



Postcommandant of Postbode?

Over het versterken van de positie
van de postcommandant



Inhoud

Samenvatting	2
Inleiding	4
Rol postcommandant	5
Resultaten	7
Conclusies	10
Aanbevelingen: oplossingen voor ervaren knelpunten	12
Zeggenschap en medezeggenschap	12
Geraadpleegde documentatie	14

Colofon

Opdrachtgever: Stuurgroep Programma Vrijwilligheid
Contactpersoon: Marcel Dokter
Titel: Postcommandant of postbode? Over het versterken van de positie van de postcommandant
Datum: 21 november 2023
Status: Definitief
Versie: 1.0
Auteur: Ronald Kraan
Projectleden: Jurriaan Jacobs; Jack Kusters; Ton van der Vossen; Arie Müller; Marcel Dokter
Projectleider: Ronald Kraan
Review: Ton van der Vossen, Jurriaan Jacobs

Samenvatting

“Geen woorden, maar daden!” Met deze ‘Call-To-Action’ begon het voorwoord van de “Visie van, voor en door vrijwilligers bij de Brandweer.” Deze door de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV) en Brandweer Nederland in 2013 gezamenlijk ontwikkelde visie¹ vormde een erkenning van de brandweervrijwilliger en kon in de komende jaren handvatten bieden om de vrijwilliger van de toekomst te vinden, te behouden en te blijven boeien.

Visie op Vrijwilligheid

De visie werd ook aangeboden aan de toenmalig minister van Veiligheid en Justitie, dhr. Opstelten. Met een brief² informeerde de minister de Tweede Kamer over de implementatie van de visie en de gedefinieerde speerpunten. Een nadere uitwerking van deze speerpunten zou in maart 2014 beschikbaar zijn en naar de Kamer worden verzonden. De verwachting was destijds dat de uitvoering van deze visie en aanpak succesvol zouden zijn. Tegelijkertijd kwam er op grond van de wettelijk voorgeschreven regionalisering van de brandweer, per 1 januari 2014 een definitief eind aan de gemeentelijk georganiseerde korpsen met hun eigen lokale commandanten en heel korte lijnen naar het lokale gemeentebestuur.

Van gemeentecommandant naar postcommandant

Meestal hebben (vrijwillige) postcommandanten³ de dagelijkse leiding op een vrijwillige brandweerpost. Zij vormen en zorgen voor de verbinding en communicatie tussen de post en de organisatie. Aangegeven wordt dat de postcommandant een belangrijke rol speelt in het behouden van vrijwilligers. Meestal wordt de postcommandant geïnformeerd over de laatste stand van zaken in de regio, waarna hij⁴ de post informeert (door sommige vrijwilligers wordt de postcommandant dan ook gekescherend “postbode” of het “doorgeefluik” genoemd). Een functie die met regelmaat midden in het ‘kruisvuur’ komt te liggen wanneer organisatiebelangen gaan schuren of botsen met de belangen op de brandweerpost. Niet zelden heeft dit het vertrek van de functionaris als gevolg.

Ervaren kloof tussen werkvloer en management

Een tweetal opiniepeilingen onder brandweerpersoneel in 2014⁵ en 2016⁶, uitgevoerd door het actualiteitenprogramma EenVandaag en twee landelijke belevingsonderzoeken onder repressief brandweerpersoneel in 2017⁷ en 2021⁸, hebben - voor wat de schurende belangen en de gevolgen van de schaalvergroting betreft - glasheldere, maar ook confronterende inzichten opgeleverd. Zo blijft onder meer het aantal vrijwilligers verder dalen en ervaren brandweermensen een grote kloof tussen werkvloer en management. Opvallend daarbij is het hoge percentage (71%) brandweermensen dat in het eerste belevingsonderzoek aangaf dat postcommandanten/ploegchefs weten wat er speelt op de werkvloer en slechts 14% dat meende over de managers.

Programma Vrijwilligheid

Op grond van deze inzichten en de constatering dat diverse maatschappelijke, demografische en juridische ontwikkelingen de robuustheid en toekomst-bestendigheid van het stelsel van vrijwilligheid bij de brandweer konden ondermijnen, werd in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III een incidentele reeks opgenomen van € 0,5 mln. per jaar voor de periode 2018 t/m 2021 (in totaal € 2 mln.) om de inzet van vrijwilligers bij de brandweer te ondersteunen. Uitgangspunt bij dit geheel was om de komende jaren het brandweerstelsel robuust en toekomstbestendig te houden

mét behoud van vrijwilligheid. Dit leidde vervolgens tot de opdracht⁹ van het Veiligheidsberaad aan de Raad van Brandweercommandanten om een Programma Vrijwilligheid op te stellen, in samenwerking met de VBV, het Instituut Fysieke Veiligheid en het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Programmaplan

Het oorspronkelijke programmaplan¹⁰ voor dit programma bestond uit twee delen. Het eerste deel ging uit van het huidige stelsel en was gericht op verbeteren van de inzet van brandweervrijwilligers in het hier en nu. In het tweede deel zou het huidige stelsel kritisch tegen het licht worden gehouden en worden gekeken naar toekomstige mogelijkheden. Echter, de ambities, doelstellingen en uitvoering moesten al spoedig en ingrijpend worden bijgesteld toen duidelijk werd dat Nederland niet gevrijwaard zou blijven van de COVID-19 pandemie.

