



Ministerie van Justitie en Veiligheid
Hare Excellentie mevrouw D. Yesilgöz-Zegerius
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Inlichtingen bij
Secretaris
Veiligheidsberaad
Vertrouwelijkheid
intern
Ons kenmerk
V018-2023
Bijlage(n)
1

Datum 30 november 2023

Onderwerp Indexatie structurele kosten bouwsteen verplichtend karakter

Hooggeachte mevrouw Yesilgöz-Zegerius,

Tijdens het Veiligheidsberaad van 9 oktober jl. hebben wij gezamenlijk gesproken over de implementatie van de bouwsteen verplichtend karakter als onderdeel van het consignatievraagstuk bij de brandweer. Een van de conclusies was dat er een heldere boodschap moet worden neergelegd op de formatietafel. Derhalve heeft de stuurgroep "Toekomstbestendig Brandweerstelsel" de oorspronkelijke kosten voor implementatie geïndexeerd naar het huidige prijspeil. Die berekening wordt in deze brief -en de bijlage van de werk- en stuurgroep- nader toegelicht, opdat deze kan worden meegenomen in de fiches richting de formatie.

Aanleiding

Eind 2018 concludeerde Pels Rijcken dat er een reëel risico bestaat dat elementen in de rechtspositie van brandweervrijwilligers in strijd zijn met de normen uit Europese en internationale regelgeving. Dit heeft geleid tot diverse rapporten en besprekingen waarna het Veiligheidsberaad heeft besloten om de mogelijkheden in beeld te brengen om de brandweervrijwilliger en de beroepskracht zo te *differentiëren* dat geen sprake is van spanning met de vigerende regelgeving. Daartoe is een denktank in het leven geroepen die in 2021 een denkrichting heeft gepresenteerd bestaande uit vier bouwstenen. Het Veiligheidsberaad en de (toenmalige) minister van JenV hebben daarna opdracht gegeven om bouwsteen één verder uit te werken; te weten het *verplichtende karakter* als dominant onderscheid tussen de vrijwilliger en de beroepsmedewerker.

In oktober 2021 gaven de hoogleraren Verburg, Cuyvers en Boogaard een gezamenlijk juridisch oordeel over de houdbaarheid van de vrijwillige brandweer in het licht van Europees recht. Taakdifferentiatie wordt volgens hen niet vereist volgens Europees recht, mits het contrast tussen vrijwilligers en beroepsmedewerkers wordt verscherpt, met name door afschaffing van structurele consignering en kazernering van brandweervrijwilligers. Dit betekent dat om vrijwilligheid te behouden, het van belang is om consignatie en kazernering alleen nog te gebruiken bij (parttime en fulltime) beroepsmedewerkers.



Eerdere berekening

In eerdere berekeningen kwamen de kosten voor de implementatie van bouwsteen verplichtend karakter neer op bijna 31 miljoen structureel per jaar, gebaseerd op het prijspeil in 2020. Dit was uit te splitsen naar de volgende kostenposten:

1. De kosten voor het omzetten van een vrijwillige aanstelling naar een (parttime) beroeps-aanstelling voor medewerkers die worden *geconsigneerd*;
2. De kosten voor het omzetten van een vrijwillige aanstelling naar een (parttime) beroeps-aanstelling voor medewerkers die worden *gekazerneerd*;
3. De kosten voor het omzetten van een vrijwillige aanstelling voor een piketfunctionaris naar een parttime beroepsaanstelling.

Indexatie

In de huidige berekening zijn alleen de loonkosten geïndexeerd. Er zijn dus geen kosten opgevoerd voor materieel of andere middelen, omdat de brandweer operationeel blijft doen wat ze altijd al deed. Daarmee komt het totale bedrag, naar het huidige prijspeil o.b.v. de loonontwikkeling in de afgelopen drie jaren, neer op € 35.143.754,-. In de bijlage wordt deze berekening uitgebreid toegelicht.

Belangrijke notie is dat consignatietijd in deze berekening niet wordt gezien als arbeidstijd. In het geval dat een deel van de consignatie bij de brandweer uiteindelijk wel als arbeidstijd moet worden gezien, heeft dat vergaande consequenties. Daarmee komt het hele brandweersysteem onder druk te staan en dan is het maar de vraag in hoeverre dit met extra middelen valt op te vangen. Daarom wordt dit vraagstuk voor nu buiten beschouwing gelaten.

De structurele financiële kosten van het invoeren van de bouwsteen verplichtend karakter komen dus neer op ruim 35 miljoen euro per jaar naar het huidige prijspeil. Ik wil u verzoeken om de geïndexeerde kosten mee te nemen in de fiches die worden opgesteld ten aanzien van het formatieproces, zodat we de gezamenlijk opgestarte koers verder kunnen voortzetten richting een toekomstbestendig brandweerstelsel.

