en nadelen. Waarom niet gekozen is voor een kwantitatieve methode, of een combinatie van beiden (triangulatie) wordt niet besproken. Triangulatie verhoogt de validiteit en betrouwbaarheid.

Kwantitatief onderzoek tracht gegevens te vinden, waarbij de resultaten vaak worden uitgedrukt in cijfers (tabellen, schema's, etc.). Kwalitatief onderzoek is meer beschrijvend van aard en richt zich op interpretaties, ervaringen en betekenis. Kwalitatieve resultaten worden dus meestal weergegeven in woorden. Het doel is niet zozeer om theorieën te testen, maar om inzicht te krijgen in de verschillende interpretaties en opvattingen die mensen hebben en de betekenis die ze toekennen aan bepaalde gebeurtenissen of verschijnselen.

*De kennis over onderzoeksmethoden is, sinds dat ik colleges empirische rechtssociologie volgde, behoorlijk weggezakt. Ik heb verschillende bronnen geraadpleegd om die kennis enigszins bij te spijkeren. Het was dus geen parate kennis.

Bij kwalitatief onderzoek ligt beïnvloeding door de interviewer meer op de loer dan bij kwantitatief onderzoek. Dit gevaar dreigt zeker als iemand van een organisatie zelf interviewt. Daarom kiezen organisaties er vaak voor om bij dit soort onderzoeken een onderzoeksbureau in te schakelen. De onderzoeker die betrokken was bij de groepsgesprekken meent dat hij deel uitmaakt van de brandweerfamilie en dus een insider is. De kwaliteit van de verzamelde gegevens kan vertekend worden door een band tussen de onderzoeker en de respondenten. Vertekening kan ook optreden indien de onderzoeker al meerdere onderzoeken heeft verricht die gerelateerd zijn aan het te verrichten onderzoek.

Om de externe betrouwbaarheid te kunnen beoordelen moeten ook de originele gegevens voor de lezer toegankelijk zijn. Ik kan mij voorstellen dat omwille van de omvang van het onderzoek deze gegevens, evenals de gegevens betreffende de interne validiteit (gedetailleerde gespreksverslagen), niet zijn opgenomen als bijlage. Een simpele verwijzing naar een internetadres had kunnen volstaan. Indien er kritische lezers zijn dan kunnen zij de bevindingen van de onderzoekers toetsen. De kritische lezer moet zijn eigen interpretatie van de citaten kunnen vergelijken met die van de onderzoekers.

Dat de externe betrouwbaarheid is gegeven omdat met een groot aantal vrijwilligers en managementleden is gesproken, is een onvolledige conclusie. Niet vermeld is hoe groot de populatie van managementleden is en dus is niet te controleren wat het aandeel is geweest. De deelname van 481 vrijwilligers is een groot getal, maar is krap 2% van de populatie. De resultaten van het onderzoek zijn niet per regio vermeld omdat er te weinig respondenten per regio waren, aldus de onderzoekers. Hoe de genoemde 2% representatief kan zijn voor het hele land, laat ik mij graag uitleggen. Mogelijk dat per regio te weinig groepsgesprekken zijn gevoerd om inhoudelijke verzadiging te bereiken. Indien de onderzoekers ervan uit zijn gegaan dat de 19.646 vrijwilligers een uniforme homogene massa zijn dan zijn er voldoende groepsgesprekken gevoerd. De vraag is echter of alle vrijwilligers tezamen een uniforme homogene massa zijn? Verricht een vrijwilliger in de Randstad onder dezelfde omstandigheden werkzaamheden als een vrijwilliger in een agrarische omgeving?

De wetgever heeft gekozen voor 25 veiligheidsregio's (ik verwacht dat in de loop der tijd er regio's fuseren) om de diversiteit op het gebied van brandweezorg in ons land tot zijn recht te laten komen. Die diversiteit is door de wijze van onderzoek afgevlakt. Het is een homogene massa geworden, terwijl dit naar mijn mening niet het geval is. Ik vermoed dat als de verslagen van de groepsgesprekken per regio worden bestudeerd dat dan de diversiteit tot uitdrukking komt. Mogelijk dat per regio op basis van de gehanteerde methode nog een paar groepsgesprekken nodig zijn om inhoudelijke verzadiging te bereiken.

Of aan het onderzoek ook respondenten hebben meegedaan, en zo ja, hoeveel die een gecombineerde aanstelling hebben wordt niet vermeld. Waarom vonden de onderzoekers deze categorie niet van belang?

De onderzoekers hebben aan de regio's verzocht deelnemers zodanig te selecteren dat een representatief beeld wordt verkregen van de regio. Of dit ook daadwerkelijk is verwezenlijkt

vermeldt het onderzoek niet. Die representativiteit is van belang om te voorkomen dat alleen mensen deelnemen die voortkomen met een zelfde achtergrond.

Wat de invloed is geweest op het onderzoek omdat 9 groepsgesprekken digitaal zijn gedaan wordt niet vermeld, terwijl dit voor het onderzoek toch van belang moet zijn geweest. De meerwaarde van groepsgesprekken is dat deelnemers makkelijk op elkaar kunnen reageren. Een digitale bijeenkomst vergt gespreksdiscipline en bemoeilijkt de voor de onderzoeksmethode waardevolle en onmisbare interactie.

Wat is vrijwilligerswerk.

Onderzoek doen naar vrijwilligheid kan niet zonder het begrip 'vrijwilligheid' te definiëren. Een definitie of een begripsomschrijving geeft het onderzoek niet.