Daar tussendoor ontplooidde zich de discussie over de rechtspositie van brandweervrijwilligers. Dit naar aanleiding van een rapport¹¹ van de landsadvocaat, die van oordeel was dat ‘elementen in de rechtspositie van de brandweervrijwilligers in strijd zijn met de normen uit Europese en internationale wet- en regelgeving.’ Er moest fundamenteel onderscheid gemaakt worden tussen vrijwillige brandweer en beroepsbrandweer, zo luidde de conclusie¹² van een hoogleraar Sociaal Recht. Als oplossingsrichting voor dit probleem kwam de zogenaamde taakdifferentiatie¹³ uit de bus, met als doel de brandweervrijwilligers nadrukkelijk en fundamenteel te onderscheiden van de beroepskrachten. Een onverteerbare gedachte voor de 19.000 brandweervrijwilligers.

Onderzoeken NIPV

Ondertussen werd onder de vlag van het Programma Vrijwilligheid door het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) tussen 2019 en 2023 een serie van 8 onderzoeken¹⁴ uitgevoerd. Hieruit kwamen ook herkenbare inzichten tevoorschijn. Aan de hand van de onderzoeksrapporten en een verbindende analyse zijn deze inzichten gedeeld en mythes ontkracht. De conclusie luidt: Er is toekomst voor de vrijwillige brandweer, maar een omslag is nodig.

Deze constatering brengt ons weer terug bij de speerpunten uit de “Visie van, voor en door vrijwilligers bij de Brandweer” uit 2014 en het debat¹⁵ hierover in de Tweede Kamer. Er zou volgens de minister meer ruimte voor innovatie, professionaliteit en de brandweerpost als zelfsturende eenheid ontstaan. Verder vond hij dat er geen scheiding moest komen in de aansturing van de vrijwilligers en de beroepsbrandweer. “Er is maar één commandant, en dat is de commandant brandweer van de veiligheidsregio”, aldus de minister.

Inzicht in ervaren problematiek en perspectief voor de postcommandant

Echter; sinds de regionalisering zorgen (vrijwillige)postcommandanten voor de aansturing/dagelijkse leiding van de vrijwilligers op 88% van de 949¹⁶ brandweerposten in ons land. Zij spelen in brede zin, en specifiek bij het werven en behouden van brandweervrijwilligers, een cruciale rol binnen de brandweer, maar voelen vaak een gebrek aan autonomie (regelruimte). Zo is de omschrijving: “*En als je iets wil, moet het over 26 schijven waar niemand een beslissing wil nemen, daar word ik ook doodmoe van*” hier een typerend voorbeeld van.

Om inzicht te krijgen in de ervaren problematiek en op welke wijze de postcommandant ondersteund zou kunnen worden, zijn in totaal met 110 postcommandanten uit 17 veiligheidsregio’s gesprekken gevoerd. Daarnaast is gesproken met postleden en mensen uit de medezeggenschap.

Aanbevelingen / oplossingsrichtingen

Uit de gevoerde gesprekken komt steeds naar voren dat er twee werelden lijken te zijn, die van de lokale brandweerpost en die van de regionale organisatie. De noodzaak om de ervaren barrières tussen de wereld van de postcommandant en de wereld van de veiligheidsregio actief te beslechten en te verbinden wordt breed gevoeld. In bijna alle gesprekken die wij hebben gevoerd kwam steeds weer naar voren dat er regelruimte nodig is om zelf te ondernemen, te beslissen en uit te voeren. De behoefte aan de zelfstandige brandweerpost is onverminderd groot op het lokale niveau. Daarbij hoort het zoeken van afstemming in plaats van het vragen om toestemming.

Inleiding

Aanleiding en achtergrond

De inzet van vrijwilligers is een onmisbaar onderdeel van de brandweezorg in Nederland. De brandweer in Nederland heeft in de afgelopen decennia echter grote reorganisaties doorgemaakt. Dit heeft in toenemende mate druk gelegd op het stelsel van vrijwilligheid, en de rol en functie van de postcommandant. De regionalisering van de brandweer in 2014 heeft onder meer geleid tot het anders organiseren en beleggen van taken en verantwoordelijkheden. De regionale brandweerorganisaties, met de bijbehorende ondersteunende functies, zijn hierbij meer op afstand komen te staan van de operationele uitvoering van de brandweezorg en de ca. 19.000 brandweervrijwilligers in ons land. Sinds de regionalisering zorgen (vrijwillige)postcommandanten voor de aansturing/dagelijkse leiding van de vrijwilligers op 88% van de 949 brandweerposten.

Het veiligheidsberaad – bestaande uit de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's – heeft meermaals aangegeven het belang van vrijwilligheid te onderkennen. Daarbij geven zij aan dat het stelsel van vrijwilligheid bij de brandweer risico's loopt als gevolg van verschillende ontwikkelingen. De verminderde beschikbaarheid van voldoende brandweervrijwilligers speelt daarbij een belangrijke rol. Om deze reden zijn verschillende initiatieven ontwikkeld om vrijwilligheid bij de brandweer te onderzoeken en te stimuleren.

In het regeerakkoord¹⁷ van het kabinet-Rutte III was een incidentele reeks opgenomen van € 1 miljoen per jaar om de inzet van vrijwilligers bij de politie en brandweer te ondersteunen. Specifiek voor de brandweer kwam dit neer op € 500.000,- per jaar. Het Veiligheidsberaad heeft in juni 2018 besloten tot het inrichten van een Programma Vrijwilligheid. Uitgangspunt bij dit geheel was om de komende jaren het brandweerstelsel robuust en toekomstbestendig te houden mét behoud van vrijwilligheid.

De Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV) heeft in samenwerking met het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV) het Programma Vrijwilligheid verder uitgewerkt. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen een korte en een (middel)lange termijn. Specifiek heeft de VBV hierin aandacht gevraagd voor de rol en positie van de postcommandant als cruciale schakel in de veiligheidsregio en onmisbare functie voor het behouden van vrijwilligheid. Nadat bij het opstellen van het programmaplan in 2018 een verzoek van de VBV om de positie en rol van de postcommandant te betrekken in de plannen voor het programma niet werd gehonoreerd, kreeg de VBV eind 2021 toch groen licht van de stuurgroep voor het uitvoeren van het project voor het versterken van de positie van de postcommandant.

