

De beroepsbrandweer: organisatievormen



Instituut Fysieke Veiligheid
Brandweeracademie
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Colofon

Brandweeracademie (2019). *De beroepsbrandweer: organisatievormen. Een inventarisatie van organisatievormen en (voorgenomen) veranderingen bij de repressieve beroepsbrandweer*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.

Opdrachtgever: Raad van Brandweercommandanten
Contactpersoon: Fred Heerink
Titel: De beroepsbrandweer: organisatievormen. Een inventarisatie van organisatievormen en (voorgenomen) veranderingen bij de repressieve beroepsbrandweer
Datum: 7 mei 2019
Status: Definitief
Versie: 1.0
Auteurs: dr. Teun Eikenaar, Ron Berkhout
Projectleider: dr. Teun Eikenaar
Review: dr. ir. Ricardo Weewer, Karin Dangermond MSc MA
Eindverantwoordelijk: dr. ir. Ricardo Weewer

Voorwoord

In de tweede helft van de vorige eeuw heeft de brandweer in Nederland een grote stap gemaakt in kwaliteit van haar dienstverlening. Daarbij zijn passende organisatievormen gezocht en gevonden voor de risico's op gemeentelijk niveau. Een 24-uursbezetting met beroepsbrandweermensen was zo'n organisatievorm. Op grond van collectieve arbeidsovereenkomsten zijn roostervarianten gevonden die allemaal gebaseerd zijn op aanwezigheid gedurende 24 uur per dag.

De laatste 10 jaar is zichtbaar geworden dat de 24-uursroostermodellen door heel Nederland meer variantie hebben gekregen. Was eind vorige eeuw nog de tendens naar meer uniformiteit, langzaam werd echter duidelijk dat variaties en differentiaties ruimte boden aan verandering. Maar hoe groot zijn die variaties? Hoeveel verschil is er eigenlijk in Nederland? Dat was niet onderzocht. Dit onderzoek geeft een inkijk in de verschillen en de overeenkomsten. Het zegt iets over de wijze waarop veranderingen voorzichtig in gang gezet zijn.

Mijn dank gaat uit naar de onderzoekers en de medewerking die vanuit de 25 veiligheidsregio's is verleend. Dit onderzoek geeft een mooie eerste doorkijk van de werkelijkheid op dit moment.

Fred Heerink
Directeur en commandant brandweer Veiligheidsregio Drenthe

Inhoud

	Inleiding	5
1	Onderzoeksmethode	9
1.1	Verkenning en documentstudie	9
1.2	Inventarisatie bij 25 regio's	9
1.3	Verdieping bij vier regio's	10
1.4	Rapportage	10
2	Organisatievormen: een overzicht	11
2.1	Eerder onderzoek naar organisatievormen	11
2.2	Basismodel van organisatie	12
2.3	Overzicht van 25 regio's	13
2.4	Uitleg en duiding organisatievormen	20
2.5	Achtergronden van organisatievormen	22
2.6	De vier grote steden	26
2.7	Besluit	30
3	Afwijkende organisatievormen bij vier regio's	31
3.1	Gooi en Vechtstreek	31
3.2	Zuid-Limburg	33
3.3	Fryslân	36
3.4	Zaanstreek-Waterland	38
3.5	Besluit	40
4	Conclusie	42
4.1	Terugblik op de opzet	42
4.2	Innovaties: een relatief begrip	42
4.3	Aanpassingen: eerder de 'provincie' dan de randstad	43
4.4	Redenen: pragmatiek, wet/budget en traditie	43
4.5	24-uursdienst of 24-uurscultuur?	44
4.6	Flexibilisering	44
4.7	Aanpassingen vragen durf en draagvlak	45
4.8	One size fits all?	45
4.9	Nader onderzoek	45
	Literatuur	47

Inleiding

Achtergrond

De repressieve beroepsdienst is een wezenlijk onderdeel van de brandweer. De medewerkers die hier in dienst zijn, zorgen zeven dagen per week en 24 uur per etmaal voor paraatheid om (nood)hulp te kunnen bieden. Als zodanig vormt de repressieve beroepsdienst, naast de vrijwillige brandweer, één van de kloppende harten van de brandweer als hulpdienst. Dit organisatieonderdeel kent van oorsprong een standaardvorm. Beroepsmedewerkers zijn een etmaal lang (24 uur) op een kazerne ingeroosterd en treden volgens een vaststaand stramien op, met duidelijke ploegen, functies en bezetting van een basisbrandweereenheid.¹

Deze ‘klassieke’ wijze van organiseren van het repressieve brandweerwerk in een 24-uursroosterdienst wordt in toenemende mate – door zowel brandweerorganisaties zelf, als door bestuurders van veiligheidsregio’s en gemeenten – ter discussie gesteld. De aanleiding daarvoor is meervoudig en kanttekeningen die bij die standaardvorm worden geplaatst vallen doorgaans in de volgende drie categorieën.

1. Efficiëntie

Ten eerste worden er vragen gesteld over de efficiëntie van deze organisatievorm. Is het wel logisch om bij moeilijk haalbare opkomsttijden en problemen met de beschikbaarheid van vrijwilligers, aan bepaalde standaarden vast te houden? Is een 24-uursbezetting wel altijd de meest geschikte werkvorm en geeft het dekkingsplan geen aanleiding voor andere roostervormen? Kan er niet nagedacht worden over andere, nieuwe vormen van samenwerking tussen beroeps en vrijwilligers? Geeft het dekkingsplan mogelijk aanleiding de bezetting op vrijwilligersposten aan te vullen met of te vervangen door beroepsmedewerkers? Moeten er wel altijd zes manschappen op een voertuig (tankautospuiter) mee, wanneer het met minder misschien ook kan en er dan makkelijker (en sneller) uitgerukt kan worden (zie ook NVBR, 2012)? En kunnen medewerkers uit de uitrukdienst niet óók beschikbaar zijn voor andere taken tijdens hun 24-uursdienst?

2. Zichtbaarheid

Daarnaast staat ook de ‘zichtbaarheid’ van de brandweer recentelijk steeds vaker ter discussie: de brandweer moet met haar tijd mee, zo valt te horen, en haar toegevoegde waarde aantonen. Dat betekent dat repressieve beroepsmedewerkers niet alleen op een kazerne beschikbaar moeten zijn om daar te wachten op een melding, maar meer met en voor burgers en maatschappelijke instellingen werken aan brandveiligheid en voorlichting (zie bijvoorbeeld NVBR, 2010). In samenhang daarmee klinkt vaak het geluid dat (vooral) de repressieve beroepsbrandweer te zeer een naar binnen gekeerde organisatie is, met een sterke beroepscultuur en een eenvormige samenstelling van ploegen waar weinig ruimte is voor diversiteit.

¹ De openingszin uit de rapportage over het project Variabele voertuigbezetting is ook hierbij van kracht: “De tankautospuiter met 6 personen (TS-6) is sinds de jaren ’80 als basisbrandweereenheid het standaardantwoord van de brandweer op een melding en is als zodanig vastgelegd in het Besluit veiligheidsregio’s.” (NVBR, 2012, p.6)

3. Personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid

Een derde type kanttekening bij de 'standaard' organisatievorm van de repressieve beroepsbrandweer hangt samen met het personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid. Vanaf het moment dat de brandweertorganisaties onderdeel gingen uitmaken van een grotere en meer pluriforme organisatie als de veiligheidsregio, werd ook zichtbaarder dat de traditionele repressieve organisatievormen bij de beroepsbrandweer (met name 24-uursdienst) zowel plus- als minpunten had. Een arbeidsvoorwaardelijk onderwerp dat zowel werkgevers als werknemers hoofdbrekens kost, is de zogenaamde 'bezwarende functie' en het bijbehorende tweede loopbaanbeleid. Een bezwarende functie is een betrekking met een hoge belasting door het frequent draaien van piket of het werken in roosterdiensten en deelname aan daaruit voortvloeiende werkzaamheden in de uitruk met als gevolg een verhoogde kans op gezondheidsklachten (CAR-UWO, artikel 9a:2). Na maximaal twintig jaar werken in deze bezwarende functie dient de betreffende medewerker andere, niet bezwarende, werkzaamheden te gaan verrichten binnen of buiten de veiligheidsregio. Recent wordt dan ook nagedacht over manieren om brandweerpersoneel in bredere zin 'duurzaam inzetbaar' te houden. Met andere woorden: niet (of niet alleen) personeel na twintig jaar in staat stellen ander werk te gaan doen, maar werk en werkomstandigheden zo organiseren dat werknemers gezond zijn en gezond blijven, met plezier naar hun werk (blijven) gaan en zich kunnen ontwikkelen in hun baan. Niet alleen omdat dat voor personeel meer voldoening oplevert, maar ook omdat dat zorgt voor een toekomstbestendig personeelsbestand. Zo wordt in de *Landelijke agenda brandweertzorg* duurzame inzetbaarheid nadrukkelijk als doel benoemd en een "flexibele en goede balans tussen mens en werk" als het middel daartoe (Brandweer Nederland, 2018a). In de *Uitvoeringsagenda 2018-2019* is duurzame inzetbaarheid zelfs één van drie hoofdbestanddelen (Brandweer Nederland, 2018b).

Dit soort kanttekeningen zijn voor verscheidene veiligheidsregio's reden om opnieuw te bezien hoe ze hun repressieve werkzaamheden hebben georganiseerd, en na te gaan of die organisatie ook anders kan worden vormgegeven. Het heeft bij een aantal regio's geleid tot gedachtenvorming en soms zelfs voorzichtige aanpassingen van de klassieke organisatievormen. Tot op heden ontbreekt het echter nog aan een goed overzicht van deze regionale initiatieven. Met dit onderzoek willen we hierin een eerste inzicht bieden.

Probleem- en doelstelling

De gedachtenvorming met betrekking tot de organisatie van de beroepsbrandweer vindt voor een belangrijk deel plaats op regionale schaal. Er is daardoor op landelijke schaal maar beperkt inzicht in bestaande initiatieven, de verschillende redenen om tot aanpassing van organisatievormen te komen en wat de consequenties zijn van aanpassingen. Er bestaat daardoor weinig basis om van verschillende ervaringen te leren.

De Raad van Brandweercommandanten (RBC) heeft om die redenen in het kader van de uitvoeringsagenda aan het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) de opdracht gegeven bestaande organisatievormen van de repressieve beroepsorganisaties te inventariseren. Het resultaat van deze inventarisatie is beschreven in het voorliggende rapport. Het primaire doel is om tot een gedegen overzicht te komen: van bestaande en afwijkende organisatievormen van de repressieve brandweer en van mengvormen van repressieve beroepsbrandweer met vrijwilligers bij 25 veiligheidsregio's. Daarmee willen we zowel een startpunt bieden voor

verdieping van projecten of experimenten, als aanknopingspunten voor verdere ontwikkeling van (landelijk) beleid en voor verbinding tussen regio's en hun ervaringen met nieuwe organisatievormen.

Vraagstelling

Hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: Hoe hebben de 25 veiligheidsregio's de repressieve beroepsbrandweer georganiseerd en welke veranderingen vinden daarin plaats?

Deelvragen

Deze hoofdvraag kan in een aantal deelvragen opgesplitst worden.

1. Hoe hebben de 25 veiligheidsregio's de huidige repressieve beroepsbrandweer georganiseerd?

Met deze deelvraag willen we een overzicht creëren van de huidige inrichting van de repressieve brandweer. Wat zijn de huidige (en gebruikelijke) organisatievormen en waarom hebben de regio's hun beroepsbrandweer op deze wijze georganiseerd?

2. Welke initiatieven en voornemens tot verandering van de organisatie van de repressieve beroepsdiensten bestaan er, en wat is daarvoor de reden?

De inventarisatie richt zich niet alleen op bestaand beleid, maar is bovenal gefocust op de (drang tot) vernieuwing van organisatievormen. Met deze tweede deelvraag brengen we in kaart welke veiligheidsregio's experimenteren met nieuwe organisatievormen of daartoe beleid ontwikkelen. Ook willen we in kaart brengen wat de belangrijkste redenen zijn af te wijken van een bepaalde standaard manier van organiseren.

3. Wat zijn de (organisatorische) consequenties van deze nieuwe organisatievormen?

Een alternatieve organisatie van de repressieve brandweer heeft naar verwachting een impact die verder reikt dan de inrichting van de 24-uursdienst alleen. Zo zouden arbeidsvoorwaarden kunnen wijzigen, dient er opnieuw nagedacht te worden over aansturing, onkostenvergoedingen, arbeidstijden, et cetera. Met deze derde deelvraag willen we, voor zover mogelijk en inzichtelijk, enkele consequenties van nieuwe organisatievormen in kaart brengen. Daarbij richten we ons op de ervaren (of voorziene) voor- en nadelen.

Focus en afbakening

Eenzijds betreft dit onderzoek een inventarisatie op hoofdlijnen. Binnen een relatief korte tijdsspanne willen we de gangbare organisatievormen van de beroepsbrandweer in kaart brengen en een aantal variaties daarop bespreken: een 'snel' overzicht van bestaand en vernieuwend beleid dus. Anderzijds is het lastig verschillende kenmerken van de organisatie geïsoleerd te bespreken. Het besluit van een regio om op een bepaald onderdeel van de organisatievorm te variëren, is vaak met verschillende redenen omkleed die alleen maar begrepen kunnen worden in hun onderlinge samenhang. Daarnaast hangt ook het resultaat van een afwijking van de standaard organisatievorm nauw samen met verschillende factoren (zie verder hoofdstuk 2).

De selectie van de organisatiekenmerken (hoofdstuk 2) en de selectie van variaties (hoofdstuk 3) zijn daarom onherroepelijk onvolledig. Het is dan ook nadrukkelijk een inventarisatie, bedoeld om een eerste beeld te creëren. Voor wat betreft de inventarisatie in hoofdstuk 2 hebben we dan ook bepaalde keuzes moeten maken. Zo gaan we bijvoorbeeld, daar waar relevant in het kader van de hoofdvraag, wel in op variaties op de bezetting van een TS-6, maar brengen we niet uitgebreid in kaart wat op dit moment lopende experimenten of projecten zijn met variabele voertuig bezetting (zie daarvoor ook het inmiddels wat gedateerde overzicht in *Uitruk op Maat*, NVBR, 2012). Daarnaast gaan we niet uitgebreid in op exacte aantallen medewerkers/fte; roosterfactoren, mogelijke combinatiefuncties of specialismen. Hiervoor was binnen de kaders van dit project geen ruimte. Bovendien zijn deze variaties minder relevant voor een antwoord op de hoofdvraag. Voor wat betreft de selectie van variaties op de klassieke organisatievorm in hoofdstuk 3 geldt iets vergelijkbaars. We hebben daarmee weliswaar bij een select aantal regio's aanvullende informatie opgehaald, maar voor een gedegen beeld van variaties, uitgebreide overwegingen en de consequenties is aanvullend en meer diepgravend onderzoek noodzakelijk.

1 Onderzoeksmethode

Het onderzoek valt in een aantal stappen uiteen: verkenning en documentstudie, een inventariserend onderzoek bij 25 regio's en bezoeken aan vier regio's met interessante of opmerkelijke organisatievormen in de beroepsbrandweer. Hier lichten we deze afzonderlijke stappen toe.

1.1 Verkenning en documentstudie

In de eerste fase van dit onderzoek zijn alle leden van de Programmaraad Incidentbestrijding (PRIB) van Brandweer Nederland benaderd om dit onderzoek en de doelstelling te introduceren. Na een reactie is een eerste verkenning gedaan van beschikbare documentatie over organisatievormen van de 24-uursdiensten. Het betrof daarbij zowel landelijke documentatie (onderzoeksrapporten en visiedocumenten), als beleidsplannen en evaluaties van regio's zelf (al leverde navraag daarnaar betrekkelijk weinig op, zie ook hieronder). De inzichten uit deze rapporten, samen met onze eigen verkenning van relevante concepten (gekoppeld aan de eerdergenoemde deelvragen), leverde een eerste topiclist op voor de inventariserende interviews.

1.2 Inventarisatie bij 25 regio's

In een volgende fase zijn respondenten van de 25 regio's bevraagd op bestaande organisatievormen en nieuwe initiatieven. Dat gebeurde om een eerste overzicht te creëren van hoe de regio's hun repressieve brandweer hebben vormgegeven en wat daarvoor de redenen zijn. Om contact te leggen is in eerste instantie gebruikgemaakt van de contactenlijst van de PRIB. In de meeste gevallen hebben we de contactpersonen op die lijst zelf gesproken en in een aantal gevallen zijn we doorverwezen naar respondenten die naar inschatting van het eerste contact beter zicht hadden op de organisatie van de beroepsbrandweer. De interviews zijn allemaal telefonisch afgenomen in december 2018 en januari 2019. Van ieder gesprek is een verslag gemaakt en ieder verslag is vervolgens geanalyseerd en gecodeerd met behulp van kwalitatieve analyseprogramma ATLAS.ti. Naar aanleiding van die analyse kon een eerste overzicht worden opgesteld van organisatievormen (zie de tabel in hoofdstuk 2). Dit overzicht is aan al onze contactpersonen ter verificatie voorgelegd.

