

Rapport inzake afdoening klacht radio-interview commandant Brandweer Amsterdam-Amstelland

1. Aanleiding

Op 30 april 2018 geeft de commandant van Brandweer Amsterdam-Amstelland (BAA) een radio interview¹ waarin hij zich uitlaat over de organisatie en cultuur die hij bij zijn aantreden in 2016 aantrof bij BAA. Een groep van ruim 40 gepensioneerde brandwachten en een weduwe neemt aanstoot aan de inhoud van dit interview en dient een klacht in bij het bestuur van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (hierna: Veiligheidsbestuur).

Men is geraakt door de woorden van de commandant die o.a. spreekt van "de maffia van de medezeggenschap ... die bestaat binnen een organisatie... en kans ziet om te ondermijnen ... ten faveure van zichzelf". Er zou sprake zijn van "een machocultuur die enorm gesloten is en die geslotenheid, die maakte met name dat het een gevaarlijke cultuur is". Volgens het interview vond toenmalig burgemeester Van der Laan: "Daar moet iets veranderen in die cultuur" en op grond van het feit dat hij "geen rode commandant" maar "een blauwe" wilde, heeft hij de huidige commandant benaderd "om deze job te doen voor enige tijd".

In reactie op deze klacht neemt het Veiligheidsbestuur in oktober 2018 het standpunt in dat de uitspraken van de commandant scherp zijn geformuleerd, waardoor er commotie is ontstaan die afleidt van de boodschap. Het Veiligheidsbestuur onderschrijft dat de wijze waarop de medezeggenschap en de leiding van de brandweer zich tot elkaar verhielden niet goed was en betreurt dat klagers de uitspraken als kwetsend hebben ervaren. Het Veiligheidsbestuur wijst tevens op de recente aanstelling van de heer van Uhm die de opdracht heeft "te onderzoeken hoe er een doorbraak kan worden geforceerd in het moderniseren van de brandweer tot een open, flexibele en diverse organisatie"². Het Veiligheidsbestuur kondigt in dit kader aan de klacht en de uitkomst van deze klachtbehandeling te verstrekken aan de heer van Uhm.

Verzoekers zijn het niet eens met deze klachtbehandeling en wenden zich tot de Ombudsman Metropool Amsterdam (hierna: ombudsman). Bondig geformuleerd luidt hun klacht, dat in de bestuurlijke reactie op de klacht nu ook het Veiligheidsbestuur het beeld schetst dat tot hun groep behorende oud OR-leden iets te verwijten valt, er geen aanvullend onderzoek komt en er ten onrechte geen excuses volgen. Zij vragen de ombudsman onderzoek te doen.

Naar aanleiding van dit verzoek start de ombudsman najaar 2018 een vooronderzoek: verkennende gesprekken worden gevoerd en stukken worden opgevraagd.

Op basis van dit vooronderzoek en vanwege de maatschappelijke onrust en het belang van goede brandweezorg, besluit de ombudsman een onderzoek te starten.

Het onderzoek dat volgt bestaat in de periode februari – mei 2019 uit:

- bestuderen en analyseren van alle OR-verslagen over de periode 2014 -2018;
- bestuderen van personeelsdossiers over de periode 2016/2018 waarin tot sanctioneren is overgegaan;

¹ NPO1, 30 april 2018, De Nieuws BV, presentator Patrick Lodiers 12.00 – 14.00 uur.

² Brief van Veiligheidsbestuur aan verzoeker, d.d. 11 oktober 2018.

- bestuderen van relevante onderzoeksrapporten over cultuurkwesties, verandertrajecten, quick scans, misstanden, bedrijfsvoering, arbeidsvoorwaardelijke en rechtspositionele afwijkingen en plannen voor toekomstige reorganisaties;
- interviews met diverse medewerkers en voormalige medewerkers van de brandweer en personen en functionarissen die op een andere wijze bij de organisatie betrokken zijn of waren;
- deelnemen aan diensten in vier verschillende kazernes gedurende een dagdeel, een 8-uursdienst en gedurende twee 24-uursdiensten: de ombudsman zelf en een onderzoeker nemen deel aan het voor die dag(delen) geldende programma van materiaalinspectie, oefenen, oriënteren en (indien nodig) tussentijds uitrukken, eten en slapen;
- en, op 25 juni jl., het bijwonen van een vergadering van de Korpsleiding (KL).

2. Oordeel inzake klacht naar aanleiding van radio interview commandant Brandweer Amsterdam-Amstelland, d.d. 30 april 2018

Op basis van het verrichte onderzoek stelt de ombudsman vast, dat de klacht zoals deze door verzoeker namens een groep oudgedienden en een weduwe op 16 oktober 2018 is ingediend, niet gegrond is. Het bestuur van de Veiligheidsregio heeft de op 6 juni 2018 bij haar ingediende klacht naar behoren en afdoende behandeld.

De bewoordingen van de commandant zijn gebaseerd op vastgestelde feiten en verhoudingen, die dusdanig ernstig en dysfunctioneel zijn, dat zij een dergelijke kritische beoordeling kunnen rechtvaardigen.

De klacht van verzoeker jegens het Veiligheidsbestuur dat een verzoek tot onderzoek ten onrechte zou zijn afgewezen, beoordeelt de ombudsman tevens ongegrond. Immers, het Veiligheidsbestuur heeft zowel de klacht alsook de uitkomst van de klachtbehandeling betrokken bij de op dat moment lopende onderzoeksopdracht aan de heer Van Uhm.

Voor de klacht dat het Veiligheidsbestuur met haar reactie het beeld schetst dat de groep oud OR-leden iets te verwijten valt, ziet de ombudsman geen basis en deze is derhalve niet gegrond.

Excuses naar aanleiding van het betreffende interview met de commandant zijn – mede op basis van het bovenstaande - niet aan de orde.

3. Opzet rapportage

In deze rapportage wordt in de volgende paragraaf 4 stilgestaan bij het functioneren van de medezeggenschap, o.a. op basis van een analyse van de verslagen van de vergaderingen tussen Korpsleiding (KL) en Ondernemingsraad (OR) in de periode 2014-2018.

Paragraaf 5 gaat nader in op de aard van het conflict. Immers, aan de ergernis - en ook de klacht - over het radio-interview gaat een al langer durende conflictsituatie vooraf. Vandaar dat aandacht wordt besteed aan de achtergronden van die conflictsituatie.

Duiding van het conflict leidt ertoe dat vervolgens – in paragraaf 6 – nader wordt ingegaan op de cultuur binnen de organisatie in relatie tot het conflict; macho gedrag, seksisme, racisme en angstculturen komen aan orde.

Tenslotte wordt in paragraaf 7 kort stilgestaan bij de structuur van de organisatie, voor zover dit in het kader van dit vraagstuk en op basis van de bevindingen van de ombudsman, relevant is.

De rapportage sluit af met vijf aanbevelingen in paragraaf 8.

4. Bevindingen inzake het functioneren van de medezeggenschap

Over "een toneelstuk met rollenwisseling die ik niet accepteer ...".

Toenmalig Burgemeester Van der Laan tijdens Georganiseerd Overleg van 25 mei 2016.

Bevindingen

Om het functioneren van de medezeggenschap scherp te krijgen heeft de ombudsman de verslagen van de vergaderingen tussen KL en OR over de periode 2014-2018 geanalyseerd. Hiertoe is de inhoud van de verslagen gerubriceerd naar de categorieën: houding en gedrag, vakkennis en conditie, rollen en rechten en bevoegdheden, en een categorie 'overige'.

Uit de verslagen blijkt dat zaken die de uitrukdienst betreffen (circa 480 fte) inhoudelijk domineren in de overleggen tussen KL en OR, ook wel Overleg Vergaderingen (OV) genoemd. Naast de vastgestelde agendapunten komen tijdens de vergaderingen veelvuldig onverwacht allerlei operationele kwesties aan de orde. Onderwerpen die de vrijwilligers betreffen (225 fte) of de facilitaire ondersteuning (50 fte), de bedrijfsvoering en het management (circa 125 fte), of over de organisatie als geheel gaan (een kleine 900 fte) komen niet als zelfstandige bespreekpunten voor, blijkend uit de verslagen.

Hoewel de Wet op de ondernemingsraden (WOR) onderscheid maakt in bespreekpunten ter informatie, ter advies en ter instemming, zien we dit onderscheid in de bespreking en besluitvorming niet terug: bijna alle agendapunten worden ter instemming behandeld. De meeste vergadertijd gaat over rollen, rechten en bevoegdheden.

Bij bespreking van de agendapunten benaderen de OR-leden elk onderwerp hoofdzakelijk vanuit de invalshoek 'bestaande arbeidsvoorwaarden' met als inbreng: compensatie in werktijd, een extra vergoeding, of overwerk voor de Amsterdamse beroepsbrandwacht. Samenwerking met andere veiligheidsregio's en ook intensivering van de samenwerking met de vrijwilligers (o.a. het plaatsen van vrijwilligers op beroepskazernes) worden zichtbaar afgehouden; en ook het knelpunt – en regelmatig terugkerend onderwerp – het structurele tekort aan duikers, wordt voortdurend en enkel vanuit de bestaande situatie en rechten bekeken (en dat is: een duiker moet ook brandwacht zijn).