In 'Verkenning van een nieuwe definitie van vrijwilligerswerk/vrijwillige inzet' (A. Claasen, Radboud Universiteit Nijmegen, 2006) wordt gemeld dat sinds 1980 in beleidsdocumenten van de overheid vrijwilligheid wordt gedefinieerd als: *werk dat in enig georganiseerd verband onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen in de samenleving.*

De Vereniging Brandweer Vrijwilligers stelt dat: *De repressieve Brandweer Vrijwilliger is geen vrijwilliger in de strikte zin van het woord. De Brandweer Vrijwilliger krijgt voor het werk dat hij/zij verricht een vergoeding en er is, in tegenstelling tot veel ander vrijwilligerswerk, absoluut geen sprake van vrijblijvendheid.*

Thans staat op de site van de overheid:

Voorwaarden vrijwilligerswerk

In het algemeen gelden de volgende voorwaarden voor vrijwilligerswerk:

- *Het werk is in het algemeen belang of in een bepaald maatschappelijk belang.*
- *Het werk heeft geen winstoogmerk.*
- *Het werk kost de arbeidsmarkt geen banen en komt niet in de plaats van een betaalde baan.*

Er zijn nog wel meer definities te vinden. Het belangeloos werkzaamheden verrichten ten nutte van het algemeen belang lijkt de kern te zijn van vrijwilligerswerk. Dat brandweerwerk ten nutte is van het algemeen belang behoeft geen betoog. Maar hoe staat het met vergoedingen in relatie tot vrijwilligheid?

Vergoedingen en vrijwilligheid.

In het onderhavige onderzoek staat dat over het nut en de noodzaak van financiële vergoedingen voor brandweervrijwilligers zeer uiteenlopend wordt gedacht: *van vrijwilligers die ook zonder enige*

vergoeding vrijwilliger zouden blijven, tot vrijwilligers die dan direct zouden stoppen, en alles daar tussenin. Geregeld wordt door managementleden aangegeven dat financiën wel degelijk van belang zijn voor vrijwilligers, ook al wordt er gezegd van niet: "als het geld ze niet interesseert, hoe kunnen declaraties dan zo'n groot thema zijn? Even verder is te lezen: Daarnaast is verschillende keren geopperd om de vergoeding van vrijwilligers te verhogen; dit initiatief zou potentiële vrijwilligers motiveren om zich aan te melden en huidige vrijwilligers om te blijven.

Hoe die uiteenlopendheid over vergoedingen is verdeeld blijft in het vage. Eén van de kenmerken van de onderzoeksmethode is, zoals hiervoor al is gesteld, het ontbreken van tabellen, diagrammen, etc. We moeten het doen met woorden. Gezien de verwoording lijkt het om een substantieel deel van de brandweervrijwilligers te gaan. Gesteld kan dan ook worden dat het onderhavige onderzoek voor een groot deel niet gaat over het vrijwilligersbestand bij de brandweer indien de definiëring van vrijwilligheid wordt gevolgd.

Voor een substantieel deel van de vrijwilligers is het brandweerincome een vast deel van het totale (gezins-)inkomen. Daar is niets mis mee. Het brandweervak is een beroep waar inkomen tegenover mag staan. Maar dan wel een inkomen zoals dat hoort te zijn, dus met vakantiegeld, doorbetaling bij ziekte, pensioenopbouw, het recht op, onverhoopte, aanspraak op sociale voorzieningen zoals WW en WIA en arbeidsvoorwaarden niet weggestopt in een apart artikel in de CAO, maar arbeidsvoorwaarden die gelden voor een ieder in dienst van een veiligheidsregio. Gelijke voorwaarden voor gelijk werk. Dat is niet altijd leuk. Meer rechten geeft ook meer plichten en soms is de vergoeding voor de brandweervrijwilliger hoger dan voor een beroepsmedewerker.

Het onderzoek stelt dat de vrijwilliger geen tweederangs brandweermidewerker wil worden. Ik heb nieuws, dat zijn ze al jaren door aparte arbeidsvoorwaarden voor vrijwilligers. Hoeveel van de 19.646 vrijwilligers hebben de rang van OVD of hoger? Hoeveel vrijwilligers zitten er in het management? Hoeveel vrijwilligers zitten er in de ondernemingsraad? Hoeveel vrijwilligers zitten er in het Georganiseerd Overleg? Hoeveel vrijwilligers zitten in de inmiddels opgerichte 'Dentank differentiatie brandweertaken'? Ik kan zo nog wel even doorgaan. Taakdifferentiatie voor vrijwilligers is al jaren een feit in de zin dat er de nodige taken zijn te noemen waar vrijwilligers niet voor in aanmerking komen en/of niet zijn vertegenwoordigd. Het voorgaande is niet uniek. De vrijwilligers bij de politie doen het zelfde werk als de beroepsmedewerkers, ze krijgen alleen minder betaald, ruim onder het minimumloon!

Een greep uit de onderzoeken over vrijwilligheid.

Terug naar de 'vrijwilligheid'. Het onderzoek uit 2006 constateert dat betaling gekoppeld aan vrijwillige inzet niet samengaan. Overigens constateert het onderzoek ook dat de sterke morele binding in relatie tot het brandweervak de vrijwilligheid aantast.

Die morele binding bestaat naar mijn mening o.a. uit het feit dat men het niet als keuze ervaart om op te komen na alarmering, maar als een plicht. Ook de deelname aan oefening en opleiding wordt als een plicht ervaren. Die morele plicht wordt verstrekt omdat de burger verwacht dat de brandweervrouw/man aan haar/zijn plicht gehoor heeft. Bij alarmering verwacht de burger binnen korte tijd een brandweervoertuig met kundig personeel. Dat dit vaak vrijwilligers zijn staat men op dat moment meestal niet bij stil. Sterker nog, indien bij foutief handelen door de brandweer aansprakelijkheid ontstaat (denk verder ook aan strafbaar handelen van o.a. een brandweerchauffeur) maakt het niet of deze door een vrijwillige of beroepsmedewerker is veroorzaakt.