Daarnaast bood deze analyse gelegenheid om volgende stappen te zetten in het onderzoek. Zo werd duidelijk(er) wat de meest voorkomende standaard organisatievorm is, ontstond inzicht in de belangrijkste redenen/argumentaties voor die organisatievormen én waren er vanuit het overzicht voldoende aanknopingspunten om een aantal regio's te selecteren voor nader onderzoek; dit waren de regio's die afwijken van het door ons vastgestelde basismodel (zie ook paragraaf 2.2).

1.3 Verdieping bij vier regio's

In een derde fase van het onderzoek zijn van de regio's met opmerkelijke afwijkingen van het basismodel, vier regio's benaderd (meer over de selectie in hoofdstuk 3). Voorafgaand aan de bezoeken is een tweede topiclist opgesteld die in grote lijnen voortborduurde op de eerste, maar waarin enkele onderwerpen verder geoperationaliseerd waren.

Met de bezoeken hebben we een beter beeld weten te ontwikkelen van de achtergronden van een aantal afwijkende organisatievormen en (tot op beperkte hoogte) ook wat die vormen betekenen. We hebben tijdens die bezoeken met een aantal betrokkenen gesproken: doorgaans opnieuw met de eerste contactpersoon en daarnaast (en waar mogelijk) met een ploegchef, bevelvoerder en een manschap. Dit leverde per bezochte regio een casusverslag op; de basis voor hoofdstuk 3. Ook deze casusverslagen zijn ter verificatie voorgelegd aan onze contactpersonen.

1.4 Rapportage

In de laatste fase van het onderzoek zijn alle losse onderdelen van het veldwerk verder uitgewerkt. Ten eerste is het overzicht van alle 25 regio's ter verificatie voorgelegd aan de contactpersonen in de regio's (hoofdstuk 2). Daar kwamen nog enkele correcties en aanvullingen uit naar voren. Ten tweede is de passage over redenen voor verschillende organisatievormen geschreven (hoofdstuk 3). Ook zijn alle casusverslagen met elkaar in overeenstemming gebracht. Tot slot zijn, alle resultaten overziend, de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 4 geschreven.

2 Organisatievormen: een overzicht

In dit hoofdstuk worden op basis van een documentstudie en interviews met respondenten uit de 25 veiligheidsregio's de eerste twee deelvragen beantwoord. Er wordt beschreven hoe de 25 veiligheidsregio's de huidige repressieve beroepsbrandweer hebben georganiseerd. Daarnaast wordt inzichtelijk gemaakt welke initiatieven en voornemens tot verandering van de organisatie van de repressieve beroepsdiensten er bestaan en welke redenen daaraan ten grondslag liggen. Het hoofdstuk eindigt met een paragraaf waarin kort wordt ingegaan op de regio's met de vier grote steden, namelijk de Veiligheidsregio's Utrecht, Haaglanden, Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond.

2.1 Eerder onderzoek naar organisatievormen

De afgelopen jaren is er in een aantal onderzoeken en rapportages in enige mate aandacht besteed aan organisatievormen van de brandweer in het algemeen en variaties daarop. De belangrijkste rapporten en studies zijn:

- > *Uitruk op maat* (NVBR, 2012)
- > *Inrichting repressieve brandweezorg* (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2018), en
- > in mindere mate ook het *Belevingsonderzoek repressief brandweerpersoneel* (Van Duineveldt & Herder, 2017).

Daarnaast is in het Besluit veiligheidsregio's vastgelegd wat de samenstelling is van een brandweereenheid/ondersteuningseenheid en hoe opkomsttijden vastgesteld moeten worden.² Aanvankelijk beoogden we ook van regio's documentatie door te nemen (beleidsplannen, visies, et cetera). Er is de afgelopen decennia echter vrijwel geen literatuur beschikbaar gekomen over de wijze waarop de brandweer haar repressieve beroepsorganisatie heeft ingericht of wil inrichten. Dat heeft uiteraard ook te maken met het feit dat inrichting van de repressieve beroepsorganisatie een regionale aangelegenheid is (zie ook Inspectie Justitie en Veiligheid, 2018, p. 7). Navraag leverde dan ook betrekkelijk weinig op: enkel een aantal regio's met afwijkende ideeën over organisatievormen hadden (soms) onderliggende stukken. Verreweg de meeste informatie in dit hoofdstuk is dus gebaseerd op telefonische interviews.

Van de landelijke rapportages biedt vooral het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid (2018) enig inzicht in actuele organisatievormen van de brandweer, zij het dat daarin ook een volledig overzicht van de repressieve beroepsbrandweer ontbreekt. In haar rapport uit 2018 maakt de Inspectie namelijk de stand van zaken op van de wijze waarop de *volledige* repressieve brandweezorg in de 25 regio's is ingericht. Aanleiding daarvoor waren geluiden over teruglopende beschikbaarheid van personeel, het niet halen van opkomsttijden en onveilige inzet (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2018, p. 15). De Inspectie wilde met haar onderzoek in kaart brengen in hoeverre de inrichting (organisatie) van de repressieve

² Zie Besluit veiligheidsregio's, zie ook paragraaf 2.2.

brandweer voldoet aan wet- en regelgeving. Ze stelde daartoe een toetsingskader op rondom drie thema's: opkomsttijden, de samenstelling van de basisbrandweereenheden en de beschikbaarheid van personeel. Voor dit onderzoek is vooral het tweede element van belang.

Bij het nagaan hoe regio's hun basisbrandweereenheden samenstellen, stelt de Inspectie Justitie en Veiligheid vast dat TS-6 voor verreweg de meeste basisbrandweereenheden de standaard is, maar dat de TS-4 zoveel voorkomt dat dit ook een tweede standaard genoemd kan worden.³ Ook benoemt de Inspectie dat een TS-2, het snelle interventievoertuig (SIV) en de snelle interventie-eenheid (SIE) op een aantal plaatsen voorkomt, allemaal doorgaans bemand met twee brandweermensen. De inzet van deze variaties komt voort uit het teruglopen van het aantal beschikbare vrijwilligers, en de wens om ook met een kleinere bezetting te kunnen uitrukken bij kleinere incidenten (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2018, p. 9). Wel ontbreekt het bij veel regio's aan een goede evaluatie van het besluit tot inzet van een afwijkende samenstelling van een tankautospuiter, waardoor er weinig beeld is van het resultaat van deze aanpassingen. Een ouder overzicht van regio's waar experimenten met variabele voertuigbezetting bestaan is het rapport *Uitruk op maat* (NVBR, 2012). Daaruit volgt dat in 2012 al in 20 van de 25 regio's initiatieven met variabele voertuigbezetting hadden aangemeld bij de NVBR (NVBR, 2012). Daar vallen twee varianten onder, namelijk variabele voertuigbezetting als:

1. hulpconstructie (om opkomsttijden te verbeteren), en
2. nieuwe werkwijze, om respons aan te passen aan de aard van het incident (alleen dat laatste wordt werkelijk 'uitruk op maat' genoemd (NVBR, 2012, p. 19).

Daarnaast stelt de Inspectie vast dat veel regio's kampen met teruglopende beschikbaarheid van vrijwilligers. Hoewel dit onderzoek niet over de vrijwillige brandweer gaat, valt te verwachten dat die ontwikkeling wel degelijk ook impact heeft op de beroepsbrandweer en de organisatie daarvan.

2.2 Basismodel van organisatie

In dit eerste inhoudelijke hoofdstuk beschrijven we op hoofdlijnen hoe de repressieve beroepsbrandweer in de 25 veiligheidsregio's is georganiseerd. Vooraf aan deze inventarisatie hebben we vastgesteld wat naar verwachting de reguliere organisatievorm is van de repressieve beroepsbrandweer. Dit model is gebaseerd op wettelijk richtlijnen (met name het Besluit veiligheidsregio's), bovengenoemde rapporten en onze eigen inschatting van een verwachte standaard. Het basismodel behelst de volgende vier kenmerken.

1. Een roostervorm van beroepsmedewerkers in 24-uursdiensten in een drie- (ABC) of vierploegensysteem (ABCD).
2. Een aanvullende inzet van vrijwilligers (vanuit een poule, gekazerneerd) en/of dagdienstpersoneel. De vrijwilligerspoule bestaat uit vrijwillige krachten die (ruim) voorafgaand aan een dienst gebeld kunnen worden om eventuele gaten in de bezetting op te vullen.

³ Van de standaard TS-6-samenstelling kan onder twee voorwaarden worden afgeweken: de brandweezorg moet gelijkwaardig zijn en de veiligheid en gezondheid van personeel mag niet in het geding komen. Deze voorwaarden heeft het Veiligheidsberaad in 2012 al uitgewerkt in het kader *Uitruk op Maat* (NVBR, 2012, cf. Inspectie Justitie en Veiligheid, 2018: p. 8 e.v.).

3. Zes medewerkers op een tankautospuiter (TS-6). Deze samenstelling is vastgelegd in het Besluit veiligheidsregio's (zie ook Inspectie Justitie en Veiligheid, 2018, p. 8).⁴
4. Vaste beroepskrachten op een vaste post in vaste ploegen of brigades, van wie de roosters (inclusief verlof en roostervrije dagen) van te voren worden vastgesteld.

Met dit basismodel hebben we een verwachtingspatroon vastgesteld voor de meest dominante organisatievorm en een hulpmiddel bij het uitlichten van opvallende variaties.

2.3 Overzicht van 25 regio's

De inventarisatie heeft geleid tot een overzicht in tabelvorm met daarin een aantal kenmerken van de bevroegde regio's (zie onder). Hierin staan op de verticale as alle veiligheidsregio's vermeld en horizontaal de verschillende kenmerken van de korpsen.

Deze kenmerken zijn zo geordend dat de algemene en geografische kenmerken links staan:

1. Naam veiligheidsregio
2. Stad/gebied met beroepsposen
3. Aantal beroepsposen.

Middenin staan de details over:

4. Rooster en verhouding beroepskrachten
5. De rol van vrijwilligers bij de genoemde beroepsposen

De twee rechter kolommen benoemen de afwijkingen van de verwachte norm:

6. Opmerkelijke afwijkingen van het vermelde basismodel en
7. Andere ontwikkelingen en (geplande) vernieuwingen in de organisatie.

Voor wat betreft dat laatste hebben we vooral die ontwikkelingen meegenomen die respondenten *zelf* noemden als vernieuwend. Het kan dus zijn dat het hier gaat om 'vernieuwingen' die elders als reguliere werkvorm al ingeburgerd zijn.

Bij de weergave is een aantal keuzes gemaakt. Zo zijn alleen posen opgenomen met repressieve beroepskrachten, hetzij in 24-uursdienst, hetzij in dagdienst. Dat betekent dat een aantal posen niet terugkomt in het overzicht, om de simpele reden dat het vrijwilligersposen betreft, óf omdat het posen zijn met alleen dagdienstpersoneel dat een kantoorfunctie heeft (en een 'repressieve aanwijzing/koppeling' heeft).⁵ Daarnaast, en in lijn daarmee, is besloten om enkel de rol van vrijwilligers te bespreken voor zover zij betrokken zijn bij de *beroepsposen*. Zoals zal blijken is in een aantal gevallen sprake van hybride werkvormen. Onder hybride verstaan wij hier: een situatie waarin vrijwilligers op *gezette tijden* en *gelijktijdig* met beroepskrachten een post bemensen.

⁴ Volgens de Inspectie (2018, p. 32 e.v.) kan TS-4 inmiddels wél aangemerkt worden als tweede standaard. De Inspectie stelt vast dat 22 veiligheidsregio's een besluit hebben genomen tot een afwijkende voertuigbezetting (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2018, p. 28). Toch nemen wij de TS-6-bezetting hier op als onderdeel van het basismodel. Het Inspectierapport bespreekt namelijk alle variaties en alle posen (vrijwilligers en beroeps), terwijl wij hier in het bijzonder geïnteresseerd zijn in innovaties/afwijkingen binnen de beroepsposen. Ook is de TS-6 nog altijd opgenomen als standaard in het Besluit veiligheidsregio's.

⁵ Dit betekent dat er, zoals bij ieder selectiecriteria, twijfelgevallen zijn. Een aantal regio's kent posen waar met een variant gewerkt wordt, die twijfel oproept over de vraag dit nu wel of geen beroepspos is. Voorbeeld daarvan is de tweede beroepspos in Leeuwarden (zie onder), of sommige van de posen met in de dag beroepsposen. Om keuzes daarin te rechtvaardigen, hebben we er telkens voor gekozen om die posen mee te nemen, waar personeel een bezwarende functie, conform de definitie uit de CAR-UWO, heeft.

In de tabel worden de volgende afkortingen gebruikt:

[x]u = [x]uursdienst

A = avonddiensten

A/N/W = avond-, weekend- en nachtdiensten

B = beroepskrachten

DD = dagdienst beroepskrachten (géén kantoorpersoneel met repressieve aanwijzing/koppeling)

H = hybride werkvorm van beroeps en vrijwilligers, waarbij [x]/[y] de verhouding beroeps/vrijwilligers aangeeft.

N = nachtdiensten

p = ploegen; 24u/3p betekent dat een post een 24-uursdienst heeft met een drieploegensysteem.

TS = tankautospuit

VW = vrijwilliger

VW poule = lijst vrijwilligers die beschikbaar zijn om opgeroepen en gekazerneerd te worden om incidentele tekorten in het rooster op te vangen (bij ziekte, doktersbezoek, ziek kind, et cetera)

W = weekenddiensten

Veiligheids-regio	Stad/ gebied ⁶	Posten ⁷	Rooster	Vrijwilligers ⁸	Variaties ⁹	Vernieuwingen en voornemens ¹⁰
Amsterdam-Amstelland	Amstelveen	1	24u/1p	VW poule	-	-
	Amsterdam	10	24u/1p	Geen (incidentele inzet VW op B posten)	Afwijkende ploegenvorm (individuele roosters), geen VW	Vanaf 2019 wordt post Diemen aangevuld met B in DD bij onderbezetting. Vanaf 2020: nieuwe post A'dam haven
		1	8u/2p (proeftuin Victor)	Geen	Afwijkende roostervorm, zelfroostering (zie verder par. 2.6.3)	-
Brabant-Noord	Den Bosch	1	24u/3p	VW poule + voor 3 ^e TS	-	Van 3p naar 4p systeem
Brabant-Zuidoost	Eindhoven	3	24u/4p	VW poule	TS-4	-

⁶ Steden/gebieden waar zich posten met beroeps in roosterdienst bevinden.

⁷ De volledige omschrijving luidt hier: a. aantal grote(re) brandweerkazernes/posten, b. met merendeels beroepsmedewerkers, c. in een bezwarende functie (waarbij bezwarend gedefinieerd is in lijn met wat in de CARUWO staat, namelijk dat een medewerker frequente roosterdiensten draait, deelneemt aan repressieve werkzaamheden en een verhoogde kans heeft op gezondheidsklachten.

⁸ Betreft de rol van vrijwilligers op de beroepspost.

⁹ Op het hierboven verwoorde basismodel.

¹⁰ Vernieuwingen en ontwikkelingen die niet vallen onder variaties op het basismodel óf conceptplannen en voornemens die nog tot uitvoeren moeten worden gebracht. Het gaat hier om wat respondenten zien als relevante vernieuwing.

Veiligheids-regio	Stad/ gebied ⁶	Posten ⁷	Rooster	Vrijwilligers ⁸	Variaties ⁹	Vernieuwingen en voornemens ¹⁰
	Helmond	1	24u/4p	VW poule	TS-4	-
Drenthe	Emmen	1	24u/3p	VW poule	-	VW vergoeding ¹¹
	Assen	1	DD	A/N/W + VW poule	-	Zie Emmen
Flevoland	Lelystad	1	24u/4p + DD ¹²	A/N/W (H: 2/4) + VW poule	Flexibele inzet beroeps, geen vaste post (medewerkers rouleren over 4 beroepsposen Lelystad/Almere). Standaard TS-4.	Uitbreiding beroeps van 6 naar 10 + verh. A/N/W naar 5/5
	Almere	3	24u/4p + DD ¹³	A/N/W (H:10/6) VW poule	Flexibele inzet beroeps, geen vaste post (medewerkers rouleren over 4 beroepsposen Lelystad/Almere). Standaard TS-4.	-
Fryslân	Leeuwarden	2	24u/3p + DD (post centrum) ¹⁴	A/N/W (post Noord)	Werknemers organiseren zelf roosters en doen werkzaamheden bij beheersmatige clusters	-
Gelderland- Midden	Arnhem	2	24u/4p	VW poule ¹⁵		De voor deze regio beste organisatievorm voor beroepsposen wordt onderzocht met (landelijk) onderzoek
	Ede	1	DD	A/N/W ¹⁶	VW gepiketteerd + woonverplichting	
Gelderland- Zuid	Nijmegen	2	24u/3p	VW poule	-	-

¹¹ Afwijkend van vergoedingsregeling in CAR-UWO.

¹² Dagbezetting 6 beroeps, avond, nacht en weekend 2 beroeps en 4 gekazerneerde vrijwilligers.

¹³ Dagbezetting 16 beroeps, avond, nacht en weekend 10 beroeps, en 6 gekazerneerde vrijwilligers.

¹⁴ De 24-uursberoepsmedewerkers van post Centrum zijn van maandag tot en met vrijdag tijdens kantoortijden gestationeerd op post Noord. Tijdens die tijdstippen wordt de paraatheid op deze post ingevuld door medewerkers uit de dagdienst. In de avond-, nacht- en weekenduren wordt vanuit post Noord uitgerukt met vrijwilligers (vrije instroom). De beroepsmedewerkers gaan op die tijdstippen naar de hoofdpoule en zijn zo in totaal 24 uur ingeroosterd.