Steeds terugkerende onderwerpen in de verslagen gedurende de bestudeerde vier jaren zijn:

- uitgangspunten voor het rooster en de uiteindelijke vaststelling van de roosters;
- werving en selectie, met steeds terugkerend thema de duikerscapaciteit;
- compensatie in tijd en – hogere - vergoedingen, ook voor OR-leden zelf (lees-/reistijd);
- het vraagstuk of een bepaalde kwestie de bevoegdheid van de OR of de bonden betreft.

Door de OR-vertegenwoordiging worden regelmatig procedurele redenen ingebracht – zoals het te laat ontvangen van stukken, een verandering in het aangeboden format of behoefte aan nader overleg - om een onderwerp niet inhoudelijk te behandelen, van instemming te onthouden en/of in gewijzigde vorm weer terug te laten komen. Ook bewust wegblijven van een vergadering is een instrument om besluitvorming te temporiseren.³ Weg blijven gedurende een langere periode verhoogt het risico dat

³ Zo heeft een OR-lid in een mailbericht van 30 april aangekondigd niet deel te willen nemen aan de overlegmomenten in klein comité of met de KL zolang het rapport van de heer van Uhm niet is besproken. En op 18 juni jl. meldt de OR-voorzitter aan de KL: "Gisteren is tijdens de OR-vergadering gebleken dat een groot aantal OR-leden een Artikel 24-overleg op korte termijn niet constructief en zinvol acht. Zodra de nieuwe SMR&P, de chef vd staf en de nieuwe commandant geïnstalleerd zijn, wil de OR zsm het Artikel 24 overleg laten plaatsvinden. Het spijt de OR dat het gesprek samen met de KL over het rapport van Van Uhm hiermee wordt uitgesteld." De kans is groot dat hierdoor tot de komst van de nieuwe commandant geen besluiten in de OV (kunnen) worden genomen.

De ombudsman is in dit kader gestuit op het feit dat een OR-lid door de afdeling Planning voor een OV-vergadering is vrij geroosterd, maar vervolgens door de OR-voorzitter tijdens de dag waarop de OV-vergadering plaatsvindt, weer wordt ingeroosterd voor een reguliere brandwacht dienst.

Concreet doet zich het volgende voor: op 2 mei jl. wordt door de afdeling Planning om 11.55 uur de dienst voor 6 mei opgeleverd. Die dag om 13.15 uur muteert de OR-voorzitter (die bevelvoerder is op kazerne X) het rooster waardoor het oorspronkelijk niet ingeroosterde OR-lid alsnog op 6 mei in de dagsterkte van kazerne Y wordt opgenomen.

De ombudsman stelt vast dat hier sprake is van rolverwarring en dat de mandaatregeling inzake het roostersysteem dit toestaat. Ook technisch, zo blijkt, is het mogelijk een dergelijke mutatie betreffende een andere kazerne, een andere ploeg en onder leiding van een andere ploegleider in te voeren.

gedurende meerdere vergaderingen het vereiste quorum niet aanwezig is, waardoor ook over andere onderwerpen geen besluiten kunnen worden genomen.

Onvrede spreken de OR-leden regelmatig uit over de verslaglegging van de vergaderingen: in september 2015 is over dat hele jaar nog geen verslag vastgesteld en telt de actielijst circa 40 punten. Vanaf half 2015 spreekt de OR-delegatie zich regelmatig negatief uit over de afdeling P&O: men stelt dat "P&O niet naar behoren functioneert". Klachten zijn er over de in hun ogen herhaaldelijk onjuiste informatieverstrekking over actuele personeelszaken (op de site en in het personeelsblad Sitrap) en over personeelsdossiers die niet op orde zouden zijn, met als gevolg pijnlijke fouten in de communicatie naar individuele medewerkers.

In maart 2016 spreekt de OR zich in bredere zin negatief uit over de ondersteunende stafafdelingen in verband met een gebrek aan kennis over rechtspositionele zaken en kennis over de rol van de bonden als het om primaire arbeidsvoorwaarden gaat. Ook wijst de OR in deze periode op onvoldoende historische kennis bij beleidsmedewerkers over o.a. de achtergrond van bepaalde besluiten; de OR meent dat zij teveel aan het beleid moet meeschrijven in plaats van dit te toetsen. Eind 2016 is er vanuit de OR-geleding ook veel kritiek op de verslaglegging van de vergaderingen en het jaar 2017 start wederom met veel niet afgeronde onderwerpen: de actielijst telt in januari circa 20 punten. Onenigheid over de verslaglegging leidt er in 2018 toe dat in dat jaar steeds twee versies van de verslagen van de maandelijkse vergaderingen verschijnen: één versie van de KL en één van de OR.

Het vraagstuk of een kwestie de bevoegdheid is van de OV of van de bonden (en als zodanig besproken dient te worden in een Georganiseerd Overleg (GO) onder leiding van de voorzitter van de Veiligheidsregio, de burgemeester van Amsterdam), escaleert op 25 mei 2016 (ongeveer een maand voor de komst van de huidige commandant).

Aangezien arbeidsrechtelijke en arbeidsvoorwaardelijke zaken kwesties zijn voor bespreking met de bonden, wordt het onderwerp Proeftuinkazerne op voorstel van de OR geagendeerd voor het GO. Bij de Proeftuinkazerne gaat het om een onderwerp uit de Transitieovereenkomst tussen de Veiligheidsregio, Brandweer Amsterdam-Amstelland, OR BAA en Actiecomité BAA, van 25 oktober 2011.⁴ Tijdens dit overleg geven de vertegenwoordigers van de bonden aan niet betrokken te zijn geweest bij de Transitieovereenkomst en dus ook bij de uitvoering hiervan nu geen rol hebben. Daarnaast geven de bonden aan op bepaalde ontwikkelingen ook "geen grip" te hebben.

Citaat uit het concept-verslag van 25 mei 2016:

"Voorzitter (van de Veiligheidsregio, toenmalig burgemeester Van der Laan) heeft het idee dat hij naar een theaterstuk kijkt waarbij voortdurend van pet wordt gewisseld, want een deel van de mensen met wie hij de Transitieovereenkomst heeft afgesloten zit nu hier aan tafel met een andere pet op ... Het lijkt erop dat de OR de bal naar de bonden kaatst en de bonden de bal terug naar de OR. Terwijl hij aan tafel zit met voor een deel dezelfde mensen. Voorzitter vindt dat geen correcte omgang met een contractpartner..." en spreekt van "contractbreuk". Hij stelt vast dat hoewel er de handtekeningen van twee OR-leden, die tevens GO-lid zijn, onder de Transitieovereenkomst staan en de bonden steeds hebben gezegd dat de Transitieovereenkomst "een ding van iedereen is ... er niet is geleverd ... en daar ben ik een beetje kwaad over".⁵ Na de aankondiging van de voorzitter om de gemeenteraad van Amsterdam te zullen informeren over deze stand van zaken – aangezien de gemeente Amsterdam

⁴ De Transitieovereenkomst bevat een stelsel van afspraken gericht op het (her)bouwen van de brandweerorganisatie zodat enerzijds de korpsleiding en de stafafdelingen en anderzijds de uitrukdienst "beter gaan samenwerken, zodat beide hun taken en verantwoordelijkheden niet alleen beter maar ook prettiger kunnen gaan uitvoeren", zo vermeldt artikel 2 van de overeenkomst.

De Transitieovereenkomst vermeldt in artikel 5 Flexibilisering binnen het 24-uursrooster, bij lid 1.: Werkgever zegt toe de komende vijf jaar niet af te zullen wijken van het 24-uursrooster in de uitrukdienst, met uitzondering van het rooster in de proeftuinkazerne.

⁵ Citaat uit geluidsband GO-vergadering d.d. 25 mei 2016.

€ 80 miljoen van de € 90 miljoen bijdraagt aan de Veiligheidsregio, aldus de voorzitter – sluit de voorzitter de vergadering.

Met de komst van de nieuwe commandant - in juni 2016 – ziet de ombudsman in de maanden daarna in de verslagen inhoudelijke verschuivingen optreden. Onderwerpen inzake 'vakken en conditie' komen zichtbaar in de overleggen aan de orde, het onderscheid tussen punten ter informatie, advies en instemming – zoals de WOR deze beschrijft - wordt onderwerp van gesprek en waar mogelijk geïntroduceerd. Ook brengt de commandant de invalshoek 'houding en gedrag' nadrukkelijk naar voren in kwesties waar dit relevant is.

Onder leiding van de nieuwe commandant ziet de ombudsman vanaf half 2016 niet alleen dat de agenda van de overleggen wordt verbreed qua onderwerpen, ook verlangt de commandant een bredere blik van zijn gesprekspartners tijdens de vergadering, bespreekt hij onwenselijk gedrag en wenst hij een zakelijke opstelling en inhoudelijke bespreking (in plaats van praten over bijvoorbeeld procedurele – en vormkwesties). Een instelling, niet gevoed vanuit verworven rechten in het verleden, maar op basis van de vraag wat nu nodig is, aldus de verslagen. Nodig, niet alleen vanuit het perspectief van de beroepsbrandwachten, maar gezien vanuit de gehele organisatie, gericht op de stad Amsterdam en de regio.