In 2002 wordt in het verslag 'Vrijwilligheid verplicht' (projectgroep Rechtspositie Vrijwilligers) geconstateerd dat: *de niet-fulltime professionele brandweermens moet worden gezien als een professionele (=deskundige) parttimer. Diens professionele vaardigheden dienen zakelijk te worden gewaardeerd.*

In het boek 'Brandweer, Studies over organisatie, functioneren en omgeving' (professor I. Helsloot e.a., 2007) wordt geconstateerd dat: *Feitelijk gaat het bij de brandweer niet zo zeer meer om vrijwilligers in de pure betekenis van het woord. Het gaat eigenlijk eerst en vooral om deeltijdmedewerkers bij de brandweer met een bijzondere oproepregeling.*

Tevens stelt Helsloot: *Om dit met parttimers te kunnen organiseren en bemensen zullen we misschien moeten nadenken over andere vormen van arbeidsrelaties.*

en

Het risico dat de huidige wijze waarop de inzet van vrijwilligers vertrouwd wordt, met zich meebrengt, is de beperkte mogelijkheid tot verdere ontwikkeling en verbreding van de taakvervulling van de brandweer. De grenzen aan de belastbaarheid van de vrijwilligers zijn wel bereikt, terwijl juist nu steeds duidelijker wordt dat de geborgde professionele uitvoering van de huidige brandweertaken een extra (oefen) inspanning vergt. Het is voor ons de vraag in hoeverre het concept vrijwilligheid opgewassen is tegen deze ontwikkeling?

Ik meen te mogen stellen dat deze beweringen uit 2007 nog steeds staan als een huis en dat de vraag die wordt gesteld door Helsloot nog steeds relevant is, maar tot op heden niet beantwoord is.

Het in 2010 gehouden onderzoek 'Vrijwilligheid beter geregeld', door de Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk in samenwerking met de VNG, komt de brandweer als vrijwillige organisatie niet aan de orde. Zijn ze de brandweer vergeten? Ik meen van niet. Voor deze onderzoekers was de brandweervrijwilliger in naam nog een vrijwilliger, maar in de praktijk niet.

In lijn met Helsloot stelt professor L. Kerstholt ('Vrijwilligers bij de brandweer: bouwstenen voor visieontwikkeling' (2013)): *Al met al lijkt het vrijwilligerswerk dus steeds lastiger te combineren met werk en gezinsleven. In het brandweeronderzoek van Van Dijk en Roorda (2005) werd als één van de belangrijkste knelpunten de combinatie tussen beroep en vrijwilligerswerk genoemd. Deze combinatie vormt een steeds zwaardere werkbelasting, vooral door de steeds hogere eisen die aan de brandweervrijwilligers worden gesteld. In het onderzoek van Van Raak et al. (2011) werd geconstateerd dat brandweervrijwilligers steeds vaker aanwezigheidsdiensten moeten draaien en dat een groot deel van de respondenten dat moeilijk te combineren vindt met de gezins- en werkomstandigheden.*

Bureau Berenschot constateerde in het rapport 'Vrijwillig dienen en verdienen' dat: *het invoeren van bedrijfsvoeringsmodellen met verdergaande verplichtingen te ver is doorgeschoten waardoor er onbalans is ontstaan tussen enerzijds excelleren (hoe leveren wij een maximale brandweezorg conform wet & regelgeving) en anderzijds Ethiek (wat mag de brandweer redelijkerwijs van een vrijwilliger vragen en verwachten) en Engagement (in hoeverre zijn de activiteiten die een vrijwilliger uitvoert nog te relateren aan zijn primaire drijfveren: het redden van burgers in zijn directe omgeving).*

Ik kan nog meerdere onderzoeken aanhalen, maar het bovenstaande geeft naar mijn mening een representatief beeld dat bevestigt dat de vrijwillige brandweer in Nederland een gepasseerd station is.

Brandweervrijwilliger is een vrijwilliger sui generis.

Concluderend kan gesteld worden dat het uitgangspunt; ‘behoud van vrijwilligheid’ een verkeerd uitgangspunt is. Sinds het uitbetalen van vrijwilligers medio jaren 90 en de vergaande verplichtingen en de uitbreiding van taken bestaat de vrijwilligheid bij de brandweer niet meer! Het bedrijfsmodel van de brandweer in Nederland is al jaren geleden veranderd in een model van full- en parttimers.

We noemen het nog steeds vrijwillige brandweer. Dat mag, het is een geuzennaam. Een geuzennaam die al lang niet meer de lading dekt. Natuurlijk mag deze geuzennaam blijven. Het gaat niet om de naam, maar om de inhoud, maar dan wel met het besef dat de brandweervrijwilliger niet valt te vergelijken met ander vrijwilligerswerk. De brandweervrijwilliger is een vrijwilliger sui generis (naar eigen soort).

Onderzocht had moeten worden niet het behoud van een achterhaald bedrijfsmodel, maar hoe om te gaan met het huidige bedrijfsmodel bestaande uit full- en parttimers en of daar veranderingen geboden zijn. Het lijkt er op dat we steeds maar weer onderzoeken hoe we de trekpaarden bij de brandweer beter kunnen verzorgen, terwijl de paardentractie al bijna honderd jaar niet meer wordt gebruikt.

Matzak.