¹⁵ Vrijwilligers zijn voor herbezetting.

¹⁶ Sommige vrijwilligers zijn ook tijdens kantoortijden werkzaam in een beheersmatige functie op de kazerne van Ede (en dus dagdienst).

Veiligheids-regio	Stad/ gebied ⁶	Posten ⁷	Rooster	Vrijwilligers ⁸	Variaties ⁹	Vernieuwingen en voornemens ¹⁰
Gooi en Vechtstreek	Hilversum	1 ¹⁷	24u/4p	VW poule	4 VW posten met ieder 2 B voor een TS-2 + geen vaste bevelvoerders en ploegchefs (roulatiesysteem)	-
Groningen	Groningen	2	24u/3p	VW poule	-	Alle medewerkers allround vakbekwaam (incl. duiken) en VW vergoeding ¹⁸
Haaglanden	Den Haag	6	24u/4p	VW poule	-	Project Leidschenveen (zie par. 2.6.2)
	Delft	1	24u/4p	VW poule	-	-
	Leidschen- dam- Voorburg	1	24u/4p	VW poule	-	-
	Rijswijk	1	24u/4p	VW poule	-	-
	Zoetermeer	2 ¹⁹	24u/4p	VW poule	-	-
Hollands Midden	Leiden	2	24u/3p	VW poule	-	'Opstappersregeling': poule met 15/20 medewerkers (beheersmatige functie, maar vakbekwaam voor uitruk) t.b.v. inzet op vrijwillige posten met problemen in dagbezetting.
	Gouda	1	24u/3p	VW poule	-	
	Alphen a/d Rijn	1	24u/3p	VW poule	-	
IJsselland	Zwolle	2	24u/4p + DD ²⁰	A/N/W: H (8/4 of 7/5) + VW poule	Ploeg draait dienst verdeeld over twee posten. Ploegen draaien naast 24u structureel DD.	-

¹⁷ In principe heeft de regio Gooi en Vechtstreek 1 beroepspost met 24-uursbezetting. Daarnaast zijn er twee posten waar wél twee repressieve beroepsmedewerkers gestationeerd zijn die met de TS-2 uitrukken, maar dat maakt deze posten niet tot een beroepspost.

¹⁸ Afwijkend van vergoedingsregeling in CAR-UWO.

¹⁹ Naast de genoemde beroepsposten wordt Wassenaar door deze regio ook meegeteld als beroepspost, zij het dat de bezetting plaatsvindt met gekazerneerde vrijwilligers (en hij dus volgens onze definitie niet als beroepspost kan worden aangemerkt).

²⁰ Dagbezetting 6 beroeps, avond, nacht en weekend 2/3 beroeps en 4/3 gekazerneerde vrijwilligers. Verder wordt hier niet in ploegen ingeroosterd, maar op de persoon.

Veiligheids-regio	Stad/ gebied ⁶	Posten ⁷	Rooster	Vrijwilligers ⁸	Variaties ⁹	Vernieuwingen en voornemens ¹⁰
	Deventer	1	24u/3p + DD ²¹	A/N/W: H (8/6) + VW poule	Dagdienst wordt ingevuld door 24 uursdienst medewerkers en dagdienstmedewer- kers. Dagdienst wordt nu nog structureel aangevuld met vrijwilligers (wordt incidenteel).	-
Kennemer- land	Haarlem	2	24u/4p	-	-	-
	Velsen	1	24u/4p	-	-	-
	Haarlemmer- meer	2	24u/4p	-	-	-
	Schiphol (Sloten)	1	24u/4p (onregel- matig)	-	-	-
Limburg- Noord	Roermond	1	24u/4p	Volledig H (6/2 of 5/3)	Standaard 2 of 3 VW gekazerneerd	-
	Venlo	1	24u/4p	Volledig H (7/1)	Standaard 1 VW gekazerneerd	-
Midden- en West-Brabant	Bergen op Zoom	1	24u/3p + DD ²²	A/N/W: H (6/2)	-	-
	Breda	1	24u/3p	-	-	-
	Moerdijk- Haven	1	24u/3p	VW poule	-	-
	Roosendaal	1	24u/3p	VW poule	-	Wordt in 2019 zelfde als Bergen op Zoom
	Tilburg	2	24u/3p	VW poule (bij 1 post)	-	-
Noord- Holland- Noord	Alkmaar	1	24u/1p	VW poule ²³	Afwijkende ploegenvorm (‘individueel rooster’); TS-4	-

²¹ Dagbezetting 8 beroeps (waarvan 2 dagdienst), avond, nacht en weekend 6 beroeps en 2 gekazerneerde vrijwilligers.

²² Dagbezetting 14 beroeps (waarvan 6 dagdienst kantoorpersoneel), avond, nacht en weekend 8 beroeps en 6 gekazerneerde vrijwilligers.

²³ Omdat VRNHN relatief veel gebruikmaakt van vrijwilligers, spreekt men in deze regio eveneens van een ‘hybride werkvorm’ (al komt deze niet overeen met onze definitie van hybride).

Veiligheids-regio	Stad/ gebied ⁶	Posten ⁷	Rooster	Vrijwilligers ⁸	Variaties ⁹	Vernieuwingen en voornemens ¹⁰
	Den Helder	1	24u/1p	VW poule	Afwijkende ploegenvorm ('individueel rooster'); marine brandweer met 2 TS	-
Noord- en Oost-Gelderland	Apeldoorn	1	24u/3p + DD ²⁴	A/N/W = H (6/2)	-	-
Rotterdam-Rijnmond	Rotterdam	6 ²⁵	24u/3p	VW poule	-	Project: incidentafhankelijk uitrukken. R'dam Zuid: mogelijk naar TS-4
	Schiedam	1	24u/3p	VW poule	-	-
	Vlaardingen	1	24u/3p	VW poule	-	-
	Spijkenisse	1	24u/3p	VW poule	-	-
	Capelle	1	24u/3p	VW poule	-	-
Twente	Enschede	2	24u/4p	VW poule	-	-
	Almelo	1	24u/8p + DD ²⁶	A/N/W: H (3/5) + VW poule	Afwijkende roostervorm	-
	Hengelo	1	Vanaf 1/3/2019: zie Almelo	Vanaf 1/3/2019: zie Almelo	Vanaf 1/3/2019: zie Almelo	-
Utrecht	Amersfoort	1	24u/3p + DD	VW poule	-	Mogelijk: regio brede harmonisatie van roosters om uitwisselbaarheid te vergroten. Mogelijk: experiment met extra B om paraatheidsprobleem VW op te lossen. Mogelijk: verder ontwikkelen uitruk op
	Utrecht	4	24u/4p	VW poule	-	
	Zeist	1	DD	A/N/W + VW poule	-	

²⁴ Dagbezetting 8 beroeps (waarvan 2 dagdienst kantoorpersoneel), avond, nacht en weekend 6 beroeps en 2 gekazerneerde vrijwilligers.

²⁵ Daarnaast nog: twee posten met SIV-2, bemand door beroeps (in Rotterdam) en twee posten met SIV-2, bemand door gekazerneerde vrijwilligers (in Hellevoetsluis en Berkel en Roderijs).

²⁶ Almelo en Hengelo hebben een afwijkende roostervorm. De roostervorm voor Almelo en Hengelo noemt men in Veiligheidsregio Twente 'kazernerij'. Door de week overdag draaien hier beroeps diensten (afwisselend 11-uurs roosterdiensten en 8-uursdiensten t.b.v. de beheersmatige taak). In de avond, nacht en weekenden draaien de beroeps kazernediensten samen met de vrijwilligers. Dat zijn dan 11 of 13 uursdiensten of gecombineerd.

Veiligheids-regio	Stad/ gebied ⁶	Posten ⁷	Rooster	Vrijwilligers ⁸	Variaties ⁹	Vernieuwingen en voornemens ¹⁰
						maat om paraatheid te versterken.
Zaanstreek- Waterland	Purmerend	1	24u/4p	VW poule + W = H (3/3)	-	-
	Zaanstad	2	DD	VW poule + A/N/W	Veel gebruik VW, 1 post: TS-4	-
Zeeland	²⁷	-	-	-	-	-
Zuid-Holland- Zuid	Dordrecht	2	24u/3p + DD	VW poule	1 post: TS-4; plus combi voertuig (combinatie van TS en hoogwerker)	-
Zuid-Limburg	Maastricht	2	24u/3p + DD ²⁸	A/N/W: H (5/1)	Hybride systeem + inzet poule allround vakbekwame beroepsmedewerk ers bij ziekteverzuim 24u medewerkers. Mogelijke inzet TS-4	-
	Sittard	1	Idem.	A/N/W: H (4/2)	Hybride systeem + inzet poule allround vakbekwame beroepsmedewerk ers bij ziekteverzuim 24u medewerkers. Mogelijk inzet TS-4	-
	Brunssum	1	Idem.	A/N/W: H (4/2)	Hybride systeem + inzet poule allround vakbekwame beroepsmedewerk ers bij ziekteverzuim 24u medewerkers. Mogelijk inzet TS-4	-

²⁷ De Veiligheidsregio Zeeland is de enige regio zonder beroepsposten.

²⁸ Dagbezetting 4 beroeps + 2 dagdienst kantoor óf gekazernde vrijwilligers, avond, nacht en weekend 4 beroeps en 2 gekazernde vrijwilligers.

Veiligheids-regio	Stad/ gebied ⁶	Posten ⁷	Rooster	Vrijwilligers ⁸	Variaties ⁹	Vernieuwingen en voornemens ¹⁰
	Heerlen	1	Idem.	A/N/W: H (4/2)	Hybride systeem + inzet poule allround vakbekwame beroepsmedewerk ers bij ziekteverzuim 24u medewerkers. Mogelijk inzet TS-4	-
	Kerkrade	1	Idem.	A/N/W: H (4/2)	Hybride systeem + inzet poule allround vakbekwame beroepsmedewerk ers bij ziekteverzuim 24u medewerkers. Mogelijk inzet TS-4	-
	Beek	1	DD (12u)	A/N/W: vrije instroom (als normale VW post)	Altijd TS-6	-
Totaal		100				

2.4 Uitleg en duiding organisatievormen

Met bovenstaande tabel kan nagegaan worden in hoeverre bestaande organisatievormen overeenkomen met het 'basismodel' van de repressieve beroepsbrandweer (zie paragraaf 2.2). Daarvoor hebben we het totaal aantal beroepsposen opgeteld en per kenmerk bekeken hoe de verdeling is over de posen. Let wel: hierbij is dus niet gekeken naar de grootte van de posen, of het aantal medewerkers. Daarmee komen we aan een totaal van 100 posen met een (of enige) vorm van beroepsbezetting.

Als naar het totaal aantal posen gekeken wordt, valt het volgende direct op.

1. De organisatie van het rooster volgens een 24-uursdienst is dominant: 71 posen hebben een 24-uursdienst.
2. Daarnaast hebben 20 posen een combinatie van 24-uursdienst en dagdienst.
3. Verder hebben 6 posen uitsluitend een dagdienst (daarbij zijn dus niet de posen meegeteld met kantoorpersoneel en een 'repressieve aanwijzing').
4. Slechts 3 posen hebben een afwijkende roostervorm: de post Victor in Amsterdam en de posen Almelo en Hengelo (Veiligheidsregio Twente).

Binnen die 24-uursdiensten bestaat wel vrij veel variatie in het ploegensysteem.

- > 37 posten met een 24-uursdienst hebben een vierploegensysteem, tegenover 29 met een drieploegensysteem.
- > Daarnaast zijn er vrij veel posten met een 'éénploegensysteem': 14 posten. Op deze posten worden medewerkers 'op de persoon' ingeroosterd: medewerkers zijn niet aan vaste ploegen toegeschreven.

Het tweede kenmerk is de aanvullende inzet van vrijwilligers vanuit een poule.

- > Bij veel beroepsposten wordt gebruikgemaakt van een vrijwilligerspoule: 67 van de 100 posten. Daarmee valt eveneens op dat er toch ook relatief veel posten zijn die géén gebruikmaken van dergelijke aanvullende inzet. Op deze posten lukt het blijkbaar om gaten in de bezetting op te vangen met beroepskrachten.
- > Daarnaast is in vrij veel regio's een zogenaamde 'hybride' inzet van vrijwilligers te zien: 20 posten. Hierbij werken vrijwilligers en beroepskrachten op gezette tijden in gecombineerde diensten (dus niet alleen bij onderbezetting).²⁹ Van die 20 posten zijn er 17 waar in de avond, nacht en weekend hybride wordt gewerkt: dit zijn de 15 posten waar een dagdienst gecombineerd wordt met een 24-uursdienst (zie hierboven) plus 2 posten in de Veiligheidsregio Twente waar met een afwijkende én hybride roosterdienst wordt gewerkt. Op deze 16 posten worden dagdienstmedewerkers in avond, nacht en weekend vervangen door vrijwilligers, terwijl 24-uursmedewerkers blijven zitten. Hierdoor werken in de avond, nacht en weekend op die posten beroepsmedewerkers samen met vrijwilligers (vandaar 'hybride'). Daarnaast is er op 2 posten sprake van een volledige hybride bezetting: vrijwilligers worden daar structureel en voor een heel etmaal naast beroepsmedewerkers ingeroosterd en gekazerneerd (dit is het geval in de Veiligheidsregio Limburg-Noord). Op één post wordt alleen in het weekend hybride gewerkt (Purmerend, Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland).³⁰

Wat betreft het derde kenmerk van de reguliere organisatievorm – de standaard bezetting van een tankautospuiter – valt eveneens op dat bij de meeste beroepsposten de standaard bezetting van TS-6 het uitgangspunt is: 81 posten.³¹ Om de tabel overzichtelijk te houden hebben we alleen de 18 uitzonderingen daarop benoemd.

- > Dan valt te zien dat 11 posten standaard met een TS-4-bezetting van een tankautospuiter werken, en dat er op 6 posten een optie voor TS-4 bestaat.
- > Op 1 beroepspost wordt een TS-2 (met beroeps) ingezet op vrijwilligersposten (Hilversum, Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek).
- > Verder wordt in twee van de vier grote steden (Rotterdam en Utrecht) gesproken over de inzet van TS-4 in plaats van TS-6 (zie verder paragraaf 2.6).

Het vierde en laatste kenmerk van de verwachte reguliere organisatievorm is dat regio's werken met vaste beroepskrachten op een vaste post, in vaste ploegen en volgens vaste roosters.

²⁹ Sommige respondenten noemen ook een dagdienst die afgewisseld wordt met vrijwilligers voor avond, nacht en weekend hybride, maar wij reserveren deze term voor uitsluitend die situaties waarin beroepsmedewerkers en vrijwilligers *gelijktijdig* en op *gezette tijden* ingeroosterd zijn.

³⁰ Op één post bestaat de bijzondere situatie dat er voor avond, nacht en weekend diensten vrijwilligers gepiketteerd zijn die bovendien een woonverplichting hebben (Ede, Veiligheidsregio Gelderland-Midden). Deze post valt buiten de hier genoemde 20 posten omdat het geen hybride diensten betreft. De post Wassenaar (Veiligheidsregio Haaglanden) bestaat daarnaast uit gekazerneerde vrijwilligers; een alleszins bijzondere situatie, maar die eveneens buiten het bestek van dit onderzoek naar beroepsbrandweer valt.

³¹ Let wel: we hebben hier *alleen* gekeken naar de beroepsposten die daarmee werken en/of de regio's waar beroepsmedewerkers al dan niet samen met brandweervrijwilligers een TS-2 bemannen op vrijwillige posten waar met name de dagbezetting problematisch is (we hebben dus niet specifiek gekeken naar mogelijke vrijwilligersposten die uitrukken met TS-4 of TS-2).

- > Opnieuw blijkt de meerderheid van de posten een dergelijk systeem te hebben, maar wordt ook hierin door een aantal regio's gevarieerd: verschillende regio's en posten zijn bezig met enigerlei vorm van flexibilisering. Zo variëren sommige posten/regio's op onderdelen van de vaste bezetting. Hilversum (Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek) kent bijvoorbeeld een systeem van roulerende bevelvoerders en ploegchefs. In Leeuwarden (Fryslân) werkt men met een systeem van zelfroostering; er zijn weliswaar vaste ploegen, maar medewerkers roosteren zichzelf in. Ook de proeftuin Victor in Amsterdam heeft dit systeem.
- > Daarnaast kan ook de inzet van een multifunctionele poule voor gevallen van onderbezetting in Limburg-Zuid gezien worden als een vorm van flexibilisering. De meest complete uitzondering op het systeem van vaste ploegen op vaste posten, zijn wel de regio Flevoland (vier posten) en de stad Zwolle (twee posten; regio IJsselland) waar beroepsmedewerkers geen vaste post hebben. Opgeteld wordt er zo op 15 posten gewerkt met enigerlei vorm van flexibilisering (daarin zijn niet de *plannen* voor flexibilisering meegeteld; in 2019 begint in Den Haag bijvoorbeeld een proef met flexibele inzet, zie paragraaf 2.6)

Uit de tabel blijkt dat het in paragraaf 2.2 geformuleerde model dominant aanwezig is. Ook uit de liggende streepjes in de zesde en zevende kolom van de tabel hierboven blijkt dat een groot aantal regio's aangeeft niet te variëren of geen of amper wijzigingen door te (willen) voeren. Echter, als alle posten worden opgeteld die enige variatie laten zien op de standaard 24-uursdienst³², dan blijkt toch dat op ongeveer de helft van het totaal aantal beroepsposten op enigerlei wijze wordt gevarieerd op het door ons geformuleerde basismodel: 44 van de 100 posten. De meest voorkomende variaties zijn daarbij: hybride werkvormen van beroepskrachten en vrijwilligers (vooral in die vorm dat dagdienstmedewerkers in avond, nacht en weekend worden vervangen door vrijwilligers), de inzet van TS-4 en de verschillende vormen van flexibilisering.