Halverwege het jaar 2018 wordt een groep oudgedienden meer en meer zichtbaar op het speelveld van de medezeggenschap. Zij beklagen zich over het (publieke) optreden van de commandant en zeggen namens de werkvloer te spreken, aangezien de huidige brandwachten niet zelf vrijuit kunnen praten. Daarnaast is de groep oudgedienden ontevreden over de huidige OR, aangezien de OR het te weinig voor de oudgedienden opneemt. Zo heeft de commandant met ingang van 2018 de financiële bijdrage voor de reünistenvereniging beëindigd⁶ en is gebruik van kazernes (voor parkeren en sociale activiteiten) door de oudgedienden niet meer of beperkt toegestaan. Daarnaast is men het niet eens met de nachtsluiting van de kazerne Victor in verband met de langere uitruktijden die daaruit zouden voortvloeien, en de voorgenomen proeftuinkazerne. Men ergert zich ook aan de uitstraling en confronterende uitlatingen van de commandant: hij verschijnt op een bestuurlijke vergadering op 21 maart jl. in werktentue, met zichtbare baardgroei en noemt de groep oudgedienden "bejaarden" (zie noot 8).

Analyse

Bovenstaande bevindingen heeft de ombudsman aan de orde gesteld in de gesprekken met voormalige commandanten, managers in de huidige KL, (ex)OR-leden en (ex-)medewerkers. Hun reactie en de eigen analyse van de ombudsman leiden tot een aantal inzichten.

In het verleden heeft de KL resp. de commandant bewust gekozen om in overleggen met de OR het onderscheid in onderwerpen ter informatie, ter advies of ter instemming, te laten vallen. Hier is voor gekozen om de OR te betrekken bij besluiten en uit oogpunt van relatiebeheer door hen optimale inbreng te geven en zo "de verbinding met elkaar te vinden". De relatie werd met andere woorden belangrijker geacht dan de formele verhouding zoals neergelegd in de wet.

Consequentie van deze keuze is, dat als eenmaal een onderwerp aan de OR ter instemming is aangeboden, ook in de toekomst dit onderwerp de status 'ter instemming' heeft, tenzij de OR instemt met wijziging van deze status.

Men herkent en bevestigt dat de focus van de OR is gericht op de arbeidsvoorwaarden, met speciale aandacht voor het rooster. Enkele gesprekspartners hebben aangegeven dat deze focus zich niet verhoudt tot de huidige veranderingen in de samenleving wat betreft de toegenomen brandveiligheid en ook niet als het gaat om het beroep dat heden ten dage op de brandweer wordt gedaan. Verandering-

⁶ Doordat brandwachten op basis van een 20-jarig contract worden aangesteld en daarna opgaan voor een andere loopbaan is er weinig nieuwe instroom vanuit het huidige korps naar de reünisten en vanuit de huidige brandwachten ook minder binding met en oriëntatie op de oudgedienden.

en die de sprekers zeggen door realisatiecijfers ook bevestigd te zien.⁷ Deze veranderingen leiden onvermijdelijk tot zowel een andere behoefte aan repressieve capaciteit binnen het korps, alsook tot andere vragen, nieuwe opgaven en nieuwe normen op het gebied van brandpreventie (brandveilig leven, informatievoorziening, risicobeheersing, preparatie etc.) en crisisbeheersing.

Vanuit de (voormalige) korpsleiding(en) is aangegeven dat in het functioneren met de OR men adequate ondersteuning vanuit de eigen organisatie heeft gemist op gebieden als denkkraft, verantwoordelijkheidsbesef en dapperheid. Daarnaast is als knelpunt geformuleerd dat de administratieve organisatie binnen BAA onvoldoende op orde is, waardoor zaken in de bedrijfsvoering niet naar wens gaan en soms vastlopen en (juridische) procedures in relatie tot het functioneren met de OR niet succesvol verlopen. "Het archief van de OR is beter op orde dan dat van de brandweer zelf" is een uitspraak die de ombudsman uit meerdere monden heeft gehoord.

Betrokkenen geven aan dat in het samenspel met de OR van de brandweer het besef van belang is, dat de OR veelal een langere adem heeft dan bestuurders en/of managers. De OR weet volgens betrokkenen ook handig gebruik te maken van die langere adem door o.a. een voortdurende stroom aan gedoe in de media te veroorzaken en gevoelens van onveiligheid bij burgers aan te wakkeren.

Men kan de opstelling van de oudgedienden niet goed begrijpen. Men heeft begrip voor de behoefte aan onderlinge sociale binding op basis van herkenbare ervaringen in een gedeeld arbeidsverleden. Geen begrip heeft men voor de inhoudelijke bemoeienis van de oudgedienden op basis van verouderde kennis van de huidige organisatie en ontwikkelingen op gebied van brandveiligheid.

De oudgedienden ervaren de houding van de commandant met betrekking tot hun vakkennis, hun maatschappelijke betekenis (via diverse netwerken en vakbondskaderlidmaatschappen) en hun sociale betekenis voor het huidige korps als respectloos; zij worden geminacht.

De huidige OR komt volgens de oudgedienden te weinig voor hen op, terwijl de OR aangeeft meer last te hebben van de oudgedienden dan dat deze groep in de huidige situatie een zinvolle bijdrage kan leveren. Wel onderkent de OR de sociale betekenis van de oudgedienden voor ex-brandwachten.

Aanvullend op bovenstaande analyses heeft de ombudsman vastgesteld dat rondom de vergaderingen van de medezeggenschap (OV en GO) enorm veel ruis heerst: verschillende waarheden worden beleefd en verkondigd. Zo worden door OR-deelnemers de vooroverleggen aan de OV-vergaderingen ervaren als inhoudelijke voorbereidingen, terwijl andere betrokkenen dergelijke overleggen zien als een afspraakmoment hoe ontwikkelingen te vertragen of te saboteren.

Ook over de vergadering zelf – qua sfeer of feitelijke gang van zaken – circuleren verschillende waarheden. De ombudsman heeft vastgesteld dat vanuit de OR gekleurd en onjuist verslag wordt gedaan van de gang van zaken in en rond OV-vergaderingen. Zo zou de KL zelf veroorzaakt hebben dat tijdens de OV-vergadering van 6 mei jl. het vereiste quorum niet aanwezig was. Dergelijke berichten leiden vervolgens tot stemmingmakerij bij de brandwachten in de kazernes.

Binnen de huidige verhoudingen zien we dat de KL op voorhand is ingesteld op een in hun ogen negatieve opstelling van de OR.

⁷ Tijdens het OV worden dergelijke inzichten ook gedeeld en heeft men het besef dat er in de achterliggende jaren op gebied van brandveiligheid en crisisbeheersing vele ontwikkelingen zich hebben voorgedaan.

Zo vermeldt het OV-verslag van januari 2018 o.a.: "Er zijn in 10 jaar 40% minder branden per jaar, dat is een belangrijk gegeven. De organisatie moet een stap maken naar flexibel en risicogericht werken. Dat betekent veel mensen inzetten als er meer incidenten zijn en minder als er minder incidenten zijn".

Ook heeft recent het Veiligheidsberaad besloten in te stemmen met een nieuwe methodiek voor opkomsttijden. De huidige norm, die is gebaseerd op object gebonden opkomsttijden, verandert in gebiedsgerichte opkomsttijden. Deze nieuwe methodiek gaat uit van maatwerk: het is een combinatie van maatregelen die zich richt op snel ter plaatse zijn en voldoende slagkracht leveren, eventueel aangevuld met wenselijke maatregelen op het vlak van risicobeheersing.

Bron: Brand & Brandweer, vakblad voor brandweer, hulpverlening en rampenbestrijding, juni 2019.

Conclusie

Analyse van de verslagen van de overleggen tussen KL en OR wijst uit dat de uitspraken van de commandant in het radio-interview over "traineren" en "saboteren" worden bevestigd.

Het beeld is scherper: het hele beschikbare arsenaal aan vertragingstactieken om ontwikkelingen tegen te houden heeft de ombudsman in de verslagen van de vergaderingen gedurende de periode 2014-2018 langs zien komen. Ook het "toneelstuk petje op, petje af" in samenspel met de bonden maakt hier deel van uit.

Dat OR-leden uit de uitrukdienst redeneren vanuit de beperkte focus 'de verworven rechten van de Amsterdamse beroepsbrandwachten' en de OR domineren, is terug te zien in de verslagen van de OV-vergaderingen; er is geen sprake van een ondernemingsraad.

Het actief weigeren van elke vorm van samenwerking en het ook niet willen experimenteren met nieuwe ontwikkelingen – als deze niet zelf zijn bedacht - wijst op een gesloten cultuur.

De ombudsman heeft vastgesteld dat door OR-leden gekleurd en onjuist verslag wordt gedaan van de gang van zaken in en rond OV-vergaderingen. Dit leidt vervolgens tot stemmingmakerij bij de brandwachten in de kazernes.

Het is wellicht niet handig om als commandant van de brandweer gedragingen binnen de eigen organisatie te typeren als "de maffia van de medezeggenschap". Echter, deze typering is wel degelijk gebaseerd op een veelheid aan feiten en verhoudingen.