Dat die veranderingen geboden zijn is overduidelijk. Uiteindelijk heeft daar het Europese Hof van Justitie (HvJ-EU) een arrest gewezen in de zaak ‘Matzak’ (21-2-2018, C-518/15). Zonder hier een juridisch betoog te beginnen brengt deze uitspraak veranderingen met zich mee voor het bedrijfsmodel waarin vrijwilligheid deel blijft uitmaken van dit model. Het onderhavige onderzoek besteedt wel enige aandacht aan deze belangrijke uitspraak maar lijkt meer belang te hechten aan het motivatiebusje en andere faciliteiten om het leven van de brandweervrijwilliger aangenaam te maken. Het onderhavige onderzoek komt niet verder dan: *De concrete uitwerking en dus de invloed van taakdifferentiatie als oplossing voor Europese regelgeving is tijdens het onderzoek niet duidelijk geworden.*

Terug naar de zaak Matzak. Professor L. G. Verburg heeft naar aanleiding van het ‘Pels Rijcken Rapport’ (november 2018) 3 onderzoekstrajecten uitgewerkt (15 mei 2019) die door het ministerie en de brandweerkamer waren uitgezet (zie ‘Oplossingsrichtingen tot het behouden van de brandweervrijwilligheid (de huidige inrichting en werkwijze ten aanzien van vrijwilligheid bij de brandweer) binnen de bestaande juridische kaders’).

Zonder hier diep op de zeer uitgebreide analyse van Verburg in te gaan, kan gesteld worden dat geen van de 3 trajecten het huidige bedrijfsmodel van vrijwillige brandweer in Nederland onaangetast laat en om ingewikkelde abstracte, juridische oplossingen vraagt.

Verburg stelt, met enig voorbehoud, dat nog van vrijwilligheid kan worden gesproken bij het vrije instroomprofiel. Bij andere profielen (kazernerij en consignatie) is dat niet meer het geval.

Verburg stelt dat: *gezien het casuïstische karakter van de rechtspraak van het Hof Van Justitie omtrent de reikwijdte van het debiet van de (on)gelijke behandeling maakt dat bij handhaving van een tweedeling tussen vrije instroom vrijwilligers en beroeps als hier aan de orde de onzekerheid nooit helemaal kan worden weggenomen. Mede gelet op de uitkomsten van het Pels Rijcken rapport, acht Verburg zonder aanscherping van het onderscheid tussen vrijwilligers en beroeps voortgaan op de bestaande weg (te) risicovol.*

Het idee van Verburg is, zo komt het mij voor, dat bij de vrije instroom de vrijwilliger de keuze heeft om al dan niet op te komen. Dat mag van buitenaf zo lijken. Ik denk echter dat voor veel vrijwilligers in het vrije instroomprofiel geldt dat die keuze door de hiervoor genoemde sterke morele binding helemaal niet vrij is. Om de juridische argumentatie sluitend te krijgen is de redenering van Verburg voldoende. Of de brandweer in Nederland hiermee verder kan op de werkvloer heb ik mijn twijfels.

Ik had verwacht dat een richtinggevend kader uit Traject 5 zou volgen. Het is echter slechts een rechtsvergelijkend onderzoek geworden. Leuk voor een jurist om te lezen. Maar hoe moet het met de vrijwilligheid van de brandweer in Nederland?

Ik lees: *Wat in ieder geval blijkt uit het onderzoek, is dat er nog veel onzekerheid bestaat over de legitimiteit van het handhaven van rechtspositionele ongelijkheid tussen vrijwilligers en voltijds beroeps. Vooral in die landen waar de vrijwilligers in dienst zijn van de overheid en waar zij een vergoeding ontvangen en grotendeels hetzelfde werk doen als beroeps (maar een afwijkende rechtspositie hebben), lijkt men zich zorgen te maken over de juridische houdbaarheid van de rechtspositie.*

en

Dit roept een nieuwe vraag op, namelijk hoe de rechtspositie (het geheel van rechten en plichten) van vrijwilligers bij de brandweer geborgd moet worden, om met behoud van die vrijwilligheid een toekomstbestendige en robuuste brandweerorganisatie te ontwikkelen.

Het onderzoek Traject 5 heeft als conclusie een vraag die al velen hebben gesteld, maar geeft geen enkel antwoord. Overigens staan de werkzaamheden van de brandweervrijwilliger ook zonder het arrest Matzak al geruime tijd op gespannen voet met de Nederlandse wetgeving.

Verburg eindigt zijn analyse met: *De kwestie vraagt om een gepast gevoel voor urgentie. Juridische procedures vormen niet slechts een risico voor de toekomst, maar hebben potentieel ook effect voor het verleden. Dergelijke procedures kunnen niet alleen in ons land op gang komen, maar kunnen ook elders in de EU starten en resultaten opleveren die ook hier stof doen opwaaien. Er is nog tijd voor nadenken en weloverwogen besluitvorming, maar er is geen tijd meer voor alleen nadenken. Het is steeds beter zelf keuzes (te kunnen) maken. In deze zin is de materie urgent.*

De eerder genoemde Denktank lijkt gehoor te geven aan de oproep van Verburg.

Ik teken aan dat mijn weergave van de analyse van Verburg zeer mager is. Het is onmogelijk deze wetenschappelijke prestatie in een paar begrijpelijke woorden weer te geven. Zowel het 'Pels Rijcken rapport' als de analyse zouden voor de opgerichte Denktank een leidraad moeten zijn.

Europese Hof van Justitie/nationale rechter.

Duidelijk dient te zijn dat het HvJ-EU een kader opstelt, maar de het aan de nationale rechter is om met inachtneming van hetgeen door het HvJ-EU is geformuleerd de feiten te beoordelen. Alleen de nationale rechter is bevoegd over de feiten te oordelen. Het kan dus zijn dat indien een Nederlandse brandweervrouw/man een procedure entameert ten overstaan van een Nederlandse rechter dat deze rechter met achtneming van het arrest van het HvJ-EU met andere feiten ook anders oordeelt.

Let wel, richtlijnen kunnen rechtstreeks doorwerken in het recht van de EU-staten. De nationale rechter is gehouden dit recht toe te passen.