Doelstellingen

Het doel van dit project was om de positie van de postcommandant te verstevigen door middel van uniforme ondersteuning aan de postcommandanten en veiligheidsregio's. Daarmee beogen we uiteindelijk dat de postcommandanten zo goed mogelijk ondersteund en gefaciliteerd worden zodat zij hun taken goed kunnen uitvoeren.

Werkwijze

In verschillende onderzoeken en beleidsstukken wordt met regelmaat gesproken over een kloof tussen brandweervrijwilligers en de veiligheidsregio. Meer specifiek wordt dan gerefereerd aan de ervaren kloof tussen werkvloer en management. Met de documentenstudie is getracht om assumpties die ten grondslag liggen aan de positie van postcommandanten en het functioneren van de postcommandant in de praktijk te onderzoeken. Uit de analyse van de relevante documenten en interviews is duidelijk geworden dat het profiel van en de waardering voor de postcommandant in het land sterk uiteenlopen. Het is niet mogelijk gebleken om alle facetten op een gelijke noemer te zetten.

Om inzicht te krijgen in de ervaren problematiek zijn in een periode van 2 jaar in 17 veiligheidsregio's gesprekken gevoerd met 110 postcommandanten 22 leden van de medezeggenschap en tientallen brandweervrijwilligers. Een deel van de deelnemers had naast een vrijwillige aanstelling, ook een ambtelijke aanstelling bij de veiligheidsregio. Tijdens deze gesprekken is – waar mogelijk - ook van de mogelijkheid gebruik gemaakt om in gesprek te gaan met niet-repressieve vrijwilligers, leden van de jeugdbrandweer en oud-brandweervrijwilligers. Verder zijn ook functionarissen in enkele buurlanden bevraagd naar hun ervaringen aangaande de positionering van de leidinggevende op de brandweerposten. De informatie die uit deze gesprekken is verkregen is gebruikt om de ervaren knelpunten en oplossingsrichtingen in kaart te brengen.

Rol postcommandant

De postcommandant (d.w.z. de hoogst leidinggevende op een vrijwillige brandweerkazerne) vervult een sleutelrol en vrijwilligers waarderen deze persoon als leidinggevende in zeer hoge mate. Van de postcommandant wordt bijvoorbeeld verwacht dat hij de vrijwilligers van zijn post mee neemt in de verandertrajecten en dat hij daarvoor draagvlak creëert. Hij is vaak de belangrijkste schakel tussen de vrijwilligers en organisatie en weet goed wat er speelt binnen de ploeg. Met de 25 veiligheidsregio's kent Nederland een veelheid aan invullingen van die rol en vragen ze vaak veel van de postcommandant:

- hij geeft leiding aan de vrijwilligers van een brandweerpost in niet-repressieve omstandigheden;
- hij is integraal verantwoordelijk voor de PIOFACH¹⁸ taken en de paraatheid van zijn/haar post;
- hij draagt zorg voor; de vakbekwaamheid van de vrijwilligers; bedrijfszeker materieel en materialen; actuele operationele informatie (objectinformatie, wegafsluitingen etc.).

De postcommandant is daarmee een onmisbare schakel in het behouden en laten groeien van brandweervrijwilligheid in Nederland. Hij speelt een cruciale rol in het verbinden van brandweervrijwilligers met de staande brandweermanorganisatie. Om vrijwilligers optimaal te kunnen ondersteunen, is het belangrijk dat postcommandanten hun werk goed kunnen uitvoeren en daarbij ook de mogelijke knelpunten en valkuilen vroegtijdig worden herkend en er gezamenlijk gezocht kan worden naar oplossingen.

In het verleden is hier al meermaals bij stil gestaan en zijn vaak al concrete aanbevelingen gedaan. Zo werd in 2013 in de Landelijke Visie verwacht dat in 2020 in elke lokale brandweerpost:

“ruimte wordt geboden en genomen om lokaal dingen te regelen; die geleid wordt door een vrijwillig postcommandant die krachtig ondersteunt bij voorbereiding van de uitruk en burgerhulp, bij voorkomen en beperken, hen vrijwaart van allerlei ballast en bureaucratie. Hij bewaakt de balans tussen regionaal regelen of lokaal houden. Hij zorgt voor lokale contacten met werkgevers, dorpsraden en de plaatselijke politiek.”

Ook het belang van nabijheid van leidinggevende kwam prominent naar voren:

“Vrijwilligers verwachten vooral direct leiderschap van hun leidinggevende op de brandweerpost, die dicht bij de vrijwilligers staat. In hun ogen komt deze dan ook bij uitstek op voor de belangen van hen en die van de brandweerpost; hij of zij vormt de schakel met het hogere management. Met voldoende bevoegdheden waarmee zelfsturing en een zekere regelruimte voor de brandweerpost gewaarborgd is. Dat geldt ook, weliswaar in mindere mate, voor de echelons erboven dwars door de hiërarchie heen tot aan de regionaal commandant. Deze denken en werken ook vanuit de leefwereld van de vrijwilligers.”

Als we nu, in 2023, nog eens de ambities die in de “Visie van, voor en door vrijwilligers bij de Brandweer” van 2013 zijn uitgesproken op ons laten inwerken, kunnen we niet anders dan constateren dat deze ambities slechts voor een zeer beperkt deel zijn gerealiseerd. In de gesprekken die zijn gevoerd kwam dat ook prominent naar voren. Zo is bijvoorbeeld de ruimte waarbinnen de huidige postcommandanten en hun vrijwilligers hun democratische beïnvloedingsmogelijkheden kunnen uitoefenen, vele malen gecompliceerder geworden. Niet in de laatste plaats vanwege het aantal lagen tussen de hoogste (regionaal commandant) en laagste (postcommandant) managementlaag.