Zo bezien kiest de commandant voor een confronterende benadering; een benadering die de ombudsman terugziet in de reactie na de Commissievergadering op 21 maart jl. toen de commandant zowel de aanwezige steun voor de insprekers duidde als ook de inbreng van de oudgedienden.⁸

De scherpe en confronterende opstelling van de commandant dient volgens de ombudsman ook te worden gezien in de context van de op zijn persoon gerichte intimidatie en dreigende taal, die hem aanleiding gaf aangifte te doen van doodsb bedreiging.⁹

5. Bevindingen inzake de aard van het conflict

"Wij zijn het zat! De maat is nu echt vol!"

Zo begint de petitie met 401 handtekeningen die op 18 april jl. aan de voorzitter van de Veiligheidsregio, de burgemeester van Amsterdam, is aangeboden door twee brandwachten.

⁸ "Er zat een mannetje of honderd, waarvan veertig bejaarden die al dertig jaar weg zijn", zei de commandant na afloop.

"Er zat een man of zestig. Dat is ongeveer zes procent van de algehele brandweer. Best een aanzienlijke groep, maar laten we het ook niet overdrijven."

Bron: <https://www.at5.nl/artikelen/192618/verzet-bij-brandweer-volgens-schaap-niet-breed-gedragen-bijna-helft-zijn-bejaarden>

⁹ Op 17 juli 2018 bericht het Algemeen Dagblad dat de commandant tweemaal aangifte heeft gedaan bij de politie. Brandweerlieden zijn verhoord; volgens hen is er een geldinzamelingactie georganiseerd om de commandant dood te rijden. Bovendien zou de commandant bedreigd worden door een motorbende.

Op moment van dit schrijven is de stand van zaken dat het rechercheonderzoek is stilgelegd en bij nieuwe feiten wordt geactiveerd. Het resultaat is tot nu toe drie strafrechtelijke veroordelingen: één voor verwijderen van bewijsmateriaal en twee voor beledigingen.

De ombudsman heeft o.a. kennis genomen van enkele bedreigingen die via WhatsApp zijn geuit en waarin o.a. sprake is van verwijdering van de commandant in februari, waar een stille kracht aan werkt. "De lijn met boven staat open mage-re Hein zit al te stuiten van plezier".

Bevindingen

Tijdens de individuele - en groeps gesprekken gedurende de meedraaidiensten is de aard van het conflict tussen de uitrukdienst en de korpsleiding uitvoerig onderwerp van gesprek geweest.

Door de brandwachten worden de achtergronden van het conflict als volgt geduid:

Men zegt dat de huidige organisatievorm van de uitrukdienst niet van deze tijd is en dat modernisering nodig is, maar geeft aan grote moeite te hebben met de wijze waarop veranderingen worden gepresenteerd en georganiseerd. Het verzet richt zich vooral op de manier waarop de commandant zich publiekelijk uitspreekt over de uitrukdienst en op de wijze waarop hij de veranderingen doorvoert en voorgesteld heeft, aldus de brandwachten.

Men mist in de voorgestelde veranderingen "een kop en een staart". Men weet niet naar welke situatie toe wordt gewerkt (wat wordt van de brandweer over 10 jaar verwacht?) en men zegt niet te begrijpen waarom bepaalde ingrepen nodig zijn (zoals het voornemen om per 1 januari 2019 over te stappen op een 3- maandenrooster). De door de commandant ingezette veranderingen ervaart men als een stapeling van ingrepen in verworven rechten en gewoonterechten ("ruilen is een recht").

Ingrepen, waar geen einde aan lijkt te komen met als gevolg grote onzekerheid. Onzekerheden ervaart men op financieel gebied, op afstemming met het thuisfront, in de onderlinge werkrelaties (relatie tot de bevelvoerder en clustermanager) en ook op het gebied van de eigen veiligheid (bezetting, stapeling van taken etc.).

Met name het reeds ingevoerde 8-uursrooster in de Proeftuinkazerne (PTK) en de voorgenomen wijzigingen rondom het huidige 24-uursrooster (de totstandkoming én de invulling hiervan) roepen weerstand op. Wijziging in de totstandkomingsystematiek van het rooster, bijvoorbeeld door zelf werkdagen in te roosteren, kan ertoe leiden dat de mogelijkheid, respectievelijk de noodzaak om onderling werkdagen te ruilen, wordt beperkt dan wel afneemt.

Wijzigen van de invulling van het rooster, bijvoorbeeld door een verplichte productieve invulling voor brandweertaken in plaats van enkel en alleen 'paraat zijn', vermindert de mogelijkheid om in werktijd op afstand een eigen bedrijf te runnen en/of andere werkzaamheden te doen. Op deze wijze kunnen ingrepen in de huidige roostersystematiek tot direct verlies aan inkomen leiden voor brandwachten die bijverdienen. Om hoeveel brandwachten het gaat en de omvang in uren en bedragen, is onbekend.

Daarnaast worden de veranderingen ervaren als beslissingen "over ons, zonder ons", waarbij hun vakkennis er niet toe doet. Men voelt zich niet serieus genomen en niet respectvol bejegend. Op kantoor komen in hun beleving steeds meer managers zonder vakkennis, maar die wel in de positie zijn om van alles te bedenken vanuit het oogpunt van efficiency, zoals het "springen" door duikers. Hierbij gaat het om duikers die ingeroosterd worden als brandwachten en als zodanig onderdeel uitmaken van de ploeg in de tankautospuiter. Echter, doet een incident zich voor waarbij duikers nodig zijn, dan "springen zij over" naar de - in de directe nabijheid - aanwezige waterongevallenwagens en zijn zij vanuit die positie en rol meteen inzetbaar.

(Een werkwijze die overigens elders in brandweer-Nederland al jaren dagelijkse praktijk is.)

Het publiek maken van misstanden bij de uitrukdienst nemen de brandwachten de korpsleiding erg kwalijk. Het beeld van "rode helden" heeft hierdoor krassen opgelopen: men wordt geassocieerd met een racistische en seksistische organisatie. In privésfeer over het werk praten wordt daarom vermeden en men weet zich geen goed raad als in werktijd (o.a. tijdens het boodschappen doen) burgers hen aanspreken over berichten in de media over diefstal, comfortabele werktijden, racisme en seksisme.

Tijdens de groeps gesprekken toont men begrip en waardering voor de acties en zichtbaarheid van de groep gepensioneerden.

Echter, er is ook ambivalentie. Men vindt het enerzijds makkelijk dat oudgedienden voor hen "de kastanjes uit het vuur halen", maar anderzijds wordt ook geopperd dat de gepensioneerden geen goed beeld (meer) hebben van de hedendaagse brandweerpraktijk.

Buiten groeps gesprekken, in enkele één-op-één gesprekken met de ombudsmanonderzoekers wordt uitgesproken dat de gepensioneerden de huidige organisatie "in de weg lopen" en zich niet dienen te bemoeien met het korps en dit conflict.

Analyse

Op basis van de gesprekken en de bestudeerde stukken gaat het in dit conflict volgens de ombudsman om:

- een arbeidsconflict: over arbeidsvoorwaarden, -verhoudingen en -omstandigheden¹⁰ en
- een stijl- en klassenconflict tussen groepen medewerkers met als scheidslijnen: doeners versus denkers, praktijk versus theorie, streetwise versus boekenwijsheid, kantoor versus kazerne, hart op de tong versus ambtelijk taalgebruik.

Naast genoemde scheidslijnen zijn er tegelijkertijd overeenkomsten tussen deze twee, tegenover elkaar staande stromingen binnen de organisatie. Zo worstelen beide met veel oud zeer.

De brandwachten worstelen met het verlies van het Functioneel Leeftijd Ontslag (FLO)¹¹ en de dreiging van verdere verslechtering. Een reële dreiging ervaart men van het verlies van hun bezwaarde functie¹² als gevolg van nieuwe technische ontwikkelingen, zoals de blusrobot. Deze robot kan o.a. in onbekende en in gevaarlijke situaties verkenningen doen, in ruimtes met instortingsgevaar blussen, als het heel heet is en/of complex bij moeilijk bereikbare plekken komen en ook slachtoffers uit ruimtes vervoeren. Dergelijke ontwikkelingen – die helpen voorkomen dat brandwachten zelf in sommige gevaarlijke situaties moeten treden - leiden tot een andere dienstverlening en cisisbestrijding door de brandweer.

De KL worstelt met de frustratie dat vanuit hun managementopvatting noodzakelijke ontwikkelingen in de organisatie door – in hun ogen - sabotage van besluitvorming vanuit de OR worden tegengehouden. Daarnaast heeft men grote moeite met pestgedrag jegens managers vanuit de Operationele Dienst (OD) en Facilitaire Ondersteuning (FO); pestgedrag dat zich soms circa 10 jaar terug heeft voorgedaan. Het gaat aan beide kanten om vertekende beelden die vast zitten.

Conclusie

Het huidige conflict speelt zich af op meerdere niveaus.

Op individueel niveau gaat het om inkomen, gedrag en trots. Op organisatieniveau gaat het over bedrijfsvoering en arbeidsvoorwaarden.