Hoogleraar G. Boogerd en docent Europees recht Cuyvers (Trouw, 13 maart 2021) menen dat het onjuist is om vanwege *een te risico-averse interpretatie van de EU- wetgeving de brandweer op de schop te nemen*. Zij zien juridisch afdoende kansrijke argumenten. Zij garanderen niets maar menen wel een kans van slagen te hebben. De mooiste juridische oplossing menen zij te zien in de erkenning dat de niet-toepassing van bepaalde EU-regels voor werknemers inherent is aan de aard van het vrijwilligerschap. Op basis van onderstaande publicaties meen ik dat dit weinig perspectief biedt.

In een schrijven van het Veiligheidsberaad (januari 2020) staat: *Op initiatief van het Veiligheidsberaad zal nog in Europees verband een poging worden ondernomen om de deeltijdrichtlijn niet van toepassing te verklaren op brandweervrijwilligers. Dit is echter een traject dat internationale afstemming noodzakelijk maakt, tijd vergt en vooralsnog niet kansrijk lijkt.*

De Minister van Justitie en Veiligheid schrijft op 17 december 2020 aan de Tweede Kamer: *Het is niet duidelijk hoe een uitzonderingspositie in Europees verband voor brandweervrijwilligers kans van slagen heeft. Gegeven ook de fundamentele bescherming die werknemers genieten via de Deeltijdrichtlijn (97/81/EG) en de Arbeidstijdenrichtlijn (2003/88/EG) beschouw ik de kans op een aparte richtlijn voor de brandweervrijwilligers nog steeds als niet realistisch.*

Het prettige van de rechtswetenschap is dat men sterk van mening kan verschillen. Ik meen dat Boogerd en Cuyvers gelijk hebben indien de brandweervrijwilliger gelijk wordt gesteld met een vrijwilliger die op zaterdagochtend in een ziekenhuis koffie rondbrengt. Zij noemen deze vergelijking in het artikel in Trouw. Ik hoef denk ik niet meer uit te leggen dat deze vergelijking voor de brandweervrijwilliger niet opgaat.

Het bovenstaande roept bij mij wel de vraag op waarom er nooit een proefproces is geëntameerd. Dan weten we wat de Nederlandse rechter oordeelt en het geeft een kader om naar oplossingen te zoeken.

Taart mislukt.

Het onderhavige onderzoek is een verzameling van elementen en begrippen uit vele andere onderzoeken naar het vraagstuk over vrijwilligheid bij de brandweer en daarom wel nuttig. Het is een kwalitatieve foto. Om het beeld compleet te maken dient er reeds verricht kwantitatief onderzoek tegenaan gehouden te worden. Dan hebben we een compleet beeld van een achterhaald bedrijfsmodel.

In maart 2013 staat op bladzijde 28 van 'Brand en Brandweer': *Stapels rapporten over vrijwilligers bij de brandweer zijn geschreven*. Al die onderzoeken hebben één ding gemeen; ze hebben vrachten met geld gekost en er is niets veranderd. Ze gaan uit van het behoud van een achterhaald bedrijfsmodel. Ze bakken taart met ingrediënten die over de datum zijn. Het zal geen verbazing wekken dat de taart dan mislukt.

We kunnen er niet meer omheen dat het bedrijfsmodel veranderd is. Onderzocht moet worden hoe we nog beter moeten omgaan met dit bedrijfsmodel. Hoe sluit je aan bij richtinggevende jurisprudentie/bestaande wetgeving, hoe houd je mensen betrokken die dit als bedreiging zien, blijft het betaalbaar, blijft het organisatorisch haalbaar, blijven we genoeg brandweermensen houden, kan de burger blijven rekenen op de brandweer, hoe kan een transitie zo goed mogelijk worden ingericht? Zo zijn er nog wel meer vragen te bedenken.

Gewenst recht is geen geldend recht.

Het onderhavige onderzoek laat zien hoe de doelgroep zichzelf ziet en wat men wenst dat er in het opgehaalde net zit. Wat men wenst is o.a. door de uitspraak in de zaak Matzak lang niet altijd te realiseren. Gewenst recht is geen geldend recht, of men dit nu leuk vindt of niet.

Voorkomen had moeten worden dat verwachtingen worden gewekt waarvan nu al duidelijk is dat die niet haalbaar zijn. Voorkomen had moeten worden dat een onontkoombaar toekomstbeeld wordt gezien als een bedreiging. Voorkomen had moeten worden dat men de toekomst niet ziet als een kans op een beter toekomstperspectief. Duidelijk is dat dit rapport die bedreiging bevestigt, althans niet ontkend en dus niet helpt bij de acceptatie van de realiteit.

Hierboven schreef ik al dat door wijze van onderzoek een tamelijk vlak beeld ontstaat naar de vrijwilligheid van de brandweer in Nederland. De ondertitel van het onderhavige onderzoek is 'werven en behouden van brandweervrijwilligers'. De conclusie betreffende het voorgaande is enerzijds dat er respondenten zijn die dit niet als een knelpunt ervaren en anderzijds dat er respondenten zijn die dit wel als een knelpunt ervaren. Omdat de onderzoeksmethode beschrijvend van aard is en de onderzoekers 19.646 vrijwilligers blijkbaar hebben benaderd als een homogene groep weten we nu dat werving en behoud van vrijwilligheid in een aantal groeps gesprekken als een probleem werd ervaren en wat de mogelijke oorzaken zijn. Er zijn ook groeps gesprekken gevoerd waarin dit niet als probleem werd ervaren en wat de mogelijke oorzaken zijn. Bij een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek was de ernst (of niet) van dit onderwerp (per regio) goed in beeld gekomen.