Vanuit het perspectief van veel postcommandanten zijn taken die samenhangen met een goede invulling van het vak bij hen weggenomen. Hierdoor zijn de regelmogelijkheden voor de brandweermensen om zelf te kunnen sturen op de volle breedte van wat zij tot hun vak rekenen, afgenomen. Dit proces heeft geleid tot een verlies aan betrokkenheid en gevoelens van vervreemding. En dat is verontrustend. Immers, de postcommandant is ondersteunend aan zijn/haar vrijwilligers, hij/zij moet zaken voor ze regelen. Dat houdt in dat er met regelmaat zaken acuut geregeld moeten worden. Soms ook in de avonden en weekenden. Daar begint de verbinding tussen de primaire, ‘volcontinu’ activiteiten van de operationele (brandweer) eenheden te schuren met de ‘backoffice’ in een kantoororganisatie, die meestal alleen tijdens kantoor tijden bemenst is.

Zowel de belevingsonderzoeken onder het repressief brandweerpersoneel uit 2017 en 2021, als ook de resultaten van het onderzoeksspoor dat is uitgevoerd door onderzoekers van het NIPV in het kader van het Programma Vrijwilligheid, hebben zeer waardevolle inzichten opgeleverd, maar levert nog weinig praktische handvaten tot verbetering op. Naar aanleiding van o.a. het “Belevingsonderzoek repressief brandweerpersoneel” en de onderzoeken van het NIPV in het kader van het “Programma Vrijwilligheid” beogen we met deze rapportage inzicht te geven in de ervaren knelpunten. Daarnaast bieden we een aanpak waarmee de VBV, het NIPV en het Ministerie van Justitie en Veiligheid een pakket aan ondersteunende maatregelen aan veiligheidsregio’s en postcommandanten kunnen aanbieden ter optimalisering van hun werkzaamheden.

Beleving postcommandanten

Naast de signalen die de VBV binnenkreeg, zijn in het recente rapport ‘Vrijwilligheid bij de brandweer in Nederland’ van het NIPV flink wat onderwerpen aangedragen die in aanmerking komen om onze doelstelling handen en voeten te geven: zorg voor beschikbaarheid en bezetting, regulier overleg

burgemeester, zorg voor personeel, zorg voor opleidingen en geoefendheid en betrokken zijn bij zaken die de post aangaan. Van belang daarbij is dat de brandweerpost een organisch geheel blijft binnen de organisatie.

De postcommandant beschikt over de juiste kennis om zijn of haar vak uit te oefenen. Hij of zij wordt gefaciliteerd met up-to-date opleidingen, bijscholingen en trainingen. De brandweerorganisatie schept regelruimte, geeft – via de postcommandant - zelfsturing aan de lokale brandweerpost en vrijwaart deze van ballast en bureaucratie.

Soms komen postcommandanten in aanraking met beleid met onbedoelde effecten: voor hun post, voor de burger en voor de organisatie. Toch is het oplossen van zo'n probleem soms bijzonder lastig. Daarbij is het zaak om kennis en kunde te verbinden om samen met de postcommandant het beleid bij te stellen en/of te repareren. De veiligheidsregio committeert zich aan de aangedragen oplossingen en monitort de vorderingen en stuurt zo nodig bij.

Wij brengen in het hierna volgende een aantal ontwikkelingen in de dagelijkse aansturing van de kazernes in beeld ten einde postcommandanten en veiligheidsregio's een handvat voor verbeteringen aan te reiken.

Resultaten

Verbinding met lokaal bestuur

Volgens artikel 2 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) is het college van burgemeester en wethouders onder meer belast met de organisatie van de brandweezorg. Voorts heeft de gemeenteraad een rol bij het vaststellen van de doelen die de gemeente betreffende de brandveiligheid en de werkwijze en kwaliteit van de brandweezorg nastreeft (art. 3a Wvr), het vaststellen van het regionaal risicoprofiel, en het beleidsplan van de veiligheidsregio (art. 14-16 Wvr).

Het zal daarom geen verbazing wekken dat postcommandanten, in hun eigen omgeving, wel eens contacten onderhouden met het lokale gemeentebestuur: de burgemeester, de wethouders en de leden van de gemeenteraad over de brandweezorg. Feitelijk is de inbreng en zienswijze van de postcommandant(en) en de brandweermensen op de post(en) onontbeerlijk. Zij kennen de lokale omstandigheden en risico's in hun verzorgingsgebied immers op hun duim. Sterker nog, de aanwezigheid van de lokale bestuurder is vaak een vorm van erkenning en wordt gewaardeerd door de lokale brandweerpost.

Des te verrassender is de constatering dat in sommige veiligheidsregio's de contacten met het gemeentebestuur zijn voorbehouden aan hogere managementlagen, zoals bijvoorbeeld de cluster-, districts- of de regionaal commandant. Regelmatig worden postcommandanten daarna dan benaderd door de gemeente over die gesprekken met de veiligheidsregio. Dan blijkt dat zij vooraf niet waren geïnformeerd of bevraagd door de eigen organisatie. In enkele gevallen blijken zelfs disciplinaire maatregelen genomen te zijn tegen postcommandanten wegens het overtreden van dit 'contactverbod' met de gemeente. De vraag is dan ook waarom in deze gevallen de ervaring en kennis van de lokale brandweermensen niet wordt betrokken bij het opnieuw inrichten of herijken van de repressieve taakuitvoering?

De organisatie als barrière

Met de invoering van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) per 1 oktober 2010 werd de regionalisering van de brandweer een feit en is het bestaan van de 25 veiligheidsregio's wettelijk verankerd. Doel van de wet was een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie te realiseren. Zo verschoven taken en bevoegdheden op het gebied van de brandweezorg van de lokale colleges van B&W naar het bestuur van de veiligheidsregio.