Met vriendelijke groet,

A.W. Kolff
Voorzitter Veiligheidsberaad

Aan
Stuurgroep Toekomstbestendig Brandweerstelsel

Van
Werkgroep bouwsteen verplichtend karakter

Notitie

Datum
22 november 2023

Financiële berekening structurele kosten

Tijdens het overleg van het Veiligheidsberaad met de minister van JenV is gesproken over de implementatie van de bouwsteen verplichtend karakter, waarbij is besproken om voor een volgend overleg (december 2023) de financiële consequenties op een rij te hebben gezet van de implementatie. Hieronder volgt een uitwerking van die financiële consequenties.

1. Aanleiding

Eind 2018 concludeert Pels Rijcken dat er een reëel risico bestaat dat elementen in de rechtspositie van de brandweervrijwilligers in strijd zijn met de normen uit Europese en internationale regelgeving. In 2019 stelt prof. mr. L.G. Verburg geen mogelijkheid te zien om binnen het bestaande juridische kader de huidige inrichting en werkwijze ten aanzien van vrijwilligheid bij de brandweer te behouden. Naar aanleiding van beide rapporten besluiten het Veiligheidsberaad en minister van JenV om de mogelijkheden in beeld te brengen om de brandweervrijwilliger en de beroepskracht zo te differentiëren dat geen sprake is van spanning met de vigerende regelgeving. Daartoe wordt een denktank in het leven geroepen onder leiding van de portefeuillehouder Brandweer van het Veiligheidsberaad, met de opdracht om te onderzoeken hoe brandweervrijwilligers nadrukkelijk en fundamenteel zijn te onderscheiden van de beroepskrachten. De denktank komt in februari 2021 met een denkrichting die bestaat uit vier bouwstenen. Het Veiligheidsberaad en de minister van JenV besluiten om één bouwsteen verder uit te werken, te weten het verplichtende karakter als dominant onderscheid tussen de vrijwilliger en de beroepsmedewerker. In oktober 2021 gaven de hoogleraren Verburg, Cuyvers en Boogaard een gezamenlijk juridisch oordeel over houdbaarheid van vrijwillige brandweer in het licht van Europees recht. Taakdifferentiatie wordt volgens hen niet vereist volgens Europees recht, mits het contrast tussen vrijwilligers en beroepsmedewerkers wordt verscherpt, met name door afschaffing van structurele consignering en kazernering van brandweervrijwilligers. Dit betekent dus dat om vrijwilligheid te behouden, het van belang is om consignatie en kazernering alleen nog te gebruiken bij beroepsmedewerkers (parttime en fulltime).

2. Eerdere berekening van financiële consequenties denkrichting

Op 22 februari 2021 is de denkrichting van de denktank besproken tijdens het overleg tussen Veiligheidsberaad en de minister van JenV. Onderdeel van de bespreking was inzicht in de financiële consequenties van de denkrichting en daarvoor heeft de denktank een berekening aangedragen ter onderbouwing van die financiële consequenties.

Er zijn vele soorten kosten die kunnen worden onderscheiden. Zo zijn er incidentele en structurele kosten. In het vervolg wordt alleen ingegaan op de structurele kosten voor de regio's. Bij de structurele kosten kan onderscheid worden gemaakt tussen directe en indirecte kosten. Bij de directe kosten gaat het om directe personele kosten zoals loonsom en werkgeverslasten of om directe kosten voor materieel/materiaal. Bij de indirecte kosten gaat het om kosten voor bijvoorbeeld stafafdelingen omdat het aantal medewerkers met een beroepsaanstelling toeneemt. Beide type kosten worden zoveel als mogelijk meegenomen in de normbedragen voor de structurele kosten.

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

Type kostenposten

De kosten voor de bouwsteen verplichtend karakter kwamen neer op bijna 31 miljoen structureel per jaar. Dit was uit te splitsen naar de volgende kostenposten:

1. De kosten voor het omzetten van een vrijwillige aanstelling naar een (parttime) beroepsaanstelling voor medewerkers die worden geconsigneerd (verder uitgesplitst naar intensiteit, te weten a) 24/7, b) binnen kantoor tijd en c) buiten kantoor tijd);
2. De kosten voor het omzetten van een vrijwillige aanstelling naar een (parttime) beroepsaanstelling voor medewerkers die worden gekazerneerd (verder uitgesplitst naar intensiteit, te weten a) 24/7, b) binnen kantoor tijd en c) buiten kantoor tijd);
3. De kosten voor het omzetten van een vrijwillige aanstelling voor een piketfunctionaris naar een parttime beroepsaanstelling;

Grove inschatting van omvang van meerkosten

Per kostenpost is een rekenwijze uitgewerkt door de werktank, hoe te komen tot een inschatting van de bijbehorende kosten. Belangrijk hierbij op te merken is dat de werktank slechts tot een indicatie kon komen van de financiële consequenties, vanwege diverse onzekerheden. Er zijn in de berekening diverse aannames gedaan en grove inschattingen gegeven.