Gesteld zou kunnen worden dat posten die dit onderwerp als probleem ervaren nu een lijst van oorzaken en remedies hebben. Kijk echter uit. Of deze passen in de huidige systematiek van wetgeving kan ik niet garanderen.

Gezien het feit dat de onderzoekers constateren dat regio's het lastig vinden om onder woorden te brengen wat men van eerdere onderzoeken heeft geleerd, verwacht ik niet dat het onderhavige onderzoek daar verandering in gaat brengen. Het is een schokkende constatering. Er ligt zoveel onderzoek en men weet niet wat men ervan heeft geleerd. Waar is al dat geld, de tijd en moeite gebleven? In de introductie schreef ik dat als het om de brandweer gaat, ik trots ben.

Dit is niet iets om trots op te zijn!

Tevens concluderen de onderzoekers: *Vanwege de onduidelijkheid rondom de rechtspositie van vrijwilligers en taakdifferentiatie vindt men het lastig te verwoorden welke veranderingen in de brandweerorganisatie er nodig zijn en welke ambities en wensen men heeft die ervoor kunnen zorgen dat vrijwilligheid nu en in de toekomst voor een robuuste brandweerorganisatie behouden blijft.*

Ik heb al gesteld dat het onderhavige rapport hier geen antwoord op geeft. Dit antwoord is wel noodzakelijk! Hoe is het mogelijk dat het onderhavige onderzoek niet verder komt dan: *De concrete uitwerking en dus de invloed van taakdifferentiatie als oplossing voor Europese regelgeving is tijdens het onderzoek niet duidelijk geworden.*

De belangrijkste aanbeveling.

De belangrijkste aanbeveling uit het onderhavige onderzoek is, aldus de onderzoekers, (naast het motivatiebusje) dat: *een bezinning nodig is op welk type leiderschap er nodig is en welke vaardigheden, organisatiewijzigingen en cultuurverandering in de staven onmisbaar zijn om een gezond vrijwilligersmanagement te bewerkstelligen, nu en in de toekomst.* Dat er wat schort aan het huidige type leiderschap zie ik niet voldoende onderbouwd. Als die bezinningsvraag dan toch gesteld moet worden zou ik die vraag graag anders verwoorden.

Bezinning is nodig op welk type leiderschap er nodig is en welke vaardigheden, organisatiewijzigingen en cultuurverandering in de staven onmisbaar zijn om een gezond vrijwilligers-, full- en parttimer management te bewerkstelligen, nu en in de toekomst.

Taakdifferentiatie.

Taakdifferentiatie, lezende het onderzoek, lijkt het een schrikbeeld te zijn geworden. Men wil geen tweederangs brandweervrouw/man zijn, aldus de onderzoekers.

Ik ga terug naar de Brandweer Over Morgen 'Strategische reis als basis voor vernieuwing' (2010). Onder hoofdstuk 'Vrijwilligers' lees ik: *De invoering van steunpunten die specialistische taken uitvoeren, ontlast daarom de lokale posten. In sommige situaties leidt dat tot verlichting van taken van vrijwilligers. Het verschuiven van taken binnen de brandweer als geheel biedt kansen voor*

'nieuwe vrijwilligheid'. De toekomstige brandweer maakt onderscheid tussen de basisvrijwilliger, de burgerparticipant, de specialistische vrijwilliger en de jeugdbrandweer.

en

Door kennisintensieve taken onder te brengen bij de landelijke organisatie wordt de brandweezorg weer overzichtelijk voor lokale korpsen. Hierdoor blijft het voor vrijwilligers interessant om gemotiveerd met voldoening hulpverleningswerk te verrichten. Door de nieuwe diensten ontstaan mogelijkheden om ook andere vormen van vrijwilligheid te ontwikkelen dan de gangbare 'allround vrijwilliger', bijvoorbeeld voor zorg- en voorlichtingstaken, maar ook voor bepaalde specialismen.

Taakdifferentiatie leek het toverwoord om de vrijwillige brandweer in Nederland op de been te houden. Een voorspellende toekomstblik?

Vijf jaar later volgt een stand van zaken in 'Terugblik en toekomstperspectief Brandweer Over Morgen'. Ruim 21 bladzijden positieve berichtgeving. Aan het onderwerp vrijwilligers is een halve bladzijde tekst gewijd over een door een aantal vrijwilligers ontwikkeld soort van watergordijn. Over de 'nieuwe vrijwilligheid' geen woord.

Wat staat er in de terugblik van 2020? Niets, want die is niet verschenen.

Taakdifferentiatie is dus geen nieuw woord voor de brandweer in Nederland. Er is alleen niet veel gebeurd op dit vlak. Via een Belgische achterdeur komt de taakdifferentiatie toch weer naar voren.

Denktank.

Een Denktank is nu doende te bestuderen wat de mogelijkheden van taakdifferentiatie zijn en wat de gevolgen zijn van het indelen in opkomstprofielen. Zolang de erkenning dat de niet-toepassing van bepaalde EU-regels voor werknemers inherent is aan de aard van het vrijwilligerschap een feit is, is dit een weg.

In het arrest Matzak ging het, kort gezegd, om de vraag wat als arbeidstijd diende te worden aangemerkt. Het ging om de beoordeling wat de status van een thuiswachtdienst is. Volgens het EHV dient thuiswachtdienst als arbeid te worden aangemerkt. De oplossing van de aldus ontstane problematiek voor o.a. de Nederlandse brandweer lijkt zich vooral te richten op de taakdifferentiatie en opkomstprofielen bij de repressieve dienst.