Al vrij kort na de inwerkingtreding van de wet (februari 2012) kwam de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) in zijn rapport over de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk met de aanbeveling aan de toenmalig minister van Veiligheid en Justitie om de wet spoedig en op onafhankelijke wijze te laten evalueren. De hiervoor ingestelde 'Evaluatiecommissie Hoekstra' concludeerde in 2013 haar rapport¹⁹ onder meer dat het effect van de wet minder goed is te zien op gebieden waar verbetering nodig was: een betere (aansturing van de) brandweezorg en effectievere beheersing van moderne crises. Ook kon worden geconstateerd dat er 'weinig beeld is van de kwaliteit, doelmatigheid en effectiviteit van de brandweezorg.' Bovendien stond de regionale brandweerorganisatie onder leiding van een regionaal commandant en kon tegelijkertijd elke gemeente haar eigen brandweerorganisatie onder leiding van een lokaal commandant hebben.

Op grond van het argument dat het onwenselijk was dat in een aantal regio's twee of meer brandwerven naast elkaar bestonden, riep de Tweede Kamer via een motie het kabinet op om binnen de Wvr over te gaan tot een volledige regionalisering van de brandweer. In de wetwijziging van 1 januari 2013 werd de verplichting om de gemeentelijke brandweer op te heffen geregeld. Vanaf 1 januari 2014 zijn gemeenten ingevolge de Wet veiligheidsregio's verplicht de gemeentelijke brandweezorg onder te brengen bij de veiligheidsregio. Sindsdien bestaan er geen gemeentelijke brandweerkorpsen meer. Met de verplichte regionalisering kwam ook een eind aan de lokale bestuurlijke en operationele aansturing van de gemeentelijke korpsen.

Voor de burger is deze transformatie van de gemeentelijke (vrijwillige) brandwerven naar 25 regionale brandweerorganisaties met vrijwilligers, nagenoeg geruisloos gepasseerd. Maar voor de vrijwilligers bleken de bemoedigende vooruitzichten, dat er met de regionalisering van de brandweer voor hen weinig zou veranderen, gaandeweg een misvatting. Want sinds 2014 is alle brandweerpersoneel (beroeps, dagdienst en vrijwilligers) in dienst van een veiligheidsregio en worden de 949 lokale brandweerkazernes in de 25 veiligheidsregio's centraal aangestuurd door 25 (regionaal) commandanten. In deze nieuwe structuur, en in lijn met artikel 25, derde lid van de Wvr, staat in elke veiligheidsregio een commandant aan het hoofd van de brandweerorganisatie. Dat is zo goed als het enige wat de 25 veiligheidsregio's met elkaar gemeen hebben. Want voor de rest kunnen de 25 veiligheidsregio's ieder hun eigen koers bepalen, wat ook geldt voor de inrichting van de organisatiestructuur en de samenstelling ervan.

Veiligheidsregio's kennen naast de bestuurlijke aansturing door een Algemeen Bestuur (AB) en Dagelijks Bestuur (DB) een grote verscheidenheid aan organisatiestructuren en indelingen. Datzelfde geldt ook voor de personele bezetting. Als gevolg van de ontvlechting van de brandweer uit de gemeentelijke organisaties kregen de lokale commandanten en andere brandweerfunctionarissen een functie in de nieuwe ambtelijke organisatiestructuur van de veiligheidsregio. Die in veel gevallen ook nog eens op (grote) afstand werden gehuisvest. Zo verdwenen de brandweerfunctionarissen weer uit de haarvaten van de gemeente, waar ze mede op grond van het Project Versterking Brandweer (PVB) met veel moeite een plek in de organisatiestructuur hadden verworven om de belangen van de brandweer tijdig in de gemeentelijke besluitvorming te laten meewegen.

Vanwege de omvang zijn veel van de regionale brandweerorganisaties opgedeeld in kleinere gebieden, eenheden of afdelingen. In de ene regio heten ze clusters, in de andere districten of afdelingen. Met cluster- of districtscommandanten of afdelingshoofden, ressorterend onder de directeur of (regionaal) commandant. Niet zelden zijn ook deze clusters of districten weer onderverdeeld in kleinere geografische eenheden onder leiding van een coördinator of teamleider. Kortom; verschillende managementlagen, werkend vanuit een hiërarchische stijl die sterk doorgroeit is binnen de ambtelijke gelederen van de veiligheidsregio.

Het hart van de brandweerorganisatie wordt echter gevormd door de operationele eenheden in de brandweerkazernes van waaruit de repressieve taak van de brandweer wordt verzorgd. Op beroepskazernes worden de brandweermensen meestal aangestuurd door een ploegchef. Op de kazernes met vrijwilligers is dat de postcommandant.

Competenties, opleiding en compensatie

Uit de gesprekken met de postcommandanten blijkt dat de betrokkenheid bij de lokale post en het bijbehorende takenpakket nauwelijks grote verschillen kent. Dat ligt anders bij de opleiding en compensatie voor de geleverde inspanningen. Zo heeft slechts een enkeling de landelijke leergang ploegchef²⁰ gevolgd. Niet in de laatste plaats omdat dit meestal ook niet behoort tot de noodzakelijk geachte functievereisten voor het invullen van een vacature voor een postcommandant van een vrijwillige post. Aan de andere kant lijkt de opleiding²¹ voor 'ploegchef' vooral voor de beroepsmatig aangestelde ploegchefs te zijn ontwikkeld, maar geeft het NIPV aan dat het kwalificatiedossier voor zowel beroeps als vrijwillige ploegchefs is gemaakt. Want er zijn uiteraard ook de nodige verschillen in de bezetting op een post in termen van personeel en materieel.