¹⁰ Voor een brandwacht aspirant geldt minimaal een afgeronde VMBO-opleiding en op 26-jarige leeftijd bij een aanvangsalaris (schaal 5/periodiek 5) plus brandweertoeslag leidt dit tot € 2.471,77 bruto per maand. Een hoofd brandwacht-plus (schaal 7 periodiek 11 plus brandweertoeslag) komt op maandbasis uit op bruto € 3.452,39. Een bevelvoerder krijgt als aanvangsinkomen plus brandweertoeslag maandelijks bruto € 3.700,26 (schaal 9/periodiek 5) en heeft als eindinkomen € 4.362,26 per maand (schaal 9/periodiek 11).

Daarnaast ontvangen medewerkers in de uitrukdienst maandelijks een maaltijdvergoeding van € 34,34 netto en geldt voor hen een tegemoetkoming in de ziektekosten van maandelijks netto circa € 95.

Kantoormedewerkers hebben overwegend een HBO-achtergrond, worden aangesteld in hun functionele schaal, doorgaans op schaal 10 niveau, 10A of 11. Ter illustratie: schaal 10, periodiek 5 bedraagt bruto per maand € 3.394.

Managementfuncties liggen op niveau schaal 12 (periodiek 5) en hoger: € 4.636 bruto per maand en hoger.

Bron: P&O/BAA.

¹¹ Tot 2006 was er in veel gemeenten voor medewerkers in bezwarende functies het functioneel leeftijdsontslag (FLO). Deze medewerkers konden eerder stoppen met werken en kregen tot hun 65^{ste} een uitkering. Op 1 januari 2006 is het FLO vervangen door loopbaanbeleid voor medewerkers in bezwarende functies (brandweer- en ambulancepersoneel). Het FLO-overgangsrecht wordt door betrokkenen als ingewikkeld en complex ervaren.

Bron: <http://car-uwv.nl/onderwerpenindex/senioren/uitkering-functioneel-leeftijdsontslag/definities>.

¹² 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 met als gevolg een verhoogde kans op gezondheidsklachten. Deze definitie is cumulatief: een functie kan slechts worden aangemerkt als bezwarend als het aan alle criteria voldoet.

Bron: <http://car-uwv.nl/onderwerpenindex/beroepspersoneel-brandweer-en-ambulance/overgangsrecht-flo/bezwarende-functie>

Het conflict uit zich rond het rooster: over de wijze waarop het rooster tot stand komt en over de invulling van de uren. Wijzigingen in de roostersystematiek hebben o.a. directe financiële consequenties voor brandwachten die daarnaast bijverdienen (in een klus of in een eigen bedrijf).

Het huidige conflict actualiseert opgelopen pijn en frustraties in het verleden; beide partijen lijken elkaar moeiteloos in de vertrouwde, oude loopgraven te trekken.

6. Bevindingen inzake de organisatiecultuur

"Een neukerrr, is leukerrr ! Een neukerrr, is leukerrr ! Een neukerrr, is leukerrr !"

Een groep – niet geüniformeerde - brandwachten staat 21 maart jl. rond 18.45 uur op het terras van Amstelhoeck. Vanuit de groep van circa 15 personen wordt naar drie vrouwelijke voorbijgangers gebruld ("Een neukerrr, is leukerrr"); het zijn toeristen en zij kijken verschrikt op.¹³

Die middag hebben twee brandwachten en een oudgediende, gesteund door collega's, tijdens de inspreek-tijd van de Commissie Algemene Zaken raadsleden geïnformeerd over hun kijk op de situatie bij BAA.¹⁴

Aangezien het conflict, naast financiële factoren, ook gevoed wordt door culturele factoren (stijl- en klassenverschillen) en de structuur van de organisatie, gaat de ombudsman in de komende twee paragrafen hier nader op in.

Om de organisatiecultuur bij de brandweer in beeld te brengen is o.a. kennis genomen van - al dan niet vertrouwelijke - recente rapporten over BAA, (kranten-) artikelen, interne notities, personeelsdossiers over 2016/2018 met recente disciplinaire maatregelen, berichten op sociale media Facebook, Twitter en LinkedIn, WhatsApp-berichten en foto's over dit onderwerp en/of die illustratief zijn voor de cultuur binnen de brandweer. Ook zijn video-opnames voor trainingsdoeleinden met het personeel over de organisatiecultuur bekeken.

Bevindingen

De commandant heeft de bestuurlijke opdracht van de voormalige burgemeester, om naast de 24-uursdienst ook andere roosters in te voeren, bewust gekoppeld aan de actiepunten 'begrenzen, verbeteren, verbinden'. Deze drie actiepunten zijn de focus voor de organisatie vanaf 2016, en dan ook bewust in die volgorde. De commandant heeft tot deze volgorde besloten naar aanleiding van gesprekken met vorige commandanten. Zijn beeld is dat als hij zou beginnen met 'verbinden' het hier ook bij zou blijven, aangezien hieraan door de jaren heen veel energie en geld is besteed zonder het gewenste resultaat.

Dit beeld komt overeen met de bevindingen in het rapport "Dertien jaar veranderinitiatieven", waarin wordt geconcludeerd: "Er is in de afgelopen jaren veel onderzocht, getraind, geprotocolleerd et cetera ... De inzet in de geanalyseerde dertien jaar lijkt niet gevestigd te zijn geweest op het stellen van orde en handhaven waar dat nodig was ... en doet vermoeden dat de verandering eerder in de papieren wenselijkheid dan in de geleefde werkelijkheid heeft plaatsgevonden".¹⁵

Prioriteit geven aan 'begrenzen' in combinatie met de focus leggen op 'normaliteit: bewustzijn creëren & handhaven' leidt ertoe dat medewerkers aangesproken worden op ongewenst gedrag en in sommige gevallen te maken krijgen met disciplinaire maatregelen (in verband met diefstal, plichtsverzuim, veelvuldig te laat aanwezig zijn, ontoelaatbaar gedrag tijdens appèl, onjuiste ruiling, racistische uitlatingen, alcoholgebruik, drugsteelt etc.).

¹³ Bron: Onderzoeker ombudsman die na afloop van de Commissievergadering getuige is van het voorval.

¹⁴ Zie: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/558681/Raadscommissie%20Algemene%20Zaken%2021-03-2019>.

¹⁵ Dertien jaar veranderinitiatieven, Een analyse van programma's en trajecten binnen Brandweer Amsterdam-Amsteland, Lisette Lubberman, 14 september 2018.

De ombudsman heeft vastgesteld dat de voorvallen waarop het management heeft ingegrepen en de onderbouwing van de getroffen maatregelen en opgelegde straffen op basis van de dossiers navolgbaar is. De correspondentie en administratie vanuit P&O zijn duidelijk en toegankelijk; met ingang van 2016 is sprake van tientallen actieve dossiers. Daarnaast is in de dossiers zichtbaar dat sommige medewerkers zich bewust zijn geworden van de impact en ontoelaatbaarheid van hun gedrag.

Tegelijkertijd heeft de ombudsman geregistreerd dat binnen het korps de omvang en de ernst van enkele incidenten worden gebagatelliseerd, de daders door hun collega's in bescherming worden genomen en onjuistheden worden verkondigd, over zowel de ongewenste incidenten als ook over de opgelegde maatregelen.¹⁶ Uit privacyoverwegingen is het management niet in staat deze ruis en onjuistheden te corrigeren.

In de directe contacten tijdens de meedraaidiensten zijn door ons geen incidenten van seksisme, racisme of pesten geconstateerd. De meeste brandwachten hebben hun hart op de goede plaats. Het is Ramadan als de ombudsman meedraait in 24-uursdiensten.

Ramadan betekent o.a. dat enkele brandwachten eerst na zonsondergang eten. In het kader van "niemand eet hier alleen" heeft een brandwacht besloten zijn avondeten ook uit te stellen om samen met zijn collega na zonsondergang (circa 21.30 uur) te eten.

In een andere kazerne lijkt men niet goed geteld te hebben bij de voorbereiding van de avondmaaltijd: er zijn te weinig hamburgers! Om er zeker van te zijn dat de vastende collega later die avond te eten heeft, worden met voorrang twee hamburgers door de collega's apart gehouden. Uiteindelijk blijken er toch voldoende te zijn.

Brandwachten geven aan zich te storen aan geassocieerd te worden met een seksistische of racistische organisatie: "mijn vrouw en dochter lezen ook kranten!"

Echter, dat ongewenst pest- en seksistisch gedrag nog steeds binnen de kazernes plaatsvindt, blijkt o.a. in 2017 in kazerne Willem.

In de sportzaal blijkt het oefenonderdeel "blinde muur" te zijn gesaboteerd. Essentiële schroeven zijn in het weekend uit het toestel verwijderd, waardoor vrouwen bij gebruik na het weekend, zo staat gepland, risico van ernstig letsel oplopen.