Verburg stelt dat: *wil men zowel met vrijwilligers als beroeps werken dan is het noodzakelijk zorg te dragen voor een nadrukkelijk verschil en fundamenteel onderscheid tussen de twee groepen. Het is dan zaak de contractuele verhouding, maar vooral de aard van het werk, de opleidingsvereisten en de arbeidsomstandigheden van de vrijwilligers goed te onderscheiden van de beroeps.*

Hoe wordt gedacht over het afbakenen/verleggen van taken bij medewerkers verwijs ik kortheidshalve naar het onderhavige onderzoek. De weerstand lijkt zeer diep en vast te zitten. Indien de geluiden van de werkvloer worden genegeerd is het differentiëren van taken niet zo moeilijk. Hier enige taken afvoeren en daar enige taken toevoegen net zolang tot het verschil groot genoeg is. Hoe men verschil gaat maken in de opleidingsvereisten zal een moeilijk hoofdstuk worden. Het gaat in deze om oefening en het volgen van cursussen/bijscholing. Hoe men een nadrukkelijk en fundamenteel verschil hierin wil maken lijkt mij nog een hele klus.

Al met al is het nadrukkelijk afbakenen van opkomstprofielen en taken een bedrijfsmodel dat wordt opgelegd vanuit een juridische werkelijkheid. Die juridische werkelijkheid is zeer abstract en moeilijk op de werkvloer uit te leggen. Iedere verandering en/of uitbreiding van taken zal onder een juridisch vergrootglas komen te liggen. Of die juridische werkelijkheid ooit tot een acceptatie op werkvloer leidt? Ik heb ik mijn vraagtekens. Als we niet uitkijken komt het bedrijfsmodel van de brandweer in Nederland niet voort uit verlangens/ervaringen van de brandweerorganisatie, maar wordt gebouwd op basis van zeer complexe regelgeving. Het wordt een onnatuurlijke gedwongen bedrijfsvoering waarbij steeds moet worden afgevraagd wie wat mag en wie niet. Wie heeft welke plichten en welke arbeidsvoorwaarden. Het wordt een walhalla voor juristen. Het wordt een drama voor de betrokken medewerkers (inclusief de afdelingen personeelszaken)

Het afbakenen van taken en opkomstprofielen en zodoende medewerkers persen in abstracte bedrijfsmodellen is gegeven vanuit het feit dat men vrijwilligheid bij de brandweer in Nederland wil behouden. Dat is een mooi streven. Zou het echter allemaal niet veel simpeler kunnen? Een overzichtelijke bedrijfsvoering waarin, evenals heden ten dage, een ieder kan en mag doen overeenkomstig zijn/haar rang? We moeten zorgen dat een transitie zo soepel mogelijk gaat. We moeten gebruik maken van het feit dat het huidige bedrijfsmodel voor de repressieve dienst bij de brandweer in Nederland in de loop der jaren is gaan bestaan uit full- en parttimers. Er hoeft helemaal niet zoveel veranderd te worden. Formaliseer het huidige bedrijfsmodel bestaande uit de full- en parttimers. Accepteer dat een ieder in de repressieve dienst (naar rang) gelijk werk doet, met gelijk materiaal/materieel en gelijke opleiding. Voor de burger in nood wel zo prettig. Aan de bedrijfsvoering hoeft niet veel te worden gewijzigd en hoeft geen schrikbeeld te zijn. Werk aan robuust maar vooral stabiel bedrijfsmodel. Een model dat helemaal niet zoveel anders hoeft te zijn dan het thans informeel bestaande model. Is het een onderzoek(je) waard?

Ik ben niet de eerste die op deze gedachte komt. In een publicatie (2020) van de Tilburg University 'De brandweervrijwilliger onder vuur – over de WNRA, de deel- tijdrichtlijn en taakdifferentiatie' staat: Er is dus van alles gaande bij de brandweer. Er wordt nu gefocust op taakdifferentiatie, maar men kan zich in het licht van de toekomstbestendigheid van het stelsel ook afvragen of vrijwilligheid nog wel de juiste weg is (wat het uitgangspunt is van de taakdifferentiatie) en of ombouw naar een volledige beroepsorganisatie niet meer uitkomsten biedt. Daarmee kan meer verplicht worden, waardoor meer gewaarborgd kan worden (bijvoorbeeld door een gegarandeerde opkomst in het kader van opkomst), en zal tegelijkertijd voldaan worden aan de vereisten van arbeidsrechtelijke en -voorwaardelijke gelijkheid.

Is er dan geen ruimte voor vrijwilligheid? In de huidige organisatie moet er ruimte blijven voor medewerkers die zich niet als parttimer willen verplichten. Daar kunnen verschillende redenen voor zijn. Het belangrijkste is dat vanuit brandweerorganisatie respect is voor deze keuze. De vraag is wel of deze keuzemogelijkheid blijft bestaan of alleen in werking blijft voor de huidige medewerkers?

Ik geef toe dat ik mijn eigen stelling ondergraaf. Misschien is er toch nog sprake van behoud van vrijwilligheid, maar dan wel een vrijwilligheid naar eigen soort!

Het opkomstprofiel is dan niet meer van belang in de zin van al dan niet vrijwilligheid. Bij toepassing van het vrije opkomstprofiel wil dat niet zeggen dat daar vrijwilligheid moet. Geen wet- of regelgeving staat het in de weg om bij het vrije opkomstprofiel dit te bemensen met parttimers, dat mag.

Een bedrijfsmodel gebaseerd op parttimers wil niet zeggen dat die parttimers allen werken op basis van gelijke voorwaarde. Gelijkheid wil zeggen dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk. Indien bijvoorbeeld een specialisme uitvoeren geen plicht is maar een keuze ontstaan hier voorzienbare verschillen. De contractuele voorwaarden zijn in de basis voor alle parttimers gelijk, maar verschillen op detail, maatwerk dus.