2.5 Achtergronden van organisatievormen

Naast het verkrijgen van een overzicht van organisatievormen van de repressieve beroepsbrandweer, wilden we met dit onderzoek nagaan wat de belangrijkste redenen zijn voor rooster- en organisatievormen (deelvraag 2). Tijdens de inventariserende interviews is daarom ook nagegaan wat de redenen waren voor een bepaalde organisatievorm. Let wel: omdat het hier enkel een inventarisatie betrof, kon onmogelijk vastgesteld worden welke redenen het zwaarst wegen.

2.5.1 Dekkingsplan, bezetting en verzorgingsgebied

Logischerwijs spelen vooral het dekkingsplan en de kenmerken van het verzorgingsgebied een belangrijke rol bij de keuze voor een roostervorm. In stedelijke gebieden, met onder meer veel industrie en/of een hoge bevolkingsdichtheid, wordt eerder gekozen voor een beroepspost in een 24-uursbezetting. Ook natuurlijke omstandigheden met hoge brandrisico's tellen in sommige gevallen mee bij de keuze voor een standaard beroepsbezetting (zoals bijvoorbeeld het risico op veenbranden in de omgeving van Emmen). Al dit soort omstandigheden vragen om hoge paraatheid en korte opkomsttijden:

³² Daarvoor worden dan ook alle posten met een hybride werkvorm meegeteld, evenals de posten met een dagdienst beroepsbezetting (maar niet de bijzonderheden die in de laatste kolom genoemd worden of de plannen die nog tot uitvoer moeten worden gebracht). Posten die op meer dan 1 kenmerk variëren worden uiteraard niet dubbel geteld.

redenen waarom veiligheidsregio's kiezen voor een 'standaard' 24-uursdienst met vrijwel alleen beroepskrachten. Sterker nog: alle geïnterviewde regio's noemen omgevingskenmerken en daarmee samenhangende vereisten aan opkomsttijden (dekkingsplan) als reden voor deze organisatievorm.

Om dezelfde reden werken veel regio's met aanvullende inzet van beschikbare vrijwilligers uit een poule. Hoewel niet altijd geëxpliciteerd, lijkt de overweging voor die standaard organisatievorm in lijn te liggen met wat hierboven staat: het verzorgingsgebied vraagt om snelle opkomsttijden, en dus om gekazerneerde medewerkers die snel ter plaatse kunnen zijn. Binnen die constructie zijn vrijwilligers een aanvulling op de beroepsdienst (bijvoorbeeld voor gevallen van onderbezetting).³³ Daarnaast komt het bij veel korpsen tijdens werkdagen tussen 8.00 en 18.00 uur voor dat medewerkers met een beheersmatige functie én een repressieve koppeling 'een nummer krijgen' en dus mee kunnen met de uitruk. Het zijn vaak medewerkers die hun vakbekwaamheid op peil houden in een vrijwilligerskorps binnen of buiten de betreffende regio.

In een aantal gevallen zijn de kenmerken van het verzorgingsgebied juist reden om te variëren op de standaard beroepsroosterdienst. Zo is er een enkel korps waar voor een dagdienst of een afwijkende beroepsroosterdienst is gekozen, omdat het verzorgingsgebied daar aanleiding toe biedt. In die gevallen kan (blijkbaar) niet geleund worden op vrijwilligers, maar is een volledige 24-uursdienst ook geen optie.

Tot slot zijn in een aantal regio's ook gebreken in bezetting door vrijwilligers reden om te variëren op het basismodel en flexibeler om te gaan met de inzet van beroepskrachten. Een voorbeeld daarvan is Veiligheidsregio Utrecht. Deze regio overweegt de inzet van meer beroepskrachten in een flexibele variant, omdat de (vrijwillige) brandweezorg daar niet altijd voldoende paraat lijkt te zijn voor het verzorgingsgebied. Door financiële beperkingen heeft men echter niet de middelen voor standaard extra beroepskrachten.³⁴ De Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek heeft om vergelijkbare redenen een TS-2-bezetting met beroepsmedewerkers voor een aantal vrijwilligersposten ingevoerd (zie verder paragraaf 3.1). Daarmee blijkt dat overwegingen over de beroepsbrandweer niet los gezien kunnen worden van (het functioneren van) brandweervrijwilligers in een regio. Ook enkele van de hybride werkvormen komen voort uit overwegingen over de bezetting. Zo leeft soms de gedachte dat vrijwilligers niet vakbekwaam zijn of blijven en verwacht men dat een mengvorm dat kan verbeteren (waar het bijvoorbeeld specialisaties betreft).

2.5.2 Regionale (brandweer)traditie

Tijdens de inventariserende belronde met respondenten uit de veiligheidsregio's bleek het soms lastig om expliciet duidelijk te krijgen waarom een bepaalde beroepsmatige organisatievorm of aspecten daarvan ontstaan was. Dat lijkt voor een gedeelte samen te hangen met het gegeven dat brandweerkorpsen het werken volgens bepaalde systemen als onbetwifelbare standaard hanteren: het zijn in veel regio's niet bediscussieerde (en weinig geëxpliciteerde) keuzes, die ontstaan zijn in het verleden en als zodanig onderdeel van de brandweertraditie zijn.

De standaard uitruk met een TS-6 is daar een voorbeeld van. Deze werkwijze is vastgesteld in de jaren '80 als dé meest effectieve vorm van uitrukken bij een binnenbrand in een woning. Het is dus een werkvorm die lang geleden is vastgelegd en die veel regio's/korpsen

³³ Wel zijn er enkele posten aan te wijzen waar ook van dit uitgangspunt wordt afgeweken en vrijwilligers in een hybride vorm de klok rond gekazerneerd worden, naast beroepsmedewerkers (regio Limburg-Noord)).

³⁴ Dit is een vrij veel voorkomend verschijnsel (zie ook Inspectie Justitie en Veiligheid, 2018:, p. 34 e.v.). Het valt dus te verwachten dat meerdere regio's hiermee worstelen (maar dat ze het tijdens onze gesprekken niet altijd benoemd hebben)

zien als een manier van werken die zijn nut bewezen heeft (zie ook Inspectie Justitie en Veiligheid, 2018; NVBR, 2012). In die zin laten de regio's die wij hebben onderzocht niet direct een onderbouwing zien voor de uitspraak van de Inspectie dat de TS-4 inmiddels een 'tweede standaard is': het is nog altijd de TS-6 die verreweg dominant is (op de beroepsposities die wij onderzocht hebben). Ook het werken in vaste ploegen op vaste posities lijkt door veel respondenten opgevat te worden als onbetwifelbaar element van de organisatie van de repressieve beroepsbrandweer. Als ze al ingaan op de redenen om aan die kenmerken vast te houden, benoemen respondenten het bijvoorbeeld als belangrijke voorwaarde voor saamhorigheid, samenwerking en onderling vertrouwen. Daarmee lijken ze geworteld te zijn in zoiets als een (generieke) brandweertraditie en historische overtuiging. Onderdeel van die brandweertraditie zijn echter ook de verworvenheden in termen van arbeidsvoorwaarden: niet zelden vertellen respondenten dat het tweede loopbaanbeleid, arbeidsvoorwaarden en de manier van leven die hoort bij een roosterdienst (waarbij het relatief makkelijk is om daarnaast nog een tweede baan of eigen bedrijf te hebben) vastgetimmerd zijn in de organisatie en dat het personeel daar zoveel waarde aan hecht dat mogelijke veranderingen moeilijk zijn door te voeren.

Evenzeer kunnen juist ook afwijkende organisatievormen vanuit historie en traditie verklaard worden. In die gevallen gaat het echter niet zozeer om een generieke brandweertraditie, als wel om de historie van een specifiek brandweerkorps. Een mooi voorbeeld hiervan is Zaanstad (regio Zaanstreek-Waterland). Deze stad is relatief groot, met veel industrie en veel bebouwing.³⁵ Toch leunt deze stad voor brandweezorg zwaar op vrijwilligheid. Zes van de acht posities in Zaanstad zijn volledig vrijwillig, de andere twee worden alleen in de dagdienst bemand door beroepskrachten. Dit kan voor een belangrijk deel verklaard worden vanuit de wijze waarop de brandweezorg in deze regio tot stand is gekomen. Van oudsher bestaat Zaanstad uit verschillende groeikernen met brandweerteamen, zodat er een dicht en decentraal netwerk van posities was. Deze posities bestonden van oudsher al uit vrijwilligers.³⁶ Ook andere regio's en steden laten zien dat de verdeling beroepskrachten/vrijwilligers vaak historisch gegroeid is. De relatief veel voorkomende hybride werkvormen van beroepskrachten en vrijwilligers moeten daarmee vaak begrepen worden vanuit de historie van de regio. Het kan dan zijn dat een positie bijvoorbeeld traditioneel veel met vrijwilligers werkte, maar dat er door veranderingen in het verzorgingsgebied op enig moment is besloten om ook deels met beroepskrachten te gaan werken.

Zo blijkt dat een (objectieve) oriëntatie op het verzorgingsgebied niet alleen de wijze van organiseren kan verklaren. Vaak zijn het ook de traditie en de historische achtergrond en ontwikkeling die specifieke organisatievormen bepalen.³⁷

2.5.3 Wijzigingen in wet en budget

Een ander type reden voor (aanpassingen van) organisatievormen omvat verschillende wijzigingen in wetten en financiën die regio's of korpsen dwingen tot aanpassingen. Er zijn drie van dergelijke (externe) redenen te noemen met een grote invloed op wijzigingen van brandweerteamen: de regionalisering, bezuinigingen en wijzigingen in de arbeidstijdenwet (ATW).

³⁵ Met ruim 150.000 inwoners de vijftiende stad van Nederland.

³⁶ Al spelen ook financiële overwegingen een rol: vrijwilligers zijn immers goedkoper dan beroepskrachten (zie verder onder hoofdstuk 3).

³⁷ Verschillende respondenten geven hierbij ook aan dat de historie en (regionale) tradities het soms lastig maken de organisatievorm te veranderen, ook al geven ontwikkelingen in bijvoorbeeld conjunctuur en demografie daar aanleiding toe. Dit wordt versterkt door sterke ondernemings- en medezeggenschapsraden waarin medewerkers (beroeps én vrijwilligers) hun historisch gegroeide verworvenheden nadrukkelijk verdedigen.

- > Uit de interviews bleek dat, ten eerste, de regionalisering van de brandweer veel regio's ertoe aanzette de organisatie van de repressieve beroepsbrandweer in de verschillende steden en gebieden meer met elkaar in overeenstemming te brengen. Door die regionalisering voerden regio's niet zozeer een andere dan de standaard 24-uursdienst in, maar werd in sommige gevallen wel een aanpassing van de verhouding vrijwilligers/beroepskrachten doorgevoerd. Soms leidde het ook tot meer eenduidigheid in het ploegensysteem en werd besloten om in alle posten in één regio met hetzelfde aantal ploegen te gaan werken.
- > Ten tweede noemen verschillende regio's beperkte budgetten of gemeentelijke bezuinigingen als reden om voor bepaalde organisatievormen te kiezen. Zo is het besluit om een tankautospuiter met minder medewerkers te bemensen in sommige gevallen ingegeven door het feit dat een TS-4 bezetting simpelweg minder geld kost dan een TS-6 (voorbeelden zijn de regio's Zuid-Holland Zuid en Brabant Zuid-Oost). Ook kunnen financiële redenen ten grondslag liggen aan het besluit om met meer vrijwilligers te werken en minder beroepskrachten (terwijl het dekkingsplan ook een andere organisatievorm zou legitimeren).
- > Een derde veelgenoemde ontwikkeling die veel regio's heeft gedwongen tot aanpassingen is de wijziging in de arbeidstijdenwet (ATW). Deze wijziging van 1 april 2007 werd gezien als een versoepeling en een verduidelijking, maar leverde de brandweerorganisaties met medewerkers in een 24-uursdienst flinke hoofdbreken op. Voor een aantal regio's was dit dus reden het ploegensysteem te herzien (bijvoorbeeld de regio's Twente, Groningen en Noord- en Oost-Gelderland).³⁸ De ATW is meteen ook een reden dat sommige regio's helemaal van het drie- of vierploegensysteem zijn afgestapt, en met één ploeg werken (zie ook hierboven).

Dit zijn dus overwegend externe factoren die als argument worden opgevoerd: veranderingen en in sommige gevallen variaties op de standaard organisatie van de brandweertzorg komen voort uit externe noodzaak. We konden niet anders, zo laten respondenten weten, dan onze organisatie aan te passen: de wettelijk opgelegde regionalisering, bezuinigingen, of wijzigingen in wet- en regelgeving (de ATW) dwongen tot een herziening van de organisatievorm. Zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken is dit één van de dominante redeneringen voor aanpassing van de organisatie bij de regio's die we bezocht hebben.

2.5.4 Kanttekeningen bij de standaardvorm

Bovenstaande laat zien dat organisatievormen en variaties daarop veelal voortkomen uit een (pragmatische) oriëntatie op het verzorgingsgebied, traditie of (externe) noodzaak. Daarmee is het de vraag in hoeverre variaties op het basismodel ook te maken hebben met het idee dat die standaard 24-uursdienst *als zodanig* niet (meer) functioneert. In de inleiding beschreven we dit als één van de kanttekeningen, maar tijdens de inventarisatie van redeneringen bleek dat er binnen de veiligheidsregio's niet of nauwelijks sprake is van kritiek op de klassieke roostervorm, noch van een intrinsieke reden om die te veranderen. Veel regio's geven aan dat de standaard 24-uursroosterdienst, aangevuld met een poule vrijwilligers en/of een poule met medewerkers uit de dagdienst naar behoren functioneert. Zoals aangegeven: volgens een flink aantal regio's is dit de enige manier om brandweertzorg op een bevredigende wijze toe te snijden op (vooral) dichtbevolkte,

³⁸ Bij de vergelijking van deze regio's valt overigens wel op dat de regio's Groningen en Noord- en Oost-Gelderland met de wijziging in de ATW besloten heeft met een drieploegensysteem te gaan werken, terwijl men in Twente juist met een vierploegensysteem is gaan werken.

geïndustrialiseerde en/of zwaar verstedelijkte gebieden. De noodzakelijke uitruktijden in combinatie met een bestuurlijke opdracht vragen om deze organisatievorm.

Natuurlijk worden er ook wel kanttekeningen geplaatst bij de 24-uursroosterdiensten. Kritiek komt bijvoorbeeld uit regio's met minder 'drukke' diensten: er is eigenlijk geen reden om hier 24-uursparaatheid van beroeps te organiseren. Doordat er te weinig uitrukken zijn vervelen beroepskrachten zich soms en dreigt zelfs een 'bore-out'. Ook vanuit twee van de G4 regio's klinkt kritiek op de 24-uursdienst: de regio's Amsterdam-Amstelland en Haaglanden. De 24-uursparaatheid is essentieel, maar alleen een 24-uursdienst werkt beperkend en hindert flexibiliteit voor zowel organisatie als medewerkers (zie verder paragraaf 2.6).

In een aantal gevallen richten de bedenkingen zich nadrukkelijk op de met deze organisatievorm samenhangende '24-uurscultuur'. Hoewel niet altijd duidelijk is wat betrokkenen daaronder verstaan (en ideeën daarover uiteenlopen), valt op dat het fenomeen en de discussie wijd en zijd bekend zijn. In enkele gevallen vormen bedenkingen bij de organisatievorm of de daarmee samenhangende cultuur daadwerkelijk reden tot aanpassingen (of plannen) om aspecten van de 24-uurscultuur te 'doorbreken'. De proeftuin in één van de beroepsposities van Amsterdam is inmiddels een bekend fenomeen binnen de brandweer in Nederland (zie paragraaf 2.6). Ook in andere regio's hebben dit soort overwegingen mede een rol gespeeld in het besluit organisatievormen aan te passen.

Andere regio's onderkennen wel dat sommige aspecten van de 24-uursroosterdiensten nadelig kunnen zijn, maar stellen dat er geen grote ingrepen in de 24-uursdienst nodig zijn om dat te ondervangen. Vermenging en flexibilisering van verschillende typen medewerkers zijn ook goed voor de werksfeer, zonder dat de 24-uursdienst als zodanig opzij geschoven hoeft te worden, zo meent men in een enkele regio.³⁹ Bovendien onderschrijven sommige regio's weliswaar de nadelen van het 24-uurssysteem, maar is het nog een stap te ver om ook werkelijk aanpassingen door te voeren. Binnen veel brandweerorganisaties wegen de (veronderstelde) nadelen van de 24-uursdienst niet op tegen de verworvenheden die er bij horen, óf is het alternatief niet aantrekkelijk.