In kazerne Dirk is in de zomer van 2018 een Open Dag: omwonenden van de kazerne en andere belangstellenden zijn welkom om een bezoek aan de kazerne te brengen. Een bezoeker ziet achter het spreekgestoelte een Oud Hollands tegeltje op de muur met de tekst:

**In iedere vrouw
zit wel iets goeds!
maar
je moet het er
wel zelf insteken!!!**

De volgende dag ontvangt de commandant een foto van de situatie in kazerne Dirk met de vraag: Is dit de brandweer van Amsterdam?

Het relatief grote aantal interne incidenten en disciplinaire maatregelen vanaf 2016, het voorval op het terras van de Amstelhoeck en de recente berichten op Twitter over brandwachten – in uniform op het balkon van kazerne Nico - geven aan dat wel degelijk nog het nodige aan de hand is op gebied van houding, gedrag en omgangsvormen bij brandwachten, zowel binnen als buiten de kazerne.

In dit kader verwijst de ombudsman ook naar het rapport 'BAA: de cultuur in retrospectief', waarin het verleden over ongeveer de laatste 10 jaar naar boven wordt gehaald: "omdat de huidige cultuur zijn

¹⁶ In achterliggende periode is het voorgekomen dat in juridische procedures de rechter de opgelegde/voorgenomen strafmaat (op een onderdeel) te zwaar vindt, maar BAA gelijk geeft inzake het optreden tegen het ontoelaatbare gedrag. De ombudsman heeft geregistreerd dat in een dergelijke situatie een overwinningsoes ontstaat over de verminderde strafmaat en men voorbijgaat aan de bevestigende uitspraak over het ontoelaatbare gedrag.

basis kent in het verleden".¹⁷ In dit rapport leiden interviews met een vijftiental (ex-)medewerkers tot een opvallend gelijklopend beeld: "Alle gesprekken waren een variatie op de opvatting dat de macht in de organisatie bij de kazernes ligt; dat de veranderingsbereidheid daar klein is; dat ook maar iets naar buiten brengen, dat de groepscohesie zou kunnen aantasten, ontoelaatbaar is op straffe van uitsluiting; dat de leidinggevenden op welk niveau ook te vaak buigen voor de macht van de uitrukdienst."¹⁸

De bevindingen in bovenstaand rapport komen deels in 2010 reeds voor in drie korte video's die (aan de hand van interviews en praktijksituaties in het kader van organisatieontwikkeling) ongewenste cultuur- en omgangsvormen binnen BAA aan de orde te stellen. Zo wordt in de video over Groepsdynamiek het woord 'groepsterreur' reeds gebruikt, en schetst de video over Pesten de effecten hiervan: 'in een organisatie waar geen feedback kan worden gegeven wordt niet goed gecommuniceerd en geleerd'. De derde video: Het Helmincident (over stiekem pissen in de helm van iemand die gepest wordt, en dan hopen dat hij hem opzet), toont dat niet alles een grapje is ... Thema's en mechanismes binnen BAA worden in 2010 aan de orde gesteld die – zo tonen de video's – toen al langere tijd en breed binnen de organisatie speelden.

In gesprekken tijdens o.a. de meedraaidiensten is aangegeven dat er vóór de komst van de huidige commandant heftiger vormen van racisme en seksisme voorkwamen. Van meerdere kanten is ons gemeld dat in de vroegere B-ploeg¹⁹ de harde ("grimmige") kern zat van racistisch en seksistisch pestgedrag. Collega's die vanuit hun "Blikkie" in de B-ploeg werden geplaatst en als "zwak" werden gezien, werden daar "vermalen". Gesprekspartners hebben aangegeven dat "zwakke" collega's om die reden bewust in de B-ploeg werden geplaatst. Hoewel de vroegere A-ploeg door diverse gesprekspartners als "minder grimmig" werd ervaren, wordt benadrukt dat ook in deze ploeg de heersende cultuur was, dat in bijzijn van derden wat de groep vindt, leidend was. Zelfstandig denken, een eigen standpunt innemen en deze ook uitspreken in bijzijn van buitenstaanders is al jarenlang en nog steeds "not done"; dat doe je niet en dat je dat niet doet, staat ook al jaren buiten kijf. Zo bezien is er wel degelijk sprake van een gesloten cultuur.

Bijzondere 'rode draad' tijdens de gesprekken in de Amsterdamse kazernes is de trotsheid bij de uitrukdienst over het werken in en voor de hoofdstad, met als kers op de taart: de speciale status die men ervaart door het succesvol afgelegd hebben van de zware, korps specifieke Amsterdamse toelatingstest. Deze rode draad in combinatie met gedeelde, heftige ervaringen (gevaarlijke situaties, dodelijke slachtoffers, ingrijpende reanimaties van kinderen etc.) scheppen een sterke onderlinge band. Een onderlinge band die ook noodzakelijk en functioneel is om op elkaar te vertrouwen bij de uitoefening van het vak als brandwacht. Men geeft aan in gevaarlijke situaties volstrekt van elkaar afhankelijk te zijn, ook als het op de eigen veiligheid aankomt.

Analyse

Voor een juist beeld van wat er speelt in de organisatie en wat brandwachten drijft en bezighoudt, is de ombudsman gebleken dat het van groot belang is onderscheid te maken tussen:

- onzekerheid bij brandwachten over de brandweer in een veranderende samenleving en wat dit betekent voor de eigen persoonlijke situatie: verlies van inkomen bij een andere roostersystematiek, sturing op kwaliteit in plaats van anciënniteit, meer zelf verantwoordelijkheid nemen etc., en

¹⁷ BAA: de cultuur in retrospectief, Elly Kloosterman, d.d. 26 augustus 2018, Voorwoord.

¹⁸ Idem, pagina 3.

¹⁹ Sinds begin 2019 is het onderscheid in A-en B-ploeg opgeheven. Plaatsing in een ploeg in een kazerne gebeurt nu voor 4 tot 7 jaar; na deze periode vindt – mede afhankelijk van de privésituatie – verplichte overplaatsing naar een andere kazerne en dus naar een andere ploeg plaats.

- angst voor groepsdruk: een druk die afdwingt dat men vasthoudt aan de bestaande rechten van de beroepsuitrukdiensdienst, geen nieuwe inzichten toestaat, experimenten en nieuwe samenwerkingsverbanden afwijst en zich vastklampt aan verouderde gewoontes.

Daarnaast gaat het in de dagelijkse praktijk en cultuur van een brandwacht om: enerzijds het teamgevoel dat nodig is voor het uitvoeren van de professie en anderzijds het voorkómen van oneigenlijke groepsdruk en intimiderend gedrag.

Deze balans vereist allereerst eenduidigheid binnen de organisatie over wat gewenst en ongewenst gedrag is, vervolgens is eenduidigheid nodig over rollen en bevoegdheden en ten slotte aandacht voor en bespreekbaar maken van de specifieke valkuilen en kwetsbaarheden, die onlosmakelijk samenhangen met een brandweerorganisatie in een kazerne gedurende langere diensttijden.

Het belang van voorkómen van pest-, seksistisch of racistisch gedrag binnen BAA is door niemand ontkend; in de gesprekken duidt men de incidenten als de bekende rotte appels die in elke organisatie voorkomen. Dat dit gedrag wordt aangepakt, zegt men ook vanzelfsprekend te vinden.

De commandant heeft vanaf zijn komst in juni 2016 zichtbaar gewenst en ongewenst gedrag helder geagendeerd.

Vanuit de groep oudgedienden is in de afgelopen periode geweest op het feit dat met de komst van de commandant in juni 2016 een angstcultuur zou zijn ontstaan bij de uitrukdiensdienst. Een angstcultuur onder de medewerkers als gevolg van in hun ogen disproportionele, disciplinaire maatregelen.

De analyse van de ombudsman is dat het vaststellen van een of meerdere angstcultu(u)r(en) en hoe deze wordt/worden gepercipieerd moeilijk te objectiveren is.

Wel heeft de ombudsman tijdens groepsbijeenkomsten een duidelijk appèl waargenomen om de OR-lijn binnen de organisatie te volgen en waardering voor de oudgedienden te hebben, aangezien zij nu de kastanjes voor hen uit het vuur halen en staan voor de in het verleden verworven rechten en arbeidsvoorwaarden.

Over de organisatiecultuur zegt de commandant in het radio-interview van april 2018 o.a.:

"Er was iemand die was dóór en dóór racistisch en die heb ik aangepakt. En op het moment dat ik dat aanpakte zou je kunnen denken dat de brandweerorganisatie denkt van: dat is goed dat dit aangepakt wordt. Nee, integendeel. Men ging een handtekeningenactie starten in gezamenlijkheid tegen de commandant en ten faveure van deze ... deze man. Dan denk ik: dat is de wereld op zijn kop ... Het feit dat er relatief weinig werk is en veel tijd om met elkaar dingen te bespreken, levert geen goede cultuur op. Vandaar dat ik ook echt een punt zou willen maken van meer diversiteit ...

Ik heb in het begin gezegd: wat gebeuren hier rare dingen. En dat heeft niet te maken met racisme, eh ... discriminatie of een rol van een ondernemingsraad, maar ook: wie is de baas bijvoorbeeld op de kazernes ... Zullen we de kazerne voor werk houden en niet voor privé? ...