Anderzijds is de vraag of de functie 'ploegchef', zoals deze is opgenomen in de regeling personeel veiligheidsregio's, ook een meerwaarde heeft wanneer de post een duidelijke voorkeur heeft uitgesproken voor een kandidaat postcommandant uit eigen gelederen. De enige, en misschien wel belangrijkste voorwaarde is dat de kandidaat kan rekenen op het vertrouwen van de leden van de betreffende brandweerpost. Waar voor de organisatie de strategische en organisatorische competenties belangrijk worden geacht, tellen voor de leden van de post meestal de sociale competenties en vaardigheden van de postcommandant het zwaarst.

Elke post heeft post-specifieke kenmerken die vooral zijn gebaseerd op de risico's in het gebied. Deze specifieke kenmerken zijn; aantal en soort voertuigen, de aanwezigheid van specialismen, en het hebben van een vrijwillige bezetting, een beroepsbezetting of een kazerneringsstelsel. Een verklaring waarom kandidaten voor de functie postcommandant voor een post van gelijke omvang en identiek takenpakket, in de ene veiligheidsregio moeten beschikken over een MBO werk- en denkniveau en in de andere over een HBO werk- en denkniveau, hebben we niet gevonden.

Opmerkelijk zijn de geconstateerde verschillen in de arbeidsvoorwaarden van de postcommandanten voor de geleverde inspanningen. Zo zijn er postcommandanten die voor het aansturen van hun post met 20 à 24 manschappen een aanstellingsomvang hebben van ca. 0,2 fte (6 tot 8 uur) per week. Daarnaast zien we postcommandanten met een parttime aanstelling van 0,5 fte (18 uur) en kazernechefs met een volledige beroepsaanstelling 1,0 fte die worden geacht twee/drie vrijwillige posten aan te sturen.

Knelpunten in de praktijk

Het is goed te vernemen dat het NIPV nu ook uit eigen onderzoek de conclusie trekt dat de rol van de postcommandanten en ploegchefs van grote betekenis is voor de verbinding tussen de werkvloer en

dat de organisatie is gestart met landelijke Community-of-Practice (CoP)-bijeenkomsten. Tijdens deze bijeenkomsten benadrukten veel deelnemers het belang van vertrouwelijkheid en veiligheid bij het vormgeven van intervisiebijeenkomsten. Dat is ook de ervaring die we hebben opgedaan in de gesprekken met de postcommandanten en korpsleden.

Op veel posten is in vergelijking met het verleden de afstand tussen werkvloer en leiding gegroeid en hebben werkwijzen en onderlinge verhoudingen een meer geformaliseerd karakter gekregen. Dat wordt mogelijk versterkt omdat veel voorkomende problemen niet meer zelf mogen worden opgelost, maar de post daarvoor afhankelijk is van hogere niveaus in de eigen organisatie. De in het verleden gebruikte olifantenpaadjes (recht op het doel af) om zaken voor elkaar te krijgen worden door de leiding niet langer geaccepteerd of zijn moeilijker te realiseren.

Bij het merendeel van de deelnemers leeft het gevoel dat van bovenaf een structuur en werkwijzen worden opgelegd die onvoldoende rekening houden met de lokale situatie en omstandigheden. Het gevoel dat door de opgelegde werkwijzen er suboptimale oplossingen ontstaan die traag of helemaal niet werken, is door de deelnemers veelvuldig onderbouwd met voorbeelden.

Conclusies

In de gevoerde gesprekken met de postcommandanten komt steeds naar voren dat er twee werelden lijken te zijn, die van de lokale brandweerpost en die van de regionale organisatie. Daar worden in alle gesprekken steeds voorbeelden van gegeven. De lokale post heeft te weinig vrijwilligers en gaat op zoek naar kandidaten. Die worden gevonden maar dan blijkt dat er in de regionale organisatie kennismaking momenten worden georganiseerd maar niet op dat moment. Maatwerk of snel organiseren van een kennismaking kan niet. De post wil iets organiseren voor een lokaal initiatief maar dat moet eerst worden voorgelegd binnen de veiligheidsregio. Het antwoord komt pas als het lokale initiatief al is gepasseerd. Nieuwe kleding wordt beloofd. En geleverd maar er blijken zaken niet te passen. De postcommandant legt in de organisatie uit wat de problemen zijn. Zij nemen initiatief om zelf naar de afdeling te gaan waar het wordt geregeld. Daar worden zij weggestuurd want het moet via de reguliere weg. Dan wordt opnieuw kleding geleverd, helaas weer met de verkeerde maat. Door dit soort voorbeelden groeit de afstand. Het lukt de postcommandant dan ook niet meer om de organisatie te verdedigen bij de eigen vrijwilligers. De veiligheidsregio wordt dan als traag, bureaucratisch en niet effectief ervaren.

Andere voorbeelden gaan over piket en paraatheid. Door onderbezetting gaat een kazerne steeds vaker buiten dienst. De postcommandant krijgt de opdracht de paraatheid / inzetbaarheid van zijn kazerne te vergroten maar krijgt hiervoor geen extra mensen en middelen. Daardoor haken de mensen op de post af en voelen zij zich geen gewaardeerd onderdeel van de organisatie maar tegengewerkt door de eigen organisatie.

Er zijn ook postcommandanten die wij hebben gesproken waar de post met opheffen wordt bedreigd. Dit terwijl die post dan ruim voldoende vrijwilligers heeft en zowel in als buiten kantoor paraat is. De postcommandant meldt dit in de organisatie maar in publicaties van de veiligheidsregio wordt dit niet benoemd. Resultaat is dan afstand en verwijdering.