Tot slot, in enkele regio's richten de bedenkingen bij de 24-uursdienst en -cultuur zich op veronderstelde nadelen voor het personeel *zelf*. In Fryslân is dit bijvoorbeeld mede reden om een systeem van zelfsturing te initiëren, waarbij medewerkers zelf uren kunnen inroosteren (zie verder hoofdstuk 3). Ook in de Veiligheidsregio Haaglanden ligt dit mede ten grondslag aan het voorgenomen experiment met een van de beroepsposities in Den Haag (zie paragraaf 2.6).

2.6 De vier grote steden

In deze paragraaf gaan we kort in op de regio's met de vier grote steden binnen hun grenzen: de Veiligheidsregio's Utrecht, Haaglanden, Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond. We doen dat om twee redenen. Binnen deze regio's bevinden zich allereerst relatief gezien de meeste beroepsposities, is de 24-uursdienst leidend én werkt er, in verhoudingen tot de overige brandweerkorpsen in Nederland, het grootste contingent van beroepsmatige brandweermedewerkers in een bezwarende functie. Ze leggen dus veel gewicht in de schaal op het totaal aantal beroepsposities in Nederland. Daarnaast innoveren

³⁹ Hetgeen met de regionalisering overigens ook al verbeterd is, benadrukken enkelen: daardoor zijn vrijwilligers en beroepsbrandweer meer naar elkaar toegroeid.

een aantal van deze regio's/steden in de organisatievormen van hun beroepsbrandweer, of bestaan er voornemens tot innovatie. Door de korte looptijd of doordat ze überhaupt nog niet begonnen zijn, konden deze innovaties niet worden meegenomen in het verdiepende hoofdstuk 3. Omdat een aantal van deze vernieuwingen van ambities getuigen, of omdat deze plannen mede ten grondslag liggen aan discussies over de repressieve beroepsbrandweer (en dit onderzoek) als zodanig, hebben we besloten hier een aparte paragraaf aan te wijden.

2.6.1 Utrecht

De Veiligheidsregio Utrecht (VRU) beschikt over zes beroepspos­ten: vier in de stad Utrecht en verder in Amersfoort en Zeist. De vier Utrechtse beroepspos­ten zijn betrekkelijk standaard georganiseerd met vaste ploegen op een vaste post met 24-uursdiensten in een vierploegensysteem. De pos­ten in Amersfoort en Zeist kunnen als hybride beschouwd worden. In Amersfoort zorgt men in een drieploegensysteem voor de paraatheid en wanneer nodig en noodzakelijk wordt de bezetting hier aangevuld met gekazerneerde poolers (flexibel inzetbare beroeps/vrijwilligers). De beroeps­post in Zeist wordt op werkdagen tijdens kantoortijden operationeel gehouden door een ploeg van beroepsmedewerkers. Deze medewerkers hebben een gecombineerde aanstelling voor 'koude' werkzaamheden en 'warme' werkzaamheden. In de avonden, nachten en weekenden is de ploeg samengesteld door zowel beroepsmedewerkers als gekazerneerde vrijwilligers.

De Veiligheidsregio Utrecht kent op het moment van onderzoek dus een afwijkende organisatie­vorm in de beroeps­post van Zeist en er zijn ook een aantal voornemens om de beroepsbrandweer meer flexibel in te gaan richten. Onder de noemer 'Project Paraatheid' wil men vanaf dit jaar in deze veiligheidsregio door een meer flexibele inzet van beroeps­krachten oplossingen vinden voor het gebrek aan vrijwilligers in een aantal gebieden. Zo zou bijvoorbeeld het gebrek aan vrijwilligers ondervangen kunnen worden door overdag in deze gebieden extra beroeps­krachten in te zetten. Niet alleen beroeps­medewerkers zullen hiervoor worden ingezet, ook medewerkers met een beheersmatige aanstelling die wel repressief vakbekwaam zijn gaan bij dit project betrokken worden.

2.6.2 Den Haag

Den Haag heeft zes beroeps­pos­ten. Ook hier is de brandwe­er­zorg 'klassiek' georganiseerd: in een 24-uursdienst met een vierploegensysteem. Naast Den Haag hebben ook Delft, Leidschendam-Voorburg en Rijswijk beroeps­pos­ten die volgens deze roosterdienst werken. Zoetermeer heeft twee beroeps­pos­ten, en Wassenaar werkt met gekazerneerde vrijwilligers (de Veiligheidsregio Haaglanden telt deze ook mee als beroeps­post, maar kan volgens onze eigen definitie niet als zodanig worden aangemerkt).

In 2017 is de Veiligheidsregio Haaglanden begonnen met een project om te onderzoeken hoe ze de bedrijfsvoering van de repressieve brandweer kan herzien. Aanleiding daarvoor was tweeledig.

- > Ten eerste wil de veiligheidsregio onderzoeken hoe ze meer 'vraag­gericht' kan gaan werken en medewerkers inzetten op de momenten dat daar meer behoefte aan is (overdag zijn er meer medewerkers nodig dan 's nachts, maar de organisatie is daar niet op ingericht).
- > Ten tweede wil de regio haar loopbaan­beleid meer toekomstbestendig maken en haar personeel 'duurzaam inzetbaar' houden. Dit wil de regio bereiken door meer te differentiëren in roosters, en zo mogelijkheden te bieden voor maatwerk aan

“medewerkers die te maken krijgen met mentaal en of fysieke beperking”
(Veiligheidsregio Haaglanden, 2018).

Om een basis te leggen onder deze herziening van de brandweerorganisatie heeft de regio samen met analisten van adviesorganisatie KPMG in kaart gebracht wat de patronen in incidenten en in brand zijn in de regio (onder de noemer ‘Data-exploratie ontstaan brand’). Uiteindelijk wilde de regio Haaglanden daarmee bekijken in hoeverre een meer flexibele bezetting van haar posten mogelijk zou kunnen zijn.

Het overzicht dat deze data-analyse opleverde is voor de regio Haaglanden aanleiding geweest om vanaf september 2019 op de Haagse post Leidschenveen een variabele bezetting in te voeren; de 24-uursdienst wordt dan ingeruild voor een dagbezetting door beroepsmedewerkers. De post zal in de nachturen (van 23.00 tot 7.00 uur) gesloten worden. De regio heeft voor deze post gekozen, omdat dit één van de kazernes is die ’s nachts minder vaak uitrukt en omdat de overschrijding van de aanrijtijden bij sluiting van deze post en overname door omliggende kazernes minimaal zal zijn. De precieze roostervorm zal nog nader bepaald worden (maar de slagkracht blijft in stand omdat dit een betrekkelijk compacte regio betreft). Met deze organisatievorm ontstaat er naar verwachting een betere afstemming tussen de personele vraag en aanbod en een flexibeler inzetbaarheid voor dagactiviteiten. Ook verwacht men dat hierdoor meer maatwerk geboden kan worden aan medewerkers. Het project levert naar verwachting op het gebied van tweede loopbaanbeleid mogelijkheden op voor medewerkers die langer dan hun 59e levensjaar willen/moeten doorwerken in een repressieve functie. De dagdiensten op de post Leidschenveen bieden de mogelijkheid om een repressieve brandweerfunctie te bekleden zonder gebonden te zijn aan een 24-uursdienst.

2.6.3 Amsterdam

De Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland heeft een groot aantal beroepsposen, met name in de hoofdstad: 11 beroepsposen in Amsterdam, en 1 beroepspost in Amstelveen. De Amsterdamse brandweer valt onder meer op doordat ze geen gebruikmaakt van aanvullende inzet door vrijwilligers (de Amsterdamse brandweer is dus een volledige beroepsbrandweer) en doordat ze een inroostersysteem heeft waarbij alle medewerkers in feite in één ploeg werken; medewerkers worden wel op dezelfde post ingeroosterd, maar hebben geen eigen ploeg meer.

In 2011 is met de toenmalige Amsterdamse burgemeester Van der Laan in een ‘transitieovereenkomst’ afgesproken dat er in experimentvorm geflexibiliseerd zal gaan worden op het bestaande 24-uurssysteem. Daarnaast speelt er in Amsterdam een kwestie met de dekkingsgraad: in het zuiden van de regio is besloten dat de overschrijding van normtijden niet acceptabel is. Ook dat is een reden te zoeken naar andere rooster- en organisatievormen en te bekijken welke maatregelen genomen kunnen worden om de dekking gelijkmatiger over de regio te verdelen zonder extra budget. Zo heeft de Amsterdamse brandweer vastgesteld dat een aantal kazernes ’s nachts overbezet is en de mogelijkheden onderzocht om een kazerne ’s nachts te sluiten.

Deze omstandigheden vormen aanleiding voor de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland en de gemeente Amsterdam om te bezien of de Amsterdamse brandweer anders georganiseerd kan worden. Dit heeft geleid tot het project Proeftuin Victor, waarbij gedurende twee jaar op de post Victor in Amsterdam-Oost met een andere organisatievorm gewerkt zal worden. Doelen daarbij zijn om de werkwijze van de Amsterdamse brandweer productiever en flexibeler te maken (en dus ook een oplossing te zoeken voor het

dekkingsprobleem), maar ook om een “positieve wijziging van de brandweercultuur” te bewerkstelligen (Brandweer Amsterdam-Amstelland, 2018). Het realisatieprogramma geeft daarbij drie kaders aan: “brede maatschappelijke relevantie”, “samenwerkingsgericht” en “informatiegestuurd” (Brandweer Amsterdam-Amstelland, 2018).

Het project bestaat uit een aantal elementen die nieuw zijn ten opzichte van de reguliere manier van werken van de Amsterdamse brandweer. Zo werkt de bemensing van Victor in een 2x8 uursrooster, waarbij de twee diensten lopen van 7.00 tot 15.00 en van 15.00 tot 23.00. In de nacht (van 23.00 tot 7.00) is de kazerne dicht en worden eventuele incidenten in het verzorgingsgebied van kazerne Victor opgevangen door omliggende kazernes. De manschappen werken met een tweeploegensysteem, waarbij medewerkers zichzelf inroosteren. De medewerkers verrichten meer werkzaamheden in het kader van brandpreventie – vanuit de veronderstelling dat dan ook minder repressieve brandweer nodig is. Mede in samenspraak met organisaties en bewoners uit het omliggende verzorgingsgebied gaat meer aandacht uit naar onder andere woningcontrole, brandveiligheidscontrole en voorlichting brandveiligheid in het avond- en dagprogramma. Het motto is daarbij de brandweer een ‘brede maatschappelijke relevantie’ toe te kennen. Streven is om per dienst minimaal één activiteit ‘Brandveilig Leven’ uit te voeren. Ook zal meer gedaan worden aan ‘gebiedsgebonden brandweezorg’ door medewerkers te koppelen aan een wijk in het verzorgingsgebied. Tot slot krijgt informatiegestuurd werken een belangrijke plaats. Door een briefing en debriefing verwacht men meer te kunnen sturen op prioriteiten. Ook wordt intensief geëvalueerd hoe de proeftuin verloopt en wat deze oplevert ten opzichte van de reguliere manier van werken.

De invoering van de proeftuin heeft betekend dat vanaf 2 januari alle oorspronkelijke medewerkers van kazerne Victor zijn overgeplaatst naar andere kazernes en dat er een volledig nieuwe bemensing is geworven voor de proeftuin. Extra aandacht is daarbij besteed aan vakbekwaamheid, leiderschap en teambuilding.

2.6.4 Rotterdam

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft het grootste risicogebied van Nederland, met een grote hoeveelheid inwoners, een vliegveld, petrochemische industrie en één van de grootste havens ter wereld. De brandweer in deze regio kent dan ook een groot aantal posten, waarvan tien volledig beroeps. Ook deze posten werken volgens een (standaard) 24-uursrooster, en in een drieploegendienst. De stad Rotterdam telt zes beroepsposten.

Er lijkt in Rotterdam minder dan in andere grote steden behoefte aan ingrijpende of vernieuwende wijzigingen in de organisatievorm. Men is op zich tevreden met de wijze waarop de paraatheid in deze regio functioneert. Wel zijn er voornemens voor het aanbrengen van kleinschalige verbeteringen. Zo bestaat het idee om in Rotterdam-Zuid variatie aan te brengen in de bezetting van de tankautospuiten. Nu beschikt men over twee posten met TS-6 en twee posten met SIV-2. Om meer te kunnen variëren in uitruk (niet vast te zitten aan een TS-6-bemensing voordat men kan uitrukken) en om makkelijker vanuit meerdere kazernes aan te kunnen rijden, overweegt de regio hier de inzet van TS-4 en SIV-2. De huidige bezetting op deze posten blijft wel gehandhaafd. Verder zoekt de regio naar oplossingen voor de bezettingsproblemen op het eiland Goeree Overflakkee. Deze problemen zijn er vooral overdag door een gebrek aan vrijwilligers. Er wordt nu gekeken naar mogelijkheden om het materiaal en materieel van de tijdelijke post bij de Maastunnel na de verbouwing te verplaatsen naar Oost-Goeree en deze post overdag te gaan bezetten met vier beroepskrachten.

Tot slot onderscheidt deze brandweerorganisatie zich in haar visie op ‘de bezwarende functie’ en het daarop aansluitende tweede loopbaanbeleid: men is in deze veiligheidsregio al enige jaren op zoek naar alternatieven hiervoor. Eind 2017 verscheen in dit kader de notitie *Brandweerman/v zolang het kan*, een voorstel om te komen tot een alternatief voor het tweede loopbaanbeleid. Er wordt in deze notitie gesteld dat “zowel bij de betrokken medewerkers als bij directie en management van de VRR-brandweer het gevoel heerst dat het 2^e loopbaanbeleid veel nadelen kent. Vooral de relatief korte duur van het repressieve brandweervak, kwetsbare bedrijfsvoering en onduidelijkheid over de toekomst spelen hierbij een belangrijke rol.” Alternatieven die door de Rotterdamse brandweer voorgesteld worden omvatten onder meer een vermindering van ‘bezwaardheid’ van de functie (bijvoorbeeld door aanpassing van werktijden en functiedifferentiatie) en het actiever volgen van medewerkers in hun loopbaanontwikkeling.

2.7 Besluit

Met dit omvangrijke hoofdstuk is in feite al een antwoord geboden op de hoofdvraag naar de organisatievormen van de repressieve beroepsbrandweer. Zo biedt de tabel in paragraaf 2.3 een overzicht van alle 25 veiligheidsregio’s. Daaruit blijkt dat er weliswaar vrij veel variaties bestaan op het door ons geformuleerde basismodel, maar ook dat die variaties betrekkelijk bescheiden zijn en geen grote ingrepen in het roostersysteem behelzen.

Ook voor wat betreft de redenen voor de organisatievorm valt de bescheidenheid op. De meeste regio’s komen vanuit pragmatische overwegingen, externe noodzaak of historische ontwikkelingen tot een organisatievorm. De in de introductie genoemde kanttekeningen bij de standaard organisatievorm spelen geen of een bescheiden rol bij de meeste veiligheidsregio’s. Er wordt door de regio’s weinig geëxperimenteerd met de 24-uursdienst. Dat geldt in ieder geval ook voor twee van de vier G4-regio’s. Alleen Den Haag en Amsterdam geven feitelijk blijk van experimenteerdrijf met de standaardorganisatievorm.

In het volgende hoofdstuk bespreken we enkele uitzonderingen op deze regel. Van de regio’s die op enigerlei wijze afwijken van het basismodel hebben we vier regio’s uitgekozen die op bijzondere wijze omgaan met de organisatie van het repressieve brandweerwerk.

3 Afwijkende organisatievormen bij vier regio's

Met de inventarisatie in hoofdstuk 2 is niet alleen zicht ontstaan op de meest gangbare organisatievormen, ook is duidelijker geworden welke regio's daarvan op een bepaalde wijze afwijken. Als gezegd op het slot van paragraaf 2.4: als alles opgeteld wordt, wordt op ongeveer de helft van de beroepsposities op een of andere manier gevarieerd in organisatie. In dit hoofdstuk willen we daar meer licht op werpen. Daarmee wordt een antwoord gegeven op deelvraag 3.

Binnen de beschikbare tijd voor dit onderzoekstraject konden onmogelijk alle regio's met afwijkende vormen uitgebreid in kaart gebracht worden. Daarom is hier een selectie gemaakt: we hebben een viertal regio's uitgekozen voor nadere bestudering. Door aan die regio's een bezoek af te leggen en met enkele betrokkenen te spreken hebben we een rijker beeld kunnen ontwikkelen van de (organisatorische) consequenties van nieuwe organisatievormen (van de achtergrond (het ontstaan), van de vorm en (tot op zekere hoogte) van ervaringen met de afwijkende organisatievorm). We hebben daartoe sowieso met de leidinggevende(n) van de repressieve brandweer in de regio gesproken, en daarnaast (voor zover mogelijk) met ploegchefs, bevelvoerders en/of een manschap. De exacte respondenten verschilden per regio.