Wil men een gemotiveerde organisatie houden dan moet dat maatwerk worden toegepast. Maak een generieke regel voor parttimers en vrijwilligers. Maak bij uitvoering op werkvloer er geen generieke top/down regeling van. Leg de keuze bij de medewerker neer en laat hem/haar bepalen in hoeverre men zich wil verplichten (en meer rechten krijgt). Pas daar de bedrijfsvoering op aan. Indien er medewerkers zijn die er bewust voor kiezen om vrijwilliger te zijn (met alle respect) dan zal taakdifferentiatie makkelijker tot acceptatie leiden. Die taakdifferentiatie is goed vorm te geven door minder taken/verplichtingen (dus ook minder rechten) te beleggen bij deze medewerker. Het mes snijdt aan twee kanten. Op een simpele wijze wordt voldaan aan wet- en regelgeving en het maakt mogelijk dat medewerkers die de huidige parttime taak te bezwarend vinden niet daarom afhaken maar een mogelijkheid bieden van taakverlichting.

Ik besef dat dit (veel) geld gaat kosten. Alhoewel ik geluiden heb gehoord dat dit ook wel eens mee kan vallen. Naast de vraag naar openbare en orde en veiligheid, is er ook een vraag naar hoeveel geld de samenleving daarvoor overheeft. De huidige samenleving wordt complexer en risicovoller. Indien manifest wordt dat de voorliggende transitie er één is met de hand op de knip, zie ik de nodige problemen opdoemen. Een brandweerorganisatie die hoort bij deze tijd mag geld kosten. Dan heeft de brandweer een bedrijfsmodel dat bij deze tijd hoort!

Is het werk van de Denktank tot nu toe voor niets geweest? Ik denk van niet. De taken (en al hetgeen daarmee samenhangt) van parttimers en vrijwilligers moeten worden bepaald. Daar is de Denktank nu mee doende. Ik benader de uitwerking vanuit een andere invalshoek. De kern van het bedrijfsmodel wordt het huidige informele model van parttimers. Het opkomstprofiel is dan minder van belang. Laat dat, zoals ook nu veelal het geval is, over aan de vakkundigheid van de medewerkers op de posten. De keuze voor parttimer of vrijwilliger ligt bij de medewerker. Vertrouw erop dat de medewerker hier een verantwoorde keuze maakt en respecteer die keuze. De uitgangspunten worden landelijk vastgelegd. Keuzes worden gemaakt op de werkvloer. Rust en draagvlak in de tent. Het bovenstaande lijkt in lijn te zijn met het onderhavige onderzoek. De onderzoekers stellen: *dat er niet naar uniforme oplossingen moet worden gezocht, maar dat er ruimte moet zijn en blijven voor lokale oplossingen en dat het management daarop moet zijn ingesteld.*

De Denktank heeft nog een lange weg te gaan, ook als men primair kiest voor parttimers. Als jurist bedoel ik de lange weg van het toepassen van verschillende wetgevingssystemen, zelfs van wetgeving die er al is, maar waarvan de werking nog niet duidelijk is (Wet Normalisatie Rechtspositie Ambtenaren). Het is net als domino. Gooi een steentje om en er volgen er meer. Houd het Pels Rijcken rapport' en de analyse van Verburg bij de hand. Ook wijziging van Arbeidsvoorwaarden zullen een belangrijk hoofdstuk zijn. Er zullen onderhandelingen met vakbonden zijn. Ik hoop dat, indien de Denktank de grove lijnen heeft uitgezet, zij zich laat bijstaan door juristen. De onderhavige problematiek vraagt zeer veel (academische) kennis van verschillende rechtsgebieden met daarnaast (academische) kennis van het bedrijf brandweer. Ik bedoel niet mijzelf. Ik ben slechts een voormalig advocaat/brandweerman die belangstelling blijft houden voor dit soort problematiek en af een toe een stukje schrijft.

En als dan uiteindelijk na veel werk er een model ligt dat voldoet aan de wettelijke eisen wees dan nog steeds kritisch en leg het voor aan wetenschappers als Verburg en Helsloot. Het blijft dan nog steeds spannend als iemand naar de rechter stapt. Of dit gaat gebeuren is voor mij niet de vraag, alleen wanneer.

Conclusie.

Als je veranderingen ziet aankomen is het altijd nuttig om (nogmaals) te lezen waar je staat. Door de onderzoeksmethode is het rapport voor de brandweer Nederland redelijk uniek.

Voor het overige kunnen de onderzoekers er niet veel aan doen dat de onderzoeksopdracht, behoud van vrijwilligheid bij de Nederlandse brandweer, een opdracht is die als doel heeft een achterhaald bedrijfsmodel te behouden. Een bedrijfsmodel dat in strijd is met de wet. Het lijkt wel alsof men in georganiseerd verband willens en wetens mensen wil werven en behouden voor werkzaamheden op basis van voorwaarden waar men van weet of behoort te weten dat die in strijd zijn met de wet en onderzoek doet naar hoe men deze overtredingen in stand kan houden.

Hoeveel gelijksoortige onderzoeken zijn er nog nodig om te ontdekken dat er niets veranderd? Haal het net niet steeds op in dezelfde vijver. Probeer eens een andere vijver. Dan kan gelijk het net worden opgehaald uit de vijver die nu is blijven liggen. Ik citeer nogmaals uit het onderhavige onderzoek: *De concrete uitwerking en dus de invloed van taakdifferentiatie als oplossing voor Europese regelgeving is tijdens het onderzoek niet duidelijk geworden.*

Mijn mening is hopelijk wel duidelijk geworden. Ik meen dat ook zonder de uitspraak van het Europese Hof dat de vrijwillige brandweer in Nederland een gepasseerd station is.

mr. H. W. (Henk) Kompagne (Culemborg, april 2021)