Omzetting van stoelen naar fte's

Ten opzichte van de initiële berekening zijn enkele kostenposten aangepast, waarbij in de oorspronkelijke berekening werd uitgegaan van stoelen die bezet moeten worden door een medewerker met een (parttime) beroepsaanstelling. Deze stoelen zijn vervolgens op verzoek van het departement van Financiën omgezet naar fte's.

Oorspronkelijk is er met stoelen gerekend omdat dit vanuit de operationele bedrijfsvoering het meest logisch is omdat er in een rooster 'stoelen' moeten worden gevuld. De omzetting naar fte's is echter eenvoudig te maken, aangezien in de berekeningen wordt uitgegaan van een roosterfactor 5. Oftewel, om een operationele stoel gedurende 24/7 te vullen, heb je gemiddeld 5 fte's nodig. Dat betekent dat het normbedrag per stoel wordt gedeeld door 5 en dat de aantallen worden vermenigvuldigd met 5. Voor een nadere uitwerking van de aantallen en de normbedragen, wordt verwezen naar de oorspronkelijke bijlage (Bijlage B – inzicht in consequenties denkrichting).

Structurele meerkosten

Als het gaat om de kosten voor de bouwsteen verplichtend karakter, is gekomen tot het volgende overzicht met structurele meerkosten (prijspeil 2020):

Omschrijving	Aantal (#)	Norm- bedrag	Totale meerkosten
Fte met een (parttime) beroepsaanstelling (huidige vrijwilliger met consignatie):			
- 24/7	1137,5	€ 5.800,-	€ 6.597.500
- binnen kantoortijd	90	€ 1.740,-	€ 156.600
- buiten kantoortijd	1110	€ 4.060,-	€ 4.506.600
Fte met een (parttime) beroepsaanstelling (huidige vrijwilliger met kazernering):			
- 24/7	220	€ 41.800,-	€ 9.196.000
- binnen kantoortijd	140	€ 20.900,-	€ 2.926.000
- buiten kantoortijd	285	€ 20.900,-	€ 5.956.500
Aantal piketfunctionarissen (zoals OvD) omzetten naar parttime beroepsaanstelling	211	€ 7.500,-	€ 1.582.500
		Totaal	€ 30.921.700

3. Vraagstuk van consignatie blijft buiten beschouwing

In de financiële berekening is er vanuit gegaan dat consignatietijd niet wordt gezien als arbeidstijd. In het geval dat een deel van de consignatie bij de brandweer uiteindelijk wel als arbeidstijd moet worden gezien, heeft dat vergaande consequenties voor de brandweer. Daarmee komt het hele systeem zoals we dat nu kennen onder druk te staan. Het is dan maar de vraag in hoeverre dit met extra budget valt op te vangen. Het vermoeden is dat dit niet met geld valt op te lossen. Voor nu laten we dit vraagstuk verder buiten beschouwing.

4. Herberekening van structurele kosten bouwsteen verplichtend karakter

Het bedrag van 31 mln. is tot stand gekomen op basis van het prijspeil van 2020. Om tot een goede inschatting te komen van de huidige kosten, is het noodzakelijk om dit bedrag te indexeren voor de afgelopen jaren.

In de oorspronkelijke berekening zijn we uitsluitend uitgegaan van meer loonkosten en geen extra investeringen in materieel of middelen, omdat de brandweer operationeel gewoon blijft doen wat ze altijd al deed. Daarmee bestaan de opgevoerde kosten uit loonkosten. Wanneer wordt gekeken naar de loonontwikkeling in de afgelopen jaren, komt dat neer op het volgende (bron: WVS):

2021: 1,5 %

2022: 2,4 %

2023: 9,35 %

Daarmee komt het totale bedrag naar het huidige prijspeil o.b.v. de loonontwikkeling in de afgelopen drie jaren neer op: € 30.921.700 x 1,5% x 2,4% x 9,35% = € 35.143.754,-.

Conclusie

De structurele financiële kosten van het invoeren van de bouwsteen verplichtend karakter komen neer op ruim 35 miljoen euro per jaar naar huidig prijspeil.