Bij de selectie van de vier regio's hebben we enkele afwegingen gemaakt. Zo hebben we vooral gekeken naar die regio's die op meerdere onderdelen van het basismodel varieerden. We hebben niet gekeken naar plaatsen waar alleen met de bezetting van de tankautospuit werd geëxperimenteerd. Dat wordt al besproken in *Uitruk op maat* (NVBR, 2012) en in het Inspectierapport van het ministerie (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2018). Bij de selectie hebben we ook de visie van de betreffende korpsleiding laten meewegen. Het zijn deze regio's die het meest interessant zijn voor dit verdiepende onderdeel. Daarbij was op basis van de tabel in hoofdstuk 2 een andere selectie uiteraard ook verdedigbaar geweest. Het zijn daarom ook deels praktische overwegingen (waaronder tijdsdruk) die tot deze selectie hebben geleid.⁴⁰

3.1 Gooi en Vechtstreek

Uit de inventarisatie van de repressieve brandweerorganisaties is gebleken dat de meeste korpsen een vaste ploeg met dezelfde personele samenstelling hebben. Ook bij het enige

⁴⁰ Ook moeten vooraf nog enkele kanttekeningen worden gemaakt. Al heet dit hoofdstuk verdiepend te zijn, het blijft een inventarisatie en nadrukkelijk geen evaluatie. Daarvoor hebben we te weinig betrokkenen gesproken. Daarbij moet ook aangemerkt worden dat we maar met enkele personen gesproken hebben die door onze contactpersonen geselecteerd zijn. Dat maakt de kans groter dat deze gesprekspartners een overwegend positief beeld hebben van de doorgevoerde veranderingen.

beroepskorps van de Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek is dat het geval, maar er is één essentieel verschil: de ploegchefs en bevelvoerders van de beroepspost in Hilversum rouleren over de vier ploegen. Deze afwijking van het basismodel, én de ervaringen met variabele voertuigbezetting vormen de belangrijkste redenen om de repressieve beroepsorganisatie van Hilversum nader onder de loep te nemen.

3.1.1 Een mix aan vernieuwingen in het laatste decennium

De brandweerorganisatie in deze relatief kleine veiligheidsregio bestaat uit 13 posten, waarvan er één bezet is met zo'n 46 beroepsmedewerkers in een bezwarende functie: Hilversum. Er zijn in de beroepsorganisatie van dit korps in de afgelopen jaren een aantal organisatiewijzigingen doorgevoerd die elkaar versterken en daardoor ook impact hebben op het werkplezier en de cultuur binnen de 24-uursdienst.

De eerste vernieuwing is zo'n vier jaar geleden doorgevoerd. Men is toen overgestapt van een drieploegen- naar een vierploegensysteem. Het bleek dat het drieploegensysteem niet werkte, met name omdat het lastig was om op die manier te voldoen aan de wet- en regelgeving (Arbeidstijdenwet). Er ging, voor de daadwerkelijke invoering, een uitgebreid onderzoek aan vooraf, dat zich uitstreckte naar andere regio's. Daaruit bleek dat medewerkers in een drieploegensysteem snel te veel uren maken, waar dat in een vierploegensysteem juist vaak te weinig uren zijn. Men was echter van mening dat het nadelig aspect van het vierploegensysteem makkelijker op te lossen is, dan het systeem met drie ploegen en dus werd daarvoor gekozen. Deze keuze werd gemaakt in nauwe afstemming met de manschappen zelf.

Een tweede vernieuwing was de inzet van beroepsmedewerkers op vrijwilligersposten in de regio waar, met name overdag, een problematische opkomst- en/of uitruktijd bestond. Dit is in 2014 in eerste instantie aangepakt door op vier posten een SIV-2 te plaatsen. Deze voertuigen waren bezet met één beroepsmedewerker, aangevuld met een dagdienstmedewerker die 's avonds, 's nachts en in het weekend vervangen werd door een vrijwilliger. Daarnaast zorgde men voor tweezijdig aanrijden (TS-4 vanuit Hilversum). Daarmee werd voldaan aan een bestuurlijke opdracht om de uitruktijden te verlagen. Hoewel deze constructie in 2016 door personeelstekort (i.v.m. kazernerij) is beëindigd, is dankzij extra financiële middelen en een andere insteek met betrekking tot de bezetting onlangs opnieuw een variant op deze variabele voertuigbezetting ingevoerd.

Een derde en laatste vernieuwing is het rouleren van het kader – ploegchefs en bevelvoerders – over de vier ploegen. Deze nieuwe werkvorm is nog vrij vers (2018) en ook hier ging een periode van onderzoek en discussie aan vooraf. Aanvankelijk wilde het kader van de 24-uursdienst het systeem van vaste ploegen volledig loslaten. Een volledig roulatie bleek echter voor de beroepsorganisatie een te grote stap; werken zonder vaste ploegen zou groepsprocessen en teamwork teveel hinderen, zo was de verwachting. Het rouleren van de vier ploegchefs en vier bevelvoerders (het 'kader') over de vier ploegen bleek echter wel een mogelijkheid. De verwachting was dat de 24-uursdienst zo meer als één geheel zou kunnen opereren. Daarnaast werd van de medewerkers in de ploegen ook meer verantwoordelijkheid verwacht, onder andere in het zelf aangeven van voorkeuren, en het invullen van uren. Dit werd en wordt nog steeds actief gestimuleerd door de korpsleiding.

3.1.2 Ervaringen

De eerste vernieuwing, de overstap van een drieploegen- naar een vierploegensysteem, ging niet zonder slag of stoot. Aanvankelijk was een deel van de manschappen gekant tegen een overstap naar een vierploegensysteem. Door veelvuldig met manschappen te

overleggen over hun wensen, heeft de korpsleiding uiteindelijk toch voldoende draagvlak kunnen creëren voor deze wijziging.

Ook de bestuurlijke opdracht om de uitruktijden van diverse vrijwilligersposten te verkorten bleek een uitdaging. De invoering van de variabele voertuigbezetting is in deze veiligheidsregio dan ook in etappes gegaan. De successen van dit project (verlaging van de opkomstcijfers, kruisbestuiving in de samenwerking en kwalitatieve toevoeging aan het vak) wogen uiteindelijk zwaar genoeg om bij het bestuur een uitbreiding van het aantal formatieplaatsen van de 24-uursdienst te bewerkstelligen. Hierdoor kon het project met het plaatsen van SIV-2-voertuigen, bemand met beroepsmedewerkers, recent een vervolg krijgen. Inmiddels staat nu op twee posten weer een SIV-2 met repressieve beroepsmedewerkers en op twee posten een SIV-2 met dagdienstmedewerkers. Mogelijk volgt er nog een uitbreiding. Een wijziging ten opzichte van het project uit 2014 is ook dat deze medewerkers nu flexibeler zijn in te zetten op een TS-4 of TS-6.

De derde, en meeste recente organisatiewijziging, het rouleren met kaderleden, is nog wat lastig te beoordelen. Toch benoemen twee medewerkers die deze werkwijze dagelijks ervaren, veel positieve ervaringen. Daarbij lijken die positieve ervaringen vooral verband te houden met de gedachte *achter* het rouleren met bevelvoerders en ploegchefs: het doorbreken van ploegroutines en het stimuleren van eigen initiatief.

3.1.3 Besluit

De Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek heeft meerdere wijzigingen tegelijkertijd doorgevoerd. Eén daarvan, een variant op de variabele voertuigbezetting, heeft er toe geleid dat beroepsmedewerkers en vrijwilligers meer samenwerken. Er waren aanvankelijk wat hindernissen met de invoering van deze werkvorm, maar de ervaringen van onze gesprekspartners zijn op het moment van onderzoek overwegend positief te noemen: beroeps kunnen wel degelijk posten met een vrijwillige bezetting ondersteunen. Daarbij moet wel gezegd worden dat deze aanpassing ook consequenties had die alleen opgevangen konden worden door extra middelen voor de beroepsdienst.

3.2 Zuid-Limburg

De Veiligheidsregio Zuid-Limburg heeft een groot aantal beroepsposten, zeker in vergelijking met de meeste andere regio's buiten de G4: zeven, verdeeld over Maastricht (2), Sittard, Heerlen, Brunssum en Kerkrade (allemaal 1) en Beek (een dagdienst, in 12-uursbezetting). Deze beroepsposten zijn nodig omdat de regio Zuid-Limburg sterk verstedelijkt is (ze telt meer dan 600.000 inwoners, waarvan 300.000 in de stedelijke gebieden), en binnen haar grenzen oude binnensteden, relatief veel achterstandswijken en zware, chemische industrie heeft. De regio is voor dit onderzoek interessant, omdat er de laatste tien jaar ingrijpende wijzigingen hebben plaatsgevonden in de inzet van vrijwilligers en in de flexibilisering van de beroepsdienst.

3.2.1 Veel uitdagingen

In de regio Zuid-Limburg speelden enkele jaren geleden meerdere verschillende (organisatorische) uitdagingen. De eerste belangrijke opgave waar de regio mee te maken kreeg, was de noodzaak rond 2012 stevig te bezuinigen. Daarbij werd, zoals elders, ook

naar de repressieve beroepsdienst gekeken. Omdat de regio wel graag vast wilde houden aan haar beroepsposen, is toen een aantal verschillende oplossingen bedacht. Daarnaast was (en is) in deze regio, zoals in sommige andere regio's, sprake van een sterke beroepscultuur. Dat leidde er onder meer toe dat vrijwilligers op sommige posen (in bijvoorbeeld Maastricht) niet welkom waren. Ook stond deze regio voor de uitdaging het ziekteverzuim onder beroepsmedewerkers en paraatheidsproblemen op vrijwilligersposen op te vangen.

3.2.2 Organisatiewijzigingen

Deze opgaven zijn met verschillende oplossingen tegemoet getreden. We bespreken hier vier aanpassingen: de invoering van een hybride werkvorm van vrijwilligers en beroepskrachten, variabele voertuigbezetting, een verplaatsing van een groot deel van het repressief beroepspersoneel en de vorming van een poule flexibel inzetbare, multifunctionele beroepsmedewerkers.

De eerste organisatiewijziging is de regio brede invoering van een hybride werkvorm van beroepskrachten en vrijwilligers. De reden was vooral een antwoord te geven op de bezuinigingsopgave. Het hybride systeem diende daarnaast om de afstand tussen beroeps en vrijwilligers te verkleinen en vrijwilligers vakbekwaam te houden door meer uitrukken en door kennisoverdracht van beroepskrachten te faciliteren. Op de kazernes in Kerkrade en Brunssum had men al enkele tientallen jaren ervaring opgedaan met deze werkvorm en na 2013 is de regio deze werkvorm verder gaan invoeren. Daarbij is evenwel niet overal voor dezelfde vorm gekozen. De twee beroepsposen in Maastricht hebben bijvoorbeeld een systeem van 5 beroepskrachten en 1 vrijwilliger (5/1), waar de andere posen een verhouding van 4 beroepskrachten en 2 vrijwilligers hebben.

Een tweede verandering in de organisatie (opnieuw vooral als bezuinigingsmaatregel) was de invoering van een variabele voertuigbezetting en een kleinere kazernebezetting. Vanaf 2013 ontstond zo het streven te gaan werken met een kleinere kazernebezetting en met de optionele inzet van een TS-4, aangevuld met een redvoertuig met een tweemans bezetting (in plaats van de standaard TS-6-bemensing). Voorwaarde was daarbij wel dat er, indien nodig, altijd een extra tankautospuiter van een andere beroepspost ter plaatse zou kunnen komen. Deze werkvorm is geleidelijk ingevoerd: door gebruik te maken van het natuurlijk verloop van personeelsleden is de standaard kazernebezetting geleidelijk teruggebracht van 8 naar 6. Momenteel hebben 4 beroepsposen de keuze met een TS-4 en een RV-2 uit te rukken, als dat volgens de bevelvoerder passend is.

In 2014 volgde een derde belangrijke organisatiewijziging: de inrichting van 'servicecentra'. Door op iedere beroepspost een servicecentrum in te richten, kon elke post een eigen specialistische functie voor de hele regio vervullen. Om dat te realiseren, was wel een flinke reorganisatie van het personeel nodig. Door een groot deel van het personeel te verplaatsen konden medewerkers op basis van opleiding en competenties aan het juiste servicecentrum gekoppeld worden. Bijkomend voordeel van deze operatie was dat hiermee een meer open beroepscultuur kon worden gecreëerd. In lijn met dat laatste is in 2016 een 'cultuurtraject' ingezet, waarmee medewerkers aan bepaalde leefregels gehouden worden over gedrag op de werkvloer.

In 2017 volgde een vierde en laatste belangrijke wijziging met de invoer van een poule met multifunctionele beroepsmedewerkers. De regio heeft in 2015 een groot onderzoek

uitgevoerd naar het systeem van bijspringen bij onderbezetting. Daaruit volgde dat de notie van 'regionaal werken' lastig bleek te werken: het regelen van bijspringen op andere posten kostte veel moeite en de specialismen konden vaak niet vervangen worden. Om die reden is een zogeheten 'multifunctionele poule' met 17 allround vakbekwame beroepskrachten opgezet die flexibel ingezet kunnen worden. Daarmee kon het pijnpunt van ziekteverzuim opgevangen worden. Manschappen in die poule hebben een brede opleiding genoten en krijgen een extra toelage op hun loon, omdat ze flexibel en breed inzetbaar moeten zijn. Ook zijn voor die poule nieuwe mensen aangetrokken.

3.2.3 Enkele ervaringen

Het is lastig om over de hele linie alle mogelijke ideeën, ervaringen en kanttekeningen bij de vele wijzigingen weer te geven. Ook voor dit casusverslag hebben we slechts met enkele (vier) respondenten gesproken. In die paar gesprekken vallen wel een aantal zaken op.

Voor wat betreft het hybride systeem stellen leden van de Zuid-Limburgse korpsleiding dat dit na doorrekening niet zo veel kostenbesparing op bleek te leveren als aanvankelijk voorzien (de variabele voertuigbezetting en kleinere bemensing boden meer besparing). Daarnaast bleek na verloop van tijd het enthousiasme voor deze vrijwilligersfuncties terug te lopen. Waar vrijwilligers zich aanvankelijk enthousiast aanmeldde in de hoop meer uitrukken te kunnen meemaken, liep dat enthousiasme later wel wat terug, mede omdat het aantal uitrukken terugliep. Ook zorgt het hybride systeem voor extra werkdruk bij vrijwilligers; sommigen van hen hebben nu een stapeling van functies omdat ze ook bij een vrijwilligerspost zijn aangesloten en/of ook nog beheersmatig werk doen, bijvoorbeeld andere specialismen, instructeur. Wel heeft de invoering van het hybride systeem volgens de mensen die wij gesproken hebben de afstand tussen beroepsmedewerkers en vrijwilligers doen verkleinen: er is veel minder sprake van hiërarchie binnen de ploegen en meer acceptatie: vrijwilligers worden geaccepteerd als onderdeel van de ploeg. Over de variabele voertuigbezetting zijn overwegend positieve verhalen te horen. Het biedt veel meer flexibiliteit, al blijft veel afhankelijk van de inschatting van de bevelvoerder (die niet altijd adequaat kan zijn). Het komt zelden voor, zo menen twee respondenten, dat het echt problemen oplevert dat je met twee man minder ter plaatse komt. En in dat geval is het vooral een kwestie van snel opschalen, of je gehouden weten aan het feit dat je sommige zaken nog niet kunt doen totdat er ondersteuning is. De uitgedunde bezetting op de kazernes heeft echter wel de consequentie dat er per persoon meer werk gedaan moet worden en dat er daardoor minder ruimte is voor goed oefenen. De vaste zeven beroepsoefendagen per jaar zijn niet genoeg om routine te krijgen. Dat heeft consequenties voor de vakbekwaamheid, zo meent een respondent. Mede om die reden is er fors extra begroot voor dit thema.

De multifunctionele poule lijkt inderdaad een (gedeeltelijke) oplossing voor het ziekteverzuim, maar er wordt wel opgemerkt dat allround vakbekwaam brandweermensen mogelijk een te hoge eis is (er wordt wel gesproken van een 'elitepoule'). Het is ondoenlijk deze mensen voor alle specialismen vakbekwaam te krijgen en houden, zo meent een respondent. Ook wordt de vraag gesteld of deze poule echt zo flexibel is als wordt voorgesteld: ook deze manschappen zijn immers gebonden aan een rooster. Bovendien meent een respondent dat de lokale bekendheid in de omgeving belangrijk is bij een uitruk, in het bijzonder voor chauffeurs, maar dat de multifunctionele manschappen die bekendheid niet hebben of snel verliezen.

De grote verschuiving van personeel in 2014 lijkt de meest omstreden ingreep; deze wijziging heeft veel tweeweg gebracht bij de Zuid-Limburgse beroepsbrandweer. Het reikt te ver binnen de kaders van dit verkennende onderzoek om die ervaringen hier uitgebreid te verwoorden, maar opvattingen over de opbrengst van die ingreep lopen sterk uiteen.

3.2.4 Besluit

De repressieve beroepsbrandweer van de Veiligheidsregio Zuid-Limburg blijkt een bewogen organisatie. In de afgelopen tien jaar is op grote uitdagingen met veel veranderingen gereageerd. De regio heeft vele nijpende problemen rondom bezuinigingen, ziekteverzuim en de gesloten cultuur te verwerken gekregen. De hybride werkvorm van vrijwilligers en beroeps, de variabele voertuigbezetting en de multifunctionele poule van beroepskrachten lijken allemaal belangrijke voordelen te hebben (al worden bij iedere ingreep ook kanttekeningen geplaatst).