Daarnaast zijn er voorbeelden waar wordt gewerkt met een duikteam en er krapte zit in de bezetting. De post heeft kandidaten die gediplomeerd duiker zijn. Zij zijn bereid de brandweer duikopleiding te volgen maar willen geen manschap worden. De postcommandant stelt dit voor in de veiligheidsregio maar maatwerk is niet mogelijk.

Postcommandanten die vanwege paraatheidsproblemen graag hun chauffeurs/voertuigbedieners, die meer niet kunnen of willen voldoen aan de PPMO eisen voor manschap, op hun post willen aanhouden, krijgen nul op rekest.

Een nieuwbouw brandweerkazerne is voorzien op een nieuwe locatie. Volgens de mensen van de brandweerpost is dit geen verstandige zet want de plek is slecht bereikbaar voor de vrijwilligers. Vanuit de veiligheidsregio ondervinden zij geen steun. Als zij dan onder leiding van de postcommandant zelf in actie komen en de lokale politiek mobiliseren dan wordt de postcommandant door de regio terecht gewezen. Dit leidt opnieuw tot onbegrip en verwijdering.

Of een postcommandant heeft in een gesprek met de burgemeester een aantal knelpunten benoemd. De burgemeester zegt hulp toe. Vervolgens wordt de postcommandant vanuit de veiligheidsregio gecorrigeerd. Hij had dit in de lijn moeten inbrengen. Dat had hij een half jaar daarvoor al gedaan maar nooit antwoord gekregen. Opnieuw verwijdering en afstand tussen regio en lokale post.

Tenslotte zijn er ook veel voorbeelden van timing in communicatie die onrust veroorzaakt. Regelmatig wordt de postcommandant geïnformeerd over zaken die de post aan gaan terwijl dat nieuws dan al veel eerder via de interne tamtam de kazerne heeft bereikt. Dit doordat mensen in de organisatie werken of contacten hebben in de organisatie. Dit levert het beeld op dat de postcommandant niet serieus wordt genomen en door de veiligheidsregio slechts wordt beschouwd als doorgeefluik.

Zo kwamen in alle gesprekken voorbeelden terug waarin de afstemming van zaken tussen regio en lokale brandweer kazerne ervoor zorgen dat er twee (beleving)werelden ontstaan die elkaar niet begrijpen.

De voorbeelden bevinden zich op veel terreinen: huisvesting, ICT, voertuigonderhoud, opleidingen, oefenen, kleding, verzorgingsgebied en operationele grenzen. Paraatheid, aanname beleid nieuwe vrijwilligers, organiseren van activiteiten voor lokale initiatieven die niet direct brandweer gerelateerd zijn enzovoort.

Bij al deze voorbeelden staat de postcommandant tussen de organisatie en de groep van de lokale kazerne en voelt zich vaak gemangeld tussen twee aparte werelden.

Daarnaast krijgt de postcommandant ook tal van vragen vanuit de organisatie waar dan iets uitgezocht moet worden. HRM met vragen over personeel (hiermee worden de vrijwilligers bedoeld.) De technische dienst over materiaal van het voertuig of voorbereiding op oefeningen met vragen vanuit de afdeling vakbekwaamheid. Die vragen moeten dan op korte termijn worden beantwoord. Zo wordt de postcommandant niet ondersteund maar belast en voelt hij zich meer postbode dan postcommandant.

Andersom wanneer hij vragen stelt in de organisatie krijgt hij geen antwoord maar wordt verwezen naar intranet, een complexe software applicatie, of een andere functionaris binnen de (bureaucratische) organisatie. Die functionaris blijkt dan weer niet bereikbaar en zo groeit de kloof en daalt het vertrouwen.

We kiezen er in dit rapport niet voor om alle voorbeelden uit te werken maar te volstaan met een duiding waarin een aantal zaken worden uitgelicht. Maar het beeld is eigenlijk steeds het verschil tussen de lokale post met de bureaucratische organisatie en de “squeeze” van de postcommandant die daartussen in de knel komt.

Aanbevelingen: oplossingen voor ervaren knelpunten

1. Regelruimte

In bijna alle gesprekken die wij hebben gevoerd kwam steeds weer naar voren dat er regelruimte nodig is om zelf te ondernemen, te beslissen en uit te voeren. De gesprekspartners zijn het erover eens dat afstemming nodig blijft maar veel zaken kunnen veel beter lokaal worden beslist en afgehandeld zonder dat daardoor wildgroei en anarchie ontstaat.

2. Zelfstandige brandweerpost

De behoefte aan de zelfstandige brandweerpost is onverminderd groot op het lokale niveau. Daarbij hoort het zoeken van afstemming in plaats van het vragen om toestemming. Als veiligheidsregio's serieus werk willen maken van het verkleinen van de afstand tussen werkvloer en management dan is vertrouwen en ruimte geven aan de lokale manager het sleutelwoord naar de oplossing van het probleem. Het in een vroegtijdig moment informeren en betrekken van de postcommandant over zaken die de lokale post aangaan. Daardoor zijn zij betrokken en op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen voordat het rondzingt in de organisatie.

3. Onderling overleg

Het organiseren van overleg tussen de groep van postcommandanten kan ervoor zorgen dat zij zaken op ongeveer dezelfde manier zullen aanpakken waardoor de eenheid en gelijkheid binnen de regio blijft bestaan. De postcommandanten leren dan van elkaar en het management kan input leveren voor de gewenste koers.

Groot voordeel voor het bereiken van een oplossing is dat de postcommandanten bereid zijn om oplossingen te zoeken voor ontstane problemen. Er is sprake van veel positieve energie. Het zijn zonder uitzondering allemaal mensen die er het beste van willen maken. Zowel in de koude als in de warme fase van het brandweervrijwilligers werk.