Deze organisatie heeft altijd alles bereikt op basis van intimidatie en kracht ... Mensen hebben gesjouwd met een doodskist naar het stadhuis toe om te laten zien: nou, straks vallen er doden. Dat is een ... een vorm van actievoeren die er altijd toe heeft geleid, door intimidatie en door kracht dat zij altijd hun gelijk kregen ... Alleen, die intimidatie mag niet leiden tot laf leiderschap van diegenen die er over gaan." (einde citaat)

Conclusie

Met de komst van de commandant in juni 2016 gaat er binnen de brandweerorganisatie een andere wind waaien: de bestuurlijke opdracht naast het 24-uurrooster te experimenteren met een ander, 8-uurrooster, wordt voortvarend uitgevoerd. Ongewenst gedrag wordt zichtbaar aangepakt en disciplinair gestraft; hij wijkt hiermee af van zijn voorgangers die meer in stilte sanctioneerden en prioriteit gaven aan verbinding zoeken. Het brandweerkorps moet wennen aan zijn stijl.

Tijdens de meedraaidiensten heeft de ombudsman zelf geen signalen van seksistisch, racistisch of pestgedrag waargenomen. Maar uit gesprekken, personeelsdossiers, rapporten en ander materiaal is gebleken dat naast andersoortig ongewenst gedrag (zoals plichtsverzuim en diefstal) dergelijke gedragingen wel degelijk voorkomen; ernst en omvang van de incidenten worden door de daders niet altijd conform de

werkelijkheid weergegeven en door collega's niet altijd juist onderkend. Onjuiste verhalen over incidenten en opgelegde straffen worden verspreid die door het management niet altijd – in verband met privacy – kunnen worden weersproken.

Doordat binnen de brandweer het belang van de groep groot is, is het makkelijker en veiliger om je als eenling te conformeren aan de groep, dan als eenling van groepsstandpunten af te wijken. In bijzijn van buitenstaanders is sowieso de gedragsregel dat men als één front opereert of zwijgt. Wat dat betreft is er wel degelijk sprake van een gesloten cultuur; een gesloten cultuur die ook al vele jaren dominant is.

De opgave waar BBA voor staat is complexer en meer divers dan alleen een cultuurvraagstuk. Het is dan ook een denkfout te veronderstellen, dat het opheffen van 24-uursdiensten vanzelfsprekend leidt tot het niet meer voorkomen van ongewenst gedrag binnen de brandweer (zoals pesten, seksisme, racisme). Wat dat betreft, was de onderliggende probleemanalyse te beperkt: de 24-uursdienst is niet de enige - cultuurdrager voor ongewenst gedrag, daar is meer voor nodig. Daarnaast kent het huidige conflict een onmiskenbare financiële component.

De ombudsman concludeert dat in drie jaar tijd onder leiding van de commandant veel is gerealiseerd en in ontwikkeling is gebracht: een proeftuinkazerne waarin o.a. geëxperimenteerd wordt met een van de 24-uursdienst afwijkend rooster, aandacht voor begrenzing en handhaving (waardoor zichtbaar wordt opgetreden tegen ongewenst gedrag) en een stijging van het aantal vrouwen in de uitrukdienst van 1% naar 3%, nog steeds onder het landelijk gemiddelde.

De ombudsman heeft op basis van de gesprekken vastgesteld dat binnen de organisatie op meerdere, cruciale plekken onduidelijkheid heerst over rollen en bevoegdheden. Daarnaast is er binnen de organisatie een gesloten cultuur, zonder ruimte voor reflectie (over o.a. andere inzichten, opvattingen en kwetsbaarheden), en ook geen aanspreekcultuur bij ongewenst gedrag. Mechanismes die kunnen helpen voorkomen dat ongewenst gedrag plaatsvindt, zijn binnen BAA zwak of niet ontwikkeld.

7. Bevindingen inzake de organisatiestructuur

"Bevelvoerders zeggen dat ze meer operationele ondersteuning nodig hebben, terwijl ondersteunende afdelingen juist meer strategisch willen adviseren."

Citaat uit: *Begin met het einde voor ogen*, Hiemstra & De Vries, juni 2017.²⁰

Na een intensieve onderzoeksperiode is het algemene beeld dat naar voren komt, dat de brandweerorganisatie bestaat uit twee werelden: de wereld van de uitrukdienst met bijhorend kazerneleven en de wereld van het kantoor, met haar strategische, bestuurlijke werkelijkheid.

Bevindingen

Tussen deze twee werelden zit weinig verbinding; de ombudsman heeft geen duidelijk platform gezien waar deze werelden constructief samenkomen. Beide werelden zeggen in dienst te staan van Amsterdam en de regio, maar buiten de KL en enkele adviseurs heeft de ombudsman niet waargenomen dat men zich breder in de organisatie openstelt voor die buitenwereld en voor de ontwikkelingen die zich dáár voordoen.

Vanuit het onderzoek heeft de ombudsman niet alle organisatieonderdelen 'geraakt' en dus ook niet de gehele structuur. Bij die onderdelen en structuren die wel zijn geraakt in het onderzoek wordt in het onderstaande kort stilgestaan.

²⁰ Hiemstra & De Vries, *Begin met het einde voor ogen*, Utrecht juni 2017, pagina 10.

Bovenstaand citaat komt uit het rapport van Hiemstra & De Vries en betreft een "onderzoek naar de toegevoegde waarde van de ondersteunende functies bij Brandweer Amsterdam-Amstelland". Als kerntaken voor BAA zijn gedefinieerd 'het voorkomen, redden en bestrijden van incidenten en slachtoffers'. Eén van de constatering in het rapport is, dat het samenspel tussen bevelvoerders en ondersteunende functies niet goed genoeg verloopt en: "Zolang deze inefficiëntie in het samenwerken blijft bestaan, zullen de ondersteunende functies nooit optimaal kunnen bijdragen aan de drie kerntaken".²¹ Het rapport beschrijft, bondig geformuleerd, een verkokerde organisatie waarbij de ondersteunende functies en de uitrukdienst los van elkaar werken – verkokerd in plaats van samenwerkend – en waarbij ook binnen de sectoren verkokering zichtbaar is.

Diverse ervaringen van de ombudsman wijzen uit, dat niet alleen top down, maar ook bottom up stagnatie in de samenwerking optreedt als het gaat om gebeurtenissen, waarvan het voor de hand ligt dat de uitrukdienst deze deelt met ondersteunende afdelingen binnen de sector Risicobeheersing & Preparatie, of met de Meldkamer of met de afdeling Informatiemanagement. Bijvoorbeeld als het gaat om resultaten naar aanleiding van 'oriëntaties' in het verzorgingsgebied. Het gaat dan om het bezoeken van complexe gebouwen en/of locaties en het beoordelen op grond van welke criteria een inzet- dan wel een aanvalsplan wel/niet nodig is. Of als tijdens een oefening met duikers wordt geconstateerd dat de aansluitingen tussen de pomp en de slangen niet goed functioneren. In drie weken tijd heeft de ombudsman tweemaal geconstateerd dat na een melding, naar de verkeerde adressen en/of verkeerd wordt gereden. Dit, omdat het eigen informatiesysteem geen actuele informatie over wegombrekingen bevat en als gebruik wordt gemaakt van Google maps men vastloopt omdat dit systeem geen huisnummers kent.

Tijdens de onderzoeksperiode heeft de ombudsman drie situaties gemeld bij de KL waarvan naar het oordeel van de ombudsman een formele melding naar de ondersteunende afdelingen had moeten gaan en/of aanvullende actie had moeten worden ondernomen. De KL heeft inmiddels van twee van de drie situaties aangegeven dat dit inderdaad had moeten gebeuren. De derde situatie maakt deel uit van een bredere, door de ombudsman ontvangen klacht van een burger (naar aanleiding van optreden door de brandweer op een verkeerde locatie); dit onderzoek is nog niet afgerond.

De scheiding tussen de twee geschetste werelden wordt mede in stand gehouden door de voortdurende onduidelijkheid in rollen en bevoegdheden op cruciale niveaus in de organisatie. De eerste onduidelijkheid betreft de positie van de bevelvoerders: is een bevelvoerder meewerkend voorman of hiërarchisch leidinggevende? Dat is een vraag die in de achterliggende periode vaak is gesteld door brandwachten. Onduidelijkheid en knelpunten rond de functie van de clustermanagers versterken de scheiding tussen kantoor en kazerne: 5 clustermanagers vormen de directe lijn naar de bevelvoerders in 19 kazernes. In de kazernes zijn er brandwachten die denken dat de clustermanager hun hiërarchisch leidinggevende is. Daarnaast hebben clustermanagers vanuit hun eigen portefeuille een informele rol naar de afdelingsmanagers binnen de sector Bedrijfsvoering en Risicobeheersing & Preparatie. Dit betekent volgens brandwachten en bevelvoerders die de ombudsman heeft gesproken een (te) grote span of control voor de clustermanagers. Bevelvoerders en brandwachten klagen enerzijds over te weinig aandacht van het management (er zou sprake zijn van eenmaal in de 5 maanden een gesprek) en de ondersteunende afdelingen klagen over de 'dubbele' sturing, die ook nog een uitgebreide overlegcultuur veroorzaakt.²²

²¹ Idem, pagina 10.