Tegelijkertijd is het moeilijk vast te stellen wat nu werkt voor wat en wie: als je aan veel knoppen tegelijkertijd draait, is het effect van de individuele ingrepen niet eenvoudig waar te nemen. Bovendien is het de vraag of in alle gevallen het doel wel de gebruikte middelen heiligt.

3.3 Fryslân

De brandweer in Fryslân bestaat uit een groot aantal posten voor een uitgestrekt gebied. Het is ook een regio met veel vrijwilligers: van de 65 posten kennen uitsluitend de twee posten in Leeuwarden een beroepsbezetting. Daarmee valt op dat deze regio één van de goedkoopste regio's in Nederland is; er is betrekkelijk weinig brandweerpersoneel voor een groot gebied waar aanrijroutes ook nog eens bemoeilijkt worden door de grote hoeveelheid waterwegen. De regio valt ook om een andere reden op: de flexibilisering van het roostersysteem. Hierbij mogen medewerkers een aantal uren per jaar naar eigen inzicht besteden én kunnen ze zichzelf inroosteren.

3.3.1 Naar een 'beredeneerde' brandweer

De belangrijkste recente wijzigingen in de Friese repressieve beroepsbrandweer komen voort uit het nieuwe Dekkingsplan 2.0, door het bestuur vastgesteld op 19 oktober 2017 (Brandweer Fryslân, 2017). Met dat dekkingsplan formuleerde het bestuur van de veiligheidsregio het antwoord op de vraag hoe van de relatief autonome gemeentelijke brandweerkorpsen naar één efficiënte en veilige regionale brandweerorganisatie kon worden gegaan. Daarmee veranderde de Friese brandweer van een 'historische brandweer' – met een historisch gegroeide verspreiding van posten over verschillende gemeenten en woonkernen – in een 'beredeneerde brandweer'. In sommige gevallen stonden (oude) gemeentelijke posten dicht bij elkaar dan logisch zou zijn op basis van risicoanalyses en de daaruit voortvloeiende kazernevolgordetabel. Ook ging de aandacht naar een relatief duur onderdeel: de repressieve beroepsdienst in de hoofdstad. Tot slot speelde de vraag hoe paraatheidsproblemen bij sommige vrijwilligersposten opgelost konden worden; zoals in meerdere regio's speelde (en speelt) dat probleem ook in Fryslân. Conclusie was dat de beroepsbrandweer zonder meer zou moeten blijven bestaan, maar dat bekeken moest worden hoe deze voor de hele regio van groter nut zou kunnen zijn.

3.3.2 'Werkzaamheden uren' en zelf roosteren

Met het nieuwe dekkingsplan werd niet de roostervorm van de 24-uursdienst *an sich* aangepast, maar werd wel gekeken naar een andere indeling van uren. De gedachte was namelijk dat brandweermensen in de 24-uursdienst hun overgebleven uren nuttiger zouden kunnen besteden,⁴¹ bijvoorbeeld door extra beheersmatige werkzaamheden op te pakken, instructie te verzorgen op vrijwilligersposten en, op verzoek, een bijdrage te leveren aan de bezetting van vrijwilligersposten.

Dit leidde in 2014 tot de introductie van een systeem waarbij beroepsmedewerkers die uren efficiënter konden inzetten. Met deze 'werkzaamheden-uren' (of WZ-uren) kunnen beroepskrachten bijspringen op andere posten (de hele regio werd dus een mogelijk werkgebied), trainingsuren invullen, zich persoonlijk ontwikkelen (bijvoorbeeld door naar een congres te gaan), of beheersmatige taken vervullen (bijvoorbeeld voor risicobeheersing als brandveilig leven, vakbekwaamheid als instructie, materieelbeheer als ademlucht onderhoud en beheer en planvorming als controles voor de DBK's en RBP's).

In 2018 vloeiende daar een tweede wijziging uit voort: het zelfroosteren. Waar in Fryslân roosters aanvankelijk ingevuld werden door een roostermaker (en later twee collega's uit de dagdienst), ontstond enige tijd na de introductie van de flexibele uren bij ploegen de wens om dat zelf te gaan doen. Doordat manschappen zelf konden bepalen hoe ze de flexibele uren invulden, ontstond het inzicht dat het onlogisch was dat een ander de roosters in zou vullen. Resultaat is dat manschappen en bevelvoerders vanaf 2017 met roosterprogramma *Harmony* per maand zelf kunnen invullen wanneer ze een 24-uursdienst willen draaien en wanneer en hoe ze hun WZ-uren willen invullen. Bij mogelijke gaten in de bezetting wordt het rooster ook teruggelegd bij de ploeg en wordt verwacht dat manschappen zelf onderling oplossingen zoeken voor tekorten of overbezetting.

Hier moet de invloed van één leidinggevende niet uitgevlakt worden. Behalve het creëren van meerwaarde voor de uitrukdienst, gaat het hem daarbij nadrukkelijk om het doorbreken van de gevestigde orde (de gangbare manier van werken van de beroepsbrandweer met alle daarbij horende privileges), en het creëren van meer werkplezier onder collega's van de uitrukdienst door hen zelfbeschikking over de inrichting van hun werk te bieden.

3.3.3 Enkele ervaringen

Beide wijzigingen – de invoering van de WZ-uren en het zelf roosteren – hebben in de veiligheidsregio Fryslân een grote impact gehad.

In gesprekken wordt benadrukt dat brandweermensen hierdoor meer moeten nadenken over de toegevoegde waarde van hun werk, en beredeneren waarom ze een roosterdienst willen. Daarnaast geven gesprekspartners aan dat langzaam de oppositie tussen vrijwilligers en beroepsmedewerkers verdwijnt. Voorheen was het ondenkbaar dat een beroepsmedewerker uit Leeuwarden een vrijwilligerspost zou gaan ondersteunen (omdat er op vrijwilligersposten huiver bestond als onbekwaam te worden aangemerkt). De invoering van een flexibel systeem heeft echter geleid tot acceptatie en zelfs bereidheid hulp te vragen, zo geven zij aan: ondersteuning wordt minder als een bedreiging ervaren.⁴²

Gesprekspartners plaatsen ook enkele kanttekeningen. Doordat medewerkers de ruimte krijgen zichzelf in te roosteren, is te zien dat sommigen zich op basis van hun flexibele uren inroosteren, en hun 24-uursdiensten daarop aanpassen. Daarom is er ook nog altijd een laatste check door de ploegleider om te controleren op tekorten en heeft hij de laatste stem. Bovendien lijken überhaupt niet alle medewerkers even enthousiast over deze nieuwe

⁴¹ Deze overgebleven uren zijn het effect van het drieploegensysteem met 13 man. In dat ploegensysteem moeten medewerkers uren 'over' houden voor het opvangen van ziekte en verlof en ruimte inplannen voor het tweede loopbaanbeleid.

⁴² Hetgeen in lijn is met wat in het Friese Dekkingsplan 2.0 'samen paraat' wordt genoemd.

manier van werken. Sommige leidinggevenden vinden het moeilijk controle uit handen te geven. “Als je dertig jaar lang verslaafd bent aan leiding, is het heel moeilijk om dit ineens zo te doen,” aldus een respondent. Volgens onze respondenten komen tegenwerpingen ook daarop neer: mensen vinden het moeilijk om hun bestaande structuur en manier van werken los te laten.

3.3.4 Besluit

De wijzigingen in de repressieve beroepsbrandweer van Fryslân laten een geleidelijk proces van rationalisering zien. In verschillende stappen wordt gewerkt aan een brandweer die minder leunt op tradities en verworvenheden en meer op risico inschattingen, een efficiëntere inzet van uren, en beargumenteerde controle door manschappen en bevelvoerders over hun roosters.

Dat het deze vorm heeft gekregen in Fryslân lijkt ook samen te hangen met het momentum dat een leidinggevende zag in de opdracht om naar een efficiëntere manier van organiseren te zoeken. Tegelijkertijd – en dat zijn de lessen die uit deze regio zijn te trekken voor andere regio's – lijkt deze werkvorm met een aantal essentiële mogelijkheidsvoorwaarden samen te hangen. Zo kan deze manier van werken alleen bestaan doordat in hogere echelons van de organisatie begrip en ondersteuning bestaat voor het werken met flexibele uren en zelf roostering. En uiteraard staat of valt deze werkvorm met bepaalde managementopvattingen: een leidinggevende moet ruim willen denken ten aanzien van initiatief van de werkvloer, en daar past meer een 'coachende' rol, dan een directieve manier van leiding geven bij. Onze gesprekspartners benadrukken dat dit niet vanzelfsprekend is: het loslaten van controle over manschappen in een organisatie waar altijd centraal gestuurd wordt, kan erg moeilijk zijn. Zowel voor manschappen, als voor leidinggevenden.

3.4 Zaanstreek-Waterland

Zaanstad is de gemeente met de meeste inwoners in de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland. In maart 2018 passeerde het de grens van 155.000 inwoners. Niet Zaanstad, maar het kleinere Purmerend (80.000 inwoners) beschikt als enige gemeente in deze veiligheidsregio over een repressieve 24-uursdienst bij de brandweer. Hoe is dat mogelijk in de, op basis van het inwonertal, 16^e stad van Nederland? Gemeente Zaanstad is in 1974 ontstaan door samenvoeging van de gemeenten Assendelft, Krommenie, Wormerveer, Westzaan, Zaanwijk, Koog aan de Zaan en Zaanstad. Dit waren gemeenten die van oudsher konden beschikken over zeer krachtige en omvangrijke groepen brandweervrijwilligers. En ook al merkt deze regio al enige tijd dat het bij sommige posten wat moeizamer gaat met de inzet van de brandweervrijwilligers, toch weten ze in deze stad nog volledige paraatheid te leveren in de avond- en nachturen en in het weekend. De succesfactor hierbij lijkt de goede samenwerking met een beroepsmatige dagdienst.

3.4.1 Voortbouwen op een krachtige 'vrijwillige' basis

Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland beschikt in totaal over 23 brandweerposten, waarvan er drie beschikken over een beroepsbezetting: Purmerend heeft een post met 24-uursdienst en Zaanstad telt twee posten met een dagdienstbezetting. In die stad bestaat de paraatheid in totaal uit acht brandweerposten, waarvan er zes volledig vrijwillig zijn, dit ondanks het aantal inwoners, veel industrie en verkeer en de ligging ten noorden van Amsterdam. 's Avonds en in het weekend nemen ook op de twee posten met dagdienstbezetting de vrijwilligers het weer over.

Het lijkt opmerkelijk dat de veiligheidsregio een verzorgingsgebied als Zaanstad invult met een beroepsdagdienst en vrijwilligers in de avond- en nachturen en in het weekend. Tijdens de gesprekken in deze regio blijkt men daar zelf iets minder van op te kijken. “Vrijwilligheid is altijd de basis van de Zaanstreek geweest en de discipline bij onze vrijwilligers is hoog. Men wil gewoon dat het werkt en heeft daar veel voor over,” zo laat een respondent weten. Een bevelvoerder geeft aan dat je vanaf het dak op zeven hoog van de Zaanse post Zuid (de hoofdpост aan het Prins Bernhardplein) kunt zien waarom het werkt: drie brandweerposten in een straal van nog geen twee/drie kilometer. Dat is een kazernedichtheid die in de binnenstad van Amsterdam niet gehaald wordt. Deze repressieve organisatievorm heeft dus vooral een historische achtergrond, en mede daardoor kwam de vorming van een dagdienstbezetting niet zonder slag of stoot tot stand. Het is een langlopend proces geweest vanaf 2005. Het werd voor de vrijwilligers steeds duidelijker dat het onrealistisch was om hun volledige autonomie te blijven verdedigen. En zo werden een aantal taken en periodes van beschikbaarheid toch overgedragen aan de dagdienstbezetting. Maar dat de vrijwilligers in deze stad nog altijd veel kunnen en willen, blijkt ook uit het feit dat zelfs op feestdagen de dagbezetting niet nodig is. De vrijwilligers zijn op alle officiële feestdagen 24 uur paraat.

3.4.2 Het verschil tussen dag en nacht (en weekend)

In Zaanstad zijn twee posten: Noord (Wormerveer) en Zuid (Zaandam). Op werkdagen verzorgen tussen 7.30 en 17.00 uur op post Noord zes medewerkers (TS4 en RV) en op post Zuid acht medewerkers (TS6 en 2 springers of TS4 en WO4) de paraatheid. Het gaat in totaal over zo'n dertig medewerkers die in twee categorieën zijn in te delen: de vaste kern (10 tot 12 medewerkers) en de flexibele schil (18 tot 20 medewerkers). De medewerkers in de vaste kern zijn aangesteld in een repressieve functie, maar voeren daarnaast ook beheersmatige werkzaamheden uit. Deze medewerkers hebben een aanstelling van 36 uur (worden voor 38 uur betaald) en werken vier dagen per week van 7.30 tot 17.00. De werkweek start wisselend op maandag of dinsdag. De werkdag start van 7.30 tot 10.00 uur met werkoverleg, controle en oefenen (basisbrandweezorg op maandag en dinsdag, specialismen op woensdag en donderdag). Vanaf 10.00 uur beginnen de beheersmatige werkzaamheden. Medewerkers hebben allen een taak bij één van de vakafdelingen zoals vakbekwaamheid, onderhoud & techniek en risicobeheersing. Zo'n 90 procent van deze medewerkers zijn ook vrijwilliger bij één van de vrijwillige posten in deze regio. De medewerkers uit de flexibele schil hebben een beheersmatige aanstelling en daarnaast een repressieve koppeling op post Noord of Zuid. Zij zijn vrijwilliger bij één van de korpsen in de regio en houden daar ook hun vakbekwaamheid op peil. Deze medewerkers kunnen wekelijks voor maximaal drie dagen worden ingedeeld in een ploeg en dat is naast de parate beschikbaarheid ook afhankelijk van de hoeveelheid beheersmatige werkzaamheden die er op dat moment zijn.

3.4.3 Ervaringen

In 2014 is de regio Zaanstreek-Waterland geregionaliseerd. In 2015 is voor het eerst een regionaal dekkingsplan vastgesteld. Uitgangspunt daarbij was dat er niet aan kwaliteit zou worden ingeboet, maar dat wel kritisch werd gekeken naar wat er nodig was om deze kwaliteit te handhaven. Voor Zaanstad heeft dat ertoe geleid dat de huidige posten in stand zijn gebleven en dat er in de dagdienst gestart is met een springconstructie. Daarnaast zijn er experimenten gedaan met uitrukken op maat/flexibele voertuigbezetting. Afgaande op de enkele gesprekken die we gevoerd hebben, lijken ook medewerkers op de werkvloer te spreken te zijn over deze organisatievorm. Onze gesprekspartners stellen dat medewerkers erg gedreven zijn, zowel brandweervrijwilligers, als beroepsmedewerkers in

dagdienst. Veel dagdienstmedewerkers zien zich nog altijd als ondersteunend aan de vrijwillige brandweermanorganisatie. Wel wordt onderkend dat er altijd een zeker spanningsveld ligt tussen repressieve en beheersmatige werkzaamheden. Dit vereist goede afstemming van direct betrokkenen.

3.4.4 Besluit

In het kader van dit onderzoek is gezocht naar experimenten, nieuwe organisatievormen en afwijkingen van het basismodel. De organisatievorm van de brandweer in Zaanstad is géén experiment en ook zeker geen nieuwe organisatievorm, maar wijkt absoluut af van de standaard in vrijwel alle grote steden in Nederland. Het is bijzonder dat deze regio de historische slagkracht van de brandweervrijwilliger (op basis van vrije instroom) zo lang als mogelijk wil blijven benutten. Waar dat niet meer een paraatheid van 24/7 oplevert, blijkt de huidige constructie met een beroepsmatige dagbezetting een financieel aantrekkelijk alternatief te zijn dat het gewenste resultaat oplevert én zowel door bestuur, burgers als brandweermedewerkers gedragen wordt. Een bijkomend voordeel van deze organisatievorm: mogelijke nadelige aspecten van een 24-uurscultuur treft men hier niet aan en tweede loopbaanbeleid is geen issue. Het vereist echter wel dagelijks een hoop creativiteit en bereidwilligheid bij medewerkers en management om overdag 'te schuiven met de puzzel om op beide locaties de juiste poppetjes te krijgen'.

Wat de toekomst brengt is bovendien nog onduidelijk. Hoewel de huidige organisatievorm naar verwachting de aanstaande evaluatie zal overleven, blijft Zaanstad groeien, wordt de Noord-Zuidlijn mogelijk doorgetrokken vanuit Amsterdam, en komen er steeds meer hotels voor toeristen die op tien minuten afstand van de hoofdstad willen verblijven. Kortom, over tien jaar zou de bestuurlijke en organisatorische wens zo maar anders kunnen zijn.