Zeggenschap en medezeggenschap

Veranderingen vinden alleen succesvol plaats als daar ook draagvlak voor is. Daarom is het betrokken houden van brandweervrijwilligers ook één van de belangrijkste uitdagingen voor veiligheidsregio's. Daar waar in het verleden de gemeentelijk commandanten en hun vrijwilligers meestal nauw verbonden waren met het gemeentebestuur en via die weg meestal ook direct invloed konden uitoefenen op het gevoerde beleid m.b.t. de brandweezorg, is de ruimte waarbinnen de postcommandanten en hun vrijwilligers nu hun democratische beïnvloedingsmogelijkheden kunnen uitoefenen, vele malen gecompliceerder geworden.

Tijdens de parlementaire behandeling²² van het wetsvoorstel Wet veiligheidsregio's werd in de Tweede Kamer al met enige zorg gesproken over de positie en de betrokkenheid van de brandweervrijwilligers bij de ontwikkelingen en besluitvorming die hen raken. Daartoe werden ook een tweetal amendementen ingediend die niet werden overgenomen. Volgens de minister bood de Wet op de ondernemingsraden voldoende instrumenten om ervoor te zorgen dat vrijwilligers worden betrokken. *“Vrijwilligers zijn, hoe je het ook wendt of keert, gewone werknemers. Op grond van de Wet op de ondernemingsraden is er normaal overleg tussen werkgever en werknemer”*, aldus de minister tijdens het debat.

Tijdens het Kamerdebat²³, begin 2012, over de wijziging van de Wet veiligheidsregio's in verband met de oprichting van het Instituut Fysieke Veiligheid en in verband met de volledige regionalisering van de brandweer, ontstond een soortgelijke discussie. Toen werd middels een ingediend en aangenomen amendement²⁴ de basis gelegd voor het betrekken van het in de brandweezorg werkzame personeel bij de taken van het NIPV. Gelet op de resultaten van de belevingsonderzoeken wordt de betrokkenheid van de werkvloer echter meer gepredikt dan geïmplementeerd. Dat geldt helaas ook voor de betrokkenheid van de werkvloer bij ontwikkelingen op landelijk niveau.

De minister heeft bij brief²⁵ van 27 september 2022 het Veiligheidsberaad verzocht om serieus werk te maken van het verbeteren van de beleving op de werkvloer en in kaart te brengen hoe dit bewerkstelligd kan worden. In deze brief attendeerde de minister het Veiligheidsberaad bovendien op de wens van de Tweede Kamer om te komen tot meer zeggenschap voor de werkvloer bij het maken en uitvoeren van voorstellen rondom brandweezorg en dit tevens te waarborgen binnen de veiligheidsregio's.

Wij zien met grote belangstelling uit naar de praktische uitvoering van dit verzoek én de in deze rapportage verwoorde aanbevelingen in en door de 25 veiligheidsregio's.

Geraadpleegde documentatie

-
- ¹ [Visie van, voor en door vrijwilligers bij de brandweer, Brandweer Nederland, VBV, 2013](#)
- ² [Kamerdossier 29668, nr. 39](#)
- ³ Deze functie wordt ook wel postcoördinator, ploegchef, ploegleider, groepschef, kazernechef, coördinerend bevelvoerder, of coördinator-incidentbestrijding genoemd.
- ⁴ Waar wij spreken over hij, refereren wij ook naar zij.
- ⁵ [EenVandaag Opiniepanel; onderzoek brandweer, 2 januari 2014](#)
- ⁶ [EenVandaag Opiniepanel; onderzoek 'Gevolgen reorganisatie brandweer', 15 januari 2016](#)
- ⁷ [Belevingsonderzoek repressief brandweerpersoneel 2017, Andersson Elffers Felix \(AEF\)](#)
- ⁸ [Belevingsonderzoek repressief brandweerpersoneel 2021, NIPV](#)
- ⁹ [Uitgangspunten en kaders voor een Programma Vrijwilligheid, Veiligheidsberaad, 8 juni 2018](#)
- ¹⁰ [Definitief Programmaplan Vrijwilligheid, Veiligheidsberaad, d.d. 14 september 2018](#)
- ¹¹ [Rapport 'Rechtspositie brandweervrijwilligers in het kader van Europees- en internationaalrechtelijke regels' Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, November 2018](#)
- ¹² [Kamerdossier 29517, nr. 170](#)
- ¹³ [Taakdifferentiatie Brandweer Vrijwilligers, Opinie VBV, 26 mei 2021](#)
- ¹⁴ [Vrijwilligheid bij de brandweer, NIPV 2023](#)
- ¹⁵ [Verslag Algemeen Overleg nationale veiligheid, crisisbeheersing en brandweer, d.d. 28 november 2013](#)
- ¹⁶ [Kerncijfers Kazernes, NIPV, 2023](#)
- ¹⁷ ['Vertrouwen in de toekomst', Regeerakkoord 2017 – 2021](#)
- ¹⁸ **Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Algemene zaken, Communicatie en Huisvesting**
- ¹⁹ [Eindrapportage, Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van Rampenbestrijding en Crisisbeheersing, 18 september 2013](#)
- ²⁰ [Leergang Ploegchef, NIPV, 2023](#)
- ²¹ [Kwalificatiedossier Ploegchef, NIPV, 13 juni 2022](#)
- ²² [Plenaire behandeling wetsvoorstel Wet Veiligheidsregio's, Tweede Kamer. d.d. 22 april 2009](#)
- ²³ [Behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet veiligheidsregio's in verband met de oprichting van het Instituut Fysieke Veiligheid en in verband met de volledige regionalisering van de brandweer \(32841\).](#)
- ²⁴ [Kamerdossier 32841, nr. 19](#)
- ²⁵ [Brief minister van JenV aan Veiligheidsberaad, 27 september 2022](#)