²² Hiemstra & De Vries, Begin met het einde voor ogen, Utrecht juni 2017, pagina 4.

Meerdere commandanten, leden van de KL, de OR en managers hebben de ombudsman gemeld de denkkraft binnen de organisatie onvoldoende te vinden: "Wij zijn niet zo'n slimme organisatie; in het land zit meer denkkraft en ontwikkelt men meer". Meerdere gesprekspartners typeren het korps als een doe-organisatie: meteen reageren en handelen zonder wat breder te kijken.

"Een stip aan de horizon zetten en van daaruit terug redeneren doen we niet; zijn we niet goed in".²³ Ook beleidsnotities schrijven met iets van een visie of geactualiseerde uitgangspunten is niet aan de orde, omdat dergelijke beleidsmatige invalshoeken tot gedoe met de OR leiden. Dan zou men wellicht andere beleidsuitgangspunten lezen dan eerder besloten en dat is niet wenselijk. Als voorbeeld wordt de blusrobot genoemd: gewoon aangeschaft en men werkt ermee.

Analyse

De KL heeft besloten de aanbevelingen van Hiemstra & De Vries over te nemen.

In de praktijk ziet de ombudsman dit niet terug; in stukken ontbreken relevante prestatie-indicatoren, men redeneert aanbodgericht en vanuit het nu, naar een zeer beperkte tijdshorizon.

Als de KL serieuze aandacht voor houding en gedrag binnen de organisatie nodig acht (om o.a. pestgedrag, seksisme en racisme tegen te gaan), is meer managementaandacht op de werkvloer een vereiste. Daarnaast dient verkokering binnen de organisatie te worden tegengegaan, o.a. door meer dwarsverbanden aan te brengen.

In dit kader dringt de vraag zich op of de cruciale functie die het rooster vervult - voor enerzijds de bedrijfsvoering van de gehele organisatie en anderzijds voor het individuele belang van de medewerkers - of de huidige positionering van de afdeling Planning een logische is.

Ligt positionering centraler en hoger in de organisatie - bij Bedrijfsvoering - niet meer voor de hand? Positionering bij Bedrijfsvoering betekent dat het rooster, en dus de capaciteitsinzet organisatie breed wordt gezien (in plaats van alleen gericht op de uitrukdienst). Een dergelijke wijziging maakt directe koppeling/verbinding met deskundigheid binnen de ondersteunende afdelingen aan de werkzaamheden (o.a. oriëntaties en oefeningen) van de uitrukdienst makkelijker te organiseren, inclusief centrale toetsing of het rooster ook in de praktijk voldoet aan wet- en regelgeving, zoals arbeidstijdenwet.

De denkkraft binnen de organisatie dient op een hoogwaardiger niveau te komen en zich ook onafhankelijker te ontwikkelen, wil de brandweerorganisatie werkelijk doorgroeien naar een moderne, eigentijdse organisatie.

Conclusie

Er is niet sprake van één brandweerorganisatie Amsterdam-Amstelland. Er is sprake van twee werelden: een kantoor- en een kazernewereld, die los van elkaar zich bezighouden met (aspecten van) 'het voorkómen, redden en bestrijden van incidenten en slachtoffers'.

²³ Dat men sterk vanuit het nu en vanuit de huidige, eigen organisatie denkt tonen twee actuele voorbeelden:

-In het jaar 2025 bestaat Amsterdam 750 jaar. In dat kader heeft BAA zichzelf de vraag gesteld: welke brandweer geven wij de regio dan cadeau? Deze vraag wordt beantwoord in het document: Brandweer Amsterdam-Amstelland in 2025. Wat opvalt in deze doorkijk naar 2025, is dat men redeneert vanuit het nu én vanuit de huidige organisatie: waar staan we nu en als we deze lijn doortrekken waar staan we in 2025? Invalshoek waar men niet voor gekozen heeft: wat heeft de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland aan crisisbeheersing in 2025 nodig en wat gaat de beroepsbrandweer in Amsterdam vanuit die behoefte leveren?

-Tweede voorbeeld betreft het reorganisatieplan Risicobeheersing BAA waarover de korpsleiding in juli 2018 heeft besloten. "Risicobeheersing wil aan de voorkant van de ruimtelijke ontwikkelingsprocessen op een proactieve manier haar expertise laten gelden." Belangrijke facetten van deze ontwikkeling zijn: van regelgericht naar risicogericht handelen, van reactief naar proactief en van beheersen naar beïnvloeden". De ombudsman stelt vast dat dit aansprekende woorden zijn, maar in dit plan ontbreekt een analyse van de omgeving (wat zijn de grootste risico's in de regio?), een doorkijk naar de langere termijn (2030) en concrete prestatie-indicatoren.

Organisatorische- en praktische verbanden tussen beide werelden zijn zwak aanwezig of ontbreken; daarnaast wordt de samenwerking bemoeilijkt door een sterke wij/zij-scheiding. Ook is in verschillende organisatieonderdelen sprake van een gesloten, naar binnen gerichte houding.

Essentiële informatie tussen de uitrukdienst en de ondersteunende afdelingen wordt niet altijd gewisseld. Daarnaast werkt men met gebrekkige geautomatiseerde systemen (rooster, navigatie). Beide factoren maken dat men in de praktijk niet beschikt over actuele gegevens en adequaat materieel.

De beperkte blik van de ondersteunende afdelingen (qua tijdshorizon en slechts vanuit het eigen organisatieonderdeel) wordt nog klemmender, doordat de denkkraft en de creativiteit zijn gericht op de huidige situatie en op de korte termijn. Deze conditie maakt dat er een kloof is tussen wat bestuurders verlangen van BAA en wat de organisatie nu kan bieden.

8. Aanbevelingen

Het onderzoek van de ombudsman heeft - met als uitgangspunt de vraag van de verzoekers - het inzicht opgeleverd dat binnen BAA een conflict speelt, dat verder reikt dan het 24-uursrooster. Maar het conflict komt door praten over wijzigingsvoorstellen over de totstandkoming en invulling van dit 24-uursrooster binnen BAA, wel tot uitdrukking. Diepere analyse van het conflict leidt tot de conclusie dat hierachter een strijd over handhaving van bestaande rechten en arbeidsvoorwaarden schuilgaat in een veranderende wereld.

Daarnaast speelt het vraagstuk zich af in een organisatie die naar binnen is gericht, met geïsoleerd werkende afdelingen, vaste vooringenomen denkbeelden in een wij/zij-sfeer en een gesloten cultuur op verschillende niveaus.

Tegelijkertijd bestaat de bestuurlijke wens dat BAA zich ontwikkelt naar een open, moderne en diverse organisatie.

De ombudsman komt enerzijds op basis van het verrichte onderzoek en anderzijds gezien de uitgesproken ambitie van het Veiligheidsbestuur, tot de volgende aanbevelingen:

1. Duid het conflict naar de diepere oorzaken; onderken dat het conflict zich uit rond het rooster en onderken dat opheffen van de 24-uursdienst an sich niet leidt tot een andere cultuur; daar is meer voor nodig.
2. Pestgedrag, seksisme en racisme zijn hardnekkige gedragingen waarvan de aanpak een consequente, lange adem vergen. Er is op basis van de aanpak 'begrenzen' vooruitgang geboekt. Deze gedragslijn dient te worden voortgezet²⁴, waarbij in voorkomende gevallen proportionaliteit uitgangspunt is (een incident is een incident en betreft niet het gehele korps) en aanspreken en uitspreken een vanzelfsprekendheid wordt. De brandweermensen waarmee de ombudsman gesproken heeft, willen niks te maken hebben met pestgedrag, seksisme en racisme. Duidelijk afstand nemen van ongeoorloofd gedrag door OR, bonden en andere geledingen hoort daarbij en is dus gewenst.
3. Onderken de onvolkomenheden in de huidige medezeggenschap; qua samenstelling en qua dysfunctionele verhoudingen. Breng in beeld welke organisatieonderdelen nu niet/onvoldoende vertegenwoordigd zijn in de medezeggenschap en verken andere vormen. Inventariseer de dilemma's die uit de huidige situatie voortvloeien.
4. Formuleer als bestuur, samen met de nieuwe commandant en de organisatie, een brede en diepgaande verbeteragenda. Analyseer voor deze agenda de draagkracht, zwakte en sterkte van de

²⁴ Zie ook Bouwen aan vertrouwen, Quick scan brandweer Amsterdam-Amstelland, 18 december 2018, pagina 2.

huidige organisatie en stel op basis van deze analyse vast wat aanvullend nodig is op de huidige organisatie. Stel op basis van deze agenda een team - aanvullend op de huidige organisatie- samen en ontwikkel een meerjarig traject.

5. Formuleer met de nieuwe commandant de governance rondom BAA; expliciteer de overlegstructuren, communicatie- en escalatielijnen en leg deze vast zodat betrokkenen (bestuurders, ambtenaren en bonden) weten waar ze aan toe zijn en wat er van ieder wordt verlangd.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Arre Zuurmond'. The signature is stylized with a large, looped initial 'A' and a long, sweeping horizontal stroke that curves downwards at the end.

Arre Zuurmond
Ombudsman Metropool Amsterdam

Amsterdam, 3 juli 2019