3.5 Besluit

De vier regio's in dit hoofdstuk laten zien hoe veiligheidsregio's met uiteenlopende organisatiewijzigingen aan uitdagingen het hoofd bieden. Daarbij valt op dat die uitdagingen op grote lijnen overeenkomen, maar dat regio's daar ieder op hun eigen manier een draai aan geven. Dat komt door de geografische en demografische verschillen tussen de regio's, maar ook doordat de regio's anders zijn samengesteld: ze hebben bijvoorbeeld niet hetzelfde aantal beroepsmedewerkers en -posten, of een andere verhouding tussen beroeps en vrijwilligers. Daardoor zijn er verschillen in de historische ontwikkeling van de organisatievorm. Zo vallen de regio's Fryslân en Zaanstreek-Waterland op door hun sterke vrijwilligerstradities, de regio Zuid-Limburg door het relatieve hoge aantal beroepsposten en Gooi en Vechtstreek juist door de kleine omvang van haar beroepsorganisatie. Daardoor zijn de (potentiële) problemen met paraatheid en bezetting door vrijwilligers in Fryslân en Zaanstreek-Waterland bijvoorbeeld relatief groot, maar is er maar beperkt sprake van een 24-uurscultuur. In Zuid-Limburg lijkt er juist wel sprake te zijn van een sterke beroepsdienst en ogenschijnlijk bijbehorende (beroeps) cultuur die menging van vrijwilligers en beroeps moeilijk lijkt te maken. In Gooi en Vechtstreek lijkt dat dan weer precies andersom te zijn: daar werden beroeps door vrijwilligers aanvankelijk maar moeilijk geaccepteerd.

Toch zijn ook de parallellen tussen de aanpassingen in organisatie opvallend. Zo zijn flexibilisering en variabele voertuigbezetting afwijkingen die ook bij deze regio's veel genoemd worden als middel om het hoofd te bieden aan bezuinigingen of paraatheidsproblemen. Een woord dat bovendien vaak valt – eigenlijk bij alle vier de

besproken regio's – is efficiëntie: hoe kunnen beschikbare middelen zo ingezet worden dat er op een slimme manier ingespeeld kan worden op hedendaagse uitdagingen voor de brandweerorganisatie. Tegelijkertijd twijfelen ook deze regio's niet aan de 24-uursdienst als zodanig. Het zijn veeleer de mogelijke bijeffecten waar men soms een oplossing voor wil bedenken. In het volgende en laatste hoofdstuk, de conclusies, gaan we hier uitgebreider op in.

4 Conclusie

4.1 Terugblik op de opzet

In dit onderzoek hebben we met een betrekkelijk bescheiden verkennend onderzoek een stand van zaken gegeven van de organisatie van de repressieve beroepsbrandweer in Nederland. Het primaire doel was om tot een gedegen overzicht te komen: van bestaande en afwijkende organisatievormen van de repressieve brandweer en van mengvormen van repressieve beroepsbrandweer met vrijwilligers bij 25 veiligheidsregio's. Daarbij werden regionale initiatieven en gedachtenvorming te verkend, met elkaar verbonden en er werd een aanzet geboden om verder na te denken over de organisatie van dit brandweeronderdeel. Tijdens het onderzoek is gebleken dat regio's zelf weinig vastleggen over wijzigingen in de organisatie. Het aantal documenten en/of evaluaties over organisatievormen en aanpassingen daarvan was namelijk erg beperkt.

De hoofdvraag was dan ook nadrukkelijk exploratief van aard en luidde: Hoe hebben de 25 veiligheidsregio's de repressieve beroepsbrandweer georganiseerd en welke veranderingen vinden daarin plaats? We hebben de hoofdvraag in een aantal fasen beantwoord.

Allereerst hebben we het verwachte basismodel voor de repressieve beroepsbrandweer bij alle 25 veiligheidsregio's tegen het licht gehouden, bekeken of en in hoeverre zij afwijken van dat model en wat de belangrijkste redenen zijn voor een bepaalde vorm. Hiermee hebben we deelvraag 1 kunnen beantwoorden: Hoe hebben de 25 veiligheidsregio's de huidige repressieve beroepsbrandweer georganiseerd? Het antwoord wordt feitelijk vrij eenduidig gegeven door de tabel die is opgenomen in paragraaf 2.3 en in de uitleg in paragraaf 2.4. Ook hebben we met deze eerste fase een eerste antwoord kunnen formuleren op deelvraag 2: Welke initiatieven en voornemens tot verandering van de organisatie van de repressieve beroepsdiensten bestaan er, en wat is daarvoor de reden? In de tweede fase hebben we vier regio's met afwijkende organisatievormen bezocht. Bij die regio's hebben we met verschillende medewerkers gesproken over de achtergronden en ervaringen met organisatievormen. Daardoor kregen we aanvullende informatie voor het antwoord op deelvraag 2 en konden we deelvraag 3 beantwoorden: Wat zijn de (organisatorische) consequenties van deze nieuwe organisatievormen? (althans, voor zover mogelijk binnen de beperkingen van dit onderzoek).

In dit concluderende hoofdstuk zetten we nog één keer kort op een rijtje wat de belangrijkste inzichten uit die tabel zijn en maken we de balans op voor wat betreft de redenen voor, en de consequenties van afwijkende organisatievormen.

4.2 Innovaties: een relatief begrip

In de introductie stelden we dat er verschillende redenen zijn om op de 'klassieke organisatievorm' van de repressieve brandweer te variëren. De kanttekeningen die we daar noemden doen mogelijk verwachten dat er feitelijk ook al veel variatie bestaat. De tabel in

paragraaf 2.3 laat echter zien dat het door ons geformuleerde basismodel met recht een standaard is. Voor de vier kenmerken van dat model geldt namelijk dat:

- > De klassieke 24-uursdienst verreweg het meeste voorkomt (91 van de 100 posten, waarbij ook de hybride vormen zijn meegeteld).
- > Aanvullende inzet van vrijwilligers veelvuldig voorkomt (67 posten).
- > Verreweg de meeste posten de TS-6 bezetting aanhouden (81 posten).
- > Werken met vaste ploegen op vaste posten volgens een vast rooster voor de meeste regio's de standaard blijft (84 posten).

Hoewel opgeteld op 44 posten op enigerlei wijze wordt gevarieerd, zijn deze variaties doorgaans betrekkelijk bescheiden. In de roostervorm zelf wordt bovendien maar op drie posten gevarieerd. Als regio's de organisatievorm al aanpassen, dan gaat het om hybride werkvormen van beroepskrachten en vrijwilligers, de inzet van TS-4 en (doorgaans bescheiden) vormen van flexibilisering. Innovatie in organisatievormen blijkt daarmee een relatief begrip.

4.3 Aanpassingen: eerder de 'provincie' dan de randstad

In twee van de vier grote steden wordt met een alternatieve organisatievorm gewerkt, en dan nog maar in twee 'experimentele' posten (naast de post Victor in Amsterdam, is dat het voorgenomen project post Leidschenveen in Den Haag). Bij het nagaan van de interviews bleken de regio's met alternatieve organisatievormen eerder buiten de randstad te liggen. Reden te meer om voor verdieping buiten de G4 te gaan kijken.

4.4 Redenen: pragmatiek, wet/budget en traditie

De verschillende redenen voor de repressieve beroepsmatige organisatievormen overziend, kunnen we vaststellen dat deze vaak stevig geworteld zijn in pragmatische overwegingen over het verzorgingsgebied en het dekkingsplan. Inzet van beroepskrachten wordt daarop afgestemd, zo blijkt uit onze inventarisatie. Ook de afwijkingen van de standaardvorm lijken allereerst samen te hangen met dat verzorgingsgebied.

Een tweede zwaarwegende reden voor organisatievormen hangt samen met wat we 'externe factoren' hebben genoemd. Door 'wet en budget' moeten regio's bekibbelen of creatief omspringen met de beschikbare middelen. Sommige regio's worden juist daardoor gedwongen te experimenteren of af te wijken; ze willen een bepaald niveau van brandweezorg blijven bieden, in weerwil van bezuinigingen of de vereisten die voortkomen uit de arbeidstijdenwetgeving.

Een derde dominante reden voor de gekozen of aanwezige organisatievormen zijn brandweertradities en regionale tradities of historische ontwikkeling. Hybride werkvormen komen bijvoorbeeld vaak voor in regio's met een sterke vrijwilligerstraditie die door veranderingen in bijvoorbeeld conjunctuur of demografie meer beroepsmedewerkers willen, maar door een sterke vrijwilligerstraditie niet volledig willen of kunnen overstappen op een volledige beroepsdienst.

4.5 24-uursdienst of 24-uurscultuur?

De discussie over de vermeende (negatieve) effecten van de 24-uursdienst en daarmee samenhangende 24-uurscultuur blijkt een bekend gespreksonderwerp voor onze respondenten. Toch benadrukken regio's vaak dat de nadelen van de 24-uursdienst niet opwegen tegen de voordelen, of menen ze dat er niet zoveel nodig is om die nadelen te ondervangen. De 24-uursdienst is, blijkens een meerderheid van de respondenten en korpsen, de beste manier om dit werk te organiseren (zij het dat traditie en financiële krapte anders kunnen doen besluiten). Dat bleek zowel uit de inventarisatie onder de 25 regio's, als tijdens de gesprekken bij de vier geselecteerde regio's. Mogelijk daarom ook zijn er zo weinig varianten op die roosterdienst zelf aan te treffen.

Bij de regio's die wel veranderingen doorvoeren die een op een samenhangen met beroeps cultuur ontbreekt het niet zelden aan een heldere probleemdefinitie. Regio's hebben het soms over de noodzaak tot 'flexibilisering', of 'modernisering' als antwoord op de '24-uurscultuur' zonder dat precies duidelijk is wat dat is en waarom het aangepast moet worden. 'Cultuur' komt bovendien in verschillende vormen terug, zo bleek ook bij de regio's die we bezochten. Zo kan het een hindermacht zijn bij ambities om efficiënter en flexibeler te werken. Respondenten in de regio's met progressief beleid voor werknemers stellen bijvoorbeeld dat sommige van hun collega's moeite hebben met zelf initiatief nemen, omdat die collega's nog teveel hechten aan een meer traditioneel ingevulde brandweer. Daarnaast is de brandweercultuur soms mikpunt van veranderingen op zichzelf. Een aantal van de hier benoemde wijzigingen hebben daarmee *zelf* als doel de sterke groepscultuur op beroepspos ten aan te passen en te streven naar 'culturele normaliteit', zoals dat in Amsterdam genoemd wordt.

4.6 Flexibilisering

Bij de regio's die we hebben bezocht valt een aantal zaken op. Zo werken de vier regio's allemaal op hun eigen manier aan een efficiëntere organisatie. Veelal gebeurt dat door flexibilisering. Dat geldt voor drie van de vier regio's: rouleren van ploegchefs en bevelvoerders over de ploegen en de (flexibele) keuze om een TS-4 of TS-2 in te zetten (Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek), een multifunctioneel inzetbare poule beroepsmedewerkers en eveneens de keuze voor een TS-4 (Veiligheidsregio Zuid-Limburg), of het flexibel inzetten en inroosteren van werkzaamheden uren door medewerkers zelf (Veiligheidsregio Fryslân). We hebben dat in Friesland een proces van rationalisering genoemd, maar in principe kan die term op meerdere regio's geplakt worden. Het draait er daarbij om zo 'slim' mogelijk om te gaan met de beschikbare middelen en daarbij afstand te nemen van brandweert radities die niet efficiënt (en dus niet rationeel) zijn te noemen. In twee van de in hoofdstuk 3 besproken regio's wordt ook nadrukkelijk meer verwacht van de manschappen. In de regio's Fryslân en Gooi en Vechtstreek krijgen manschappen meer zelfbeschikking en meer ruimte om zelf hun werk in te vullen. In beide regio's wordt ook aangegeven dat dit niets minder dan een cultuuromslag is: het is vaak 'schrikken' voor manschappen die doorgaans gewend zijn aan directieve vormen van leiding. Ze mogen en moeten nu zelf bepalen waar en hoe ze een meerwaarde kunnen leveren.

4.7 Aanpassingen vragen durf en draagvlak

In de verschillende oplossingen die regio's formuleren voor vraagstukken die samenhangen met bezuinigingen, opkomsttijden en paraatheid, valt op hoe ingewikkeld de repressieve brandweerorganisaties in elkaar zitten. Draaien aan één 'knop' heeft onmiddellijk gevolgen voor andere omstandigheden, zo bleek ook nadrukkelijk tijdens de bezoeken aan de vier regio's.⁴³ Gevolg is dat bijna geen enkele aanpassing uitsluitend voordelen heeft. Zo kan er wel besloten worden met hybride inzet van vrijwilligers te gaan werken, maar heeft dit (mogelijke) consequenties voor vakbekwaamheid, voor belasting van vrijwilligers en daarmee soms ook voor de bezetting op de vrijwilligersposten. Het werken met dagdienst beroepsmedewerkers kan een oplossing zijn voor financiële druk, maar levert weer niet de gewenste voordelen (arbeidsvoorwaarden) van de 24-uursdienst op. Het flexibiliseren van de inzet van beroepsmedewerkers of het reorganiseren van de kazerne bezetting kan een 24-uurscultuur tegengaan, maar heeft ook impact op lokale kennis en teamspirit. Regio's maken in het draaien aan die verschillende knoppen allemaal hun eigen keuzes, mede afhankelijk van de instemming van bestuur en de visies van individuele leidinggevenden. Het invoeren van innovaties komt daarmee ook aan op durf en draagvlak, zo blijkt. Wijzigingen lijken daarom altijd óók een cultuuromslag te betekenen; iets waar bij iedere aanpassing van organisatievormen rekening mee moet worden gehouden.

4.8 One size fits all?

Uit de verdiepende verkenning van vier regio's volgt dat regio's onderling sterk verschillen, ondanks de grote overeenkomsten in uitdagingen. Door die verschillen zijn sommige innovaties in organisatievorm niet voor alle regio's geschikt: een blauwdruk kan daarom sowieso niet werken. Zo is de inzet van een multifunctionele poule voor ziekteverzuim van beroepsmedewerkers ondenkbaar in regio's waar maar één of twee beroepsposen zijn. Ook het invoeren van gemengde werkvormen lijkt alleen voor de hand te liggen in regio's waar er echt grote bezuinigingsopgaven en/of een gebrek aan harmonie tussen vrijwilligers en beroeps speelt.

Tegelijkertijd verwachten regio's in enkele gevallen toch met één oplossing meerdere problemen het hoofd te kunnen bieden, terwijl niet direct inzichtelijk is of en hoe die ingrepen ook die verschillende effecten hebben.

4.9 Nader onderzoek

Dit onderzoek was beperkt in zijn focus: het was 'slechts' een inventarisatie van bestaande organisatievormen. Zo moet ook het materiaal in het vierde hoofdstuk gelezen worden. Bij het bezoeken van de vier regio's hebben we slechts met een kleine groep betrokkenen gesproken die niet representatief is voor de gehele brandweerorganisatie. Toch boden zowel die gesprekken als de inventarisatie in hoofdstuk 2 inzicht in een aantal kwesties die spelen rondom (aanpassingen van) de repressieve beroepsbrandweer. Daarmee bieden ze verschillende nieuwe aanknopingspunten voor vervolgonderzoek. Zo volgt hieruit dat de 24-uursdienst op zichzelf voor bijna geen enkele regio aanleiding biedt die af te schaffen of om te gooien. Het is veeleer de vraag hoe met vermeend negatieve

⁴³ Iets dat bijvoorbeeld ook vastgesteld wordt in het *Uitruk op maat* rapport (NVBR, 2012:, p. 6)).

aspecten van de 24-uurscultuur om te gaan. Daartoe moet wel eerst nader bekeken worden wat dat dan is, die cultuur en wat er negatief aan is. Vervolgens zou pas bekeken moeten worden wat voor ingrepen daar een antwoord op zouden kunnen bieden (en wat van een dergelijke ingreep de consequenties zijn).

Daarnaast geldt dat generieke conclusies over welke organisatievorm waar en wanneer het beste is erg moeilijk te trekken zijn. De 'cocktail' verschilt per plaats en is afhankelijk van tal van ingrediënten. Ook daarom is meer onderzoek nodig naar wat voor organisatievorm het beste werkt, waarvoor het werkt en waarom het werkt. Daarom zou van alle hier kort besproken aanpassingen van organisatievormen verdergaand en gestructureerd in kaart gebracht moeten worden wat de voorwaarden zijn, wat de opbrengsten én wat de verwachte nadelige consequenties zijn.

Literatuur

Literatuur

- > Brandweer Amsterdam-Amstelland (2018). *Proeftuinkazerne – het realisatieprogramma*. Amsterdam: Brandweer Amsterdam-Amstelland.
- > Brandweer Fryslân (2017). *Dekkingsplan 2.0: Samen Paraat*. Leeuwarden: Brandweer Fryslân.
- > Brandweer Nederland (2018a). *Landelijke agenda brandweezorg*. Arnhem: Brandweer Nederland.
- > Brandweer Nederland (2018b). *Uitvoeringsagenda 2018-2019*. Arnhem: Brandweer Nederland.
- > Inspectie Justitie en Veiligheid (2018). *Inrichting repressieve brandweezorg*. Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.
- > NVBR (2010). *De Brandweer over morgen. Strategische reis als basis voor vernieuwing*. Arnhem: NVBR.
- > NVBR (2012). *Uitruk op maat. Rapportage over het project variabele voertuigbezetting*. Arnhem: NVBR.
- > Van Duijneveldt, I. & Herder, M. (2017). *Belevingsonderzoek repressief brandweerpersoneel. Av35 landelijke rapportage*.
- > Veiligheidsregio Haaglanden (2018). *Projectplan Variabele bezetting Leidschenveen*. Den Haag: Veiligheidsregio Haaglanden.
- > Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (2017). *Brandweerman/v zolang het kan*. Rotterdam: Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.