

Het Onderwijsstelsel Veiligheidsregio's

De zoektocht naar verbetering

Verbeterde versie: definitief, 7 oktober 2023



Nederlands Instituut Publieke Veiligheid
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.nipv.nl
info@nipv.nl
026 355 24 00



Voorwoord

Wij hebben de opdracht gekregen voor het ontwikkelen van een perspectief en een plan van aanpak. Met veel plezier en enthousiasme zijn we de afgelopen maanden hiermee aan de slag gegaan. Net als vele anderen willen we bijdragen aan beter en effectiever onderwijs aan medewerkers in onze veiligheidsregio's.

We hebben de meeste informatie boven water gekregen over het brandweeronderwijs. Dat heeft meerdere oorzaken. Het onderwijs aan crisisfunctionarissen is relatief jong en het betreft een kleinere doelgroep. Daarnaast is er sprake van meerdere aanbieders voor opleidingen van crisisfunctionarissen. Ook daardoor is de informatie minder eenduidig en eenvoudig te verzamelen.

Het was ons vanaf het begin duidelijk dat er veel mensen betrokken zijn bij het onderwijs in de veiligheidsregio's. Er zijn veel mensen actief in dit stelsel en zowel binnen als buiten dit stelsel hebben veel mensen er een mening over. De algemene opvatting is dat er heel veel goed gaat, omdat de mensen die opgeleid zijn, goed in staat zijn daardoor hun taak uit te voeren.

Een dominant beeld dat zichtbaar is, is dat niet duidelijk is wie welke rol heeft in het onderwijsstelsel en hoe de spelers zich tot elkaar verhouden. Veel spelers zijn zich niet bewust van hun mogelijkheden om zelf verandering aan te brengen.

Dat maakt mede dat er sprake is van een veelomvattende onvrede in het stelsel; sommige issues zijn al jaren geleden aangekaart door de veiligheidsregio's en komen niet tot een oplossing. Er zijn klachten over het aanbod van het NIPV, de kwaliteit van de les- en leerstof, het uitdijende lespakket in relatie tot de wens opleidingen compacter te maken. Meerdere veiligheidsregio's brengen, door gebrek aan aanbod, hun crisisbeheersingsopleidingen onder bij particuliere bureaus. De opleiding tot brandweerder dreigt in een commerciële monopoliepositie te komen. De vier grootste gemeenten hebben gekozen voor een eigen beroepsopleiding voor brandwachten. Op 20 april 2022 heeft de inspectie van J&V onderzoeksresultaten bekend gemaakt, waarmee een deel van de problematiek in beeld kwam. Er is dus het nodige gaande.

Het onderwijsstelsel is een van de onderwerpen in de Contourennota. De uitwerking van deze nota vindt op dit moment plaats. Wij hopen dat enkele aanbevelingen uit dit rapport landen in de uitwerking en het vervolg van de Contourennota en de daaruit volgende wijzigingen in de Wet veiligheidsregio.

Wij bedanken iedereen die ons geholpen heeft om tot het in dit rapport geschetste perspectief en plan van aanpak te komen. Er is veel meegedacht, gesproken en informatie aangeleverd. Zonder hen waren we niet zover gekomen.

Nu deze rapportage er ligt, is het mogelijk een volgende stap te zetten op weg naar een effectiever en efficiënter opleidingsstelsel voor onze organisaties. We weten dat deze stap gaat bijdragen aan goede brandweezorg en goede crisisbeheersing in ons mooie land. We wensen u plezier en inspiratie toe bij het lezen van dit rapport!

Coby Flier, Harold Menning en Frans Schippers

Inhoud

1	Inleiding	6
1.1	Context en aanleiding	6
1.2	Probleem- en doelstelling	6
1.3	Afbakening	6
1.4	Onderzoeksverantwoording	7
1.5	Leeswijzer	8
2	Organisatie onderwijs(stelsel) in historisch perspectief	9
2.1	Historie brandweeronderwijs	9
2.2	Huidige stelsel in vogelvlucht	12
2.3	Sturing	17
2.4	Financiering	17
2.5	Het systeem van matches van vraag en aanbod	17
3	Ervaren knelpunten huidige stelsel opleidingen brandweer	19
3.1	Knelpunten organisatie	19
3.2	Knelpunten kwaliteit(sborging) van het onderwijs	22
3.3	Knelpunten kosten en bedrijfsvoering	23
3.4	Knelpunten matches vraag en aanbod	24
3.5	Knelpunten opleidingen crisisbeheersing	27
4	Ervaren nieuwe kansen	28
5	Het perspectief: ‘de droom’	29
6	Verdiepende analyse	34
6.1	Analyse organisatie	36
6.2	Analyse kwaliteit(sborging) onderwijs	39
6.3	Analyse kosten en bedrijfsvoering	42
6.4	Analyse matches vraag en aanbod	43
6.5	Analyse aansluiting regulier onderwijs	45
6.6	Analyse koppeling tussen functionele opleidingen	46
7	Reflectie	48
8	Plan van aanpak voor RCDV en NIPV (stappen tot en met programmaplan)	49
	BIJLAGE I: Aanbevelingen voor RCDV en NIPV	52

1 Inleiding

1.1 Context en aanleiding

De Raad Commandanten Directeuren Veiligheidsregio's (RCDV) en het managementteam van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) hebben eind 2022 het voornemen uitgesproken om de komende jaren een aantal grote opgaven in verbinding met elkaar te realiseren. Aanleiding hiervoor waren de ambities geformuleerd in de evaluatie Wet veiligheidsregio's en enkele langlopende vraagstukken binnen onze branche. De vraagstukken zijn daarbij globaal ingedeeld in 'Drie Grote Werken', waarvan één ging over het onderwijsstelsel van de brandweer. Het huidige onderwijsstelsel lijkt namelijk tegen haar grenzen aan te lopen, zowel vakinhoudelijk, organisatorisch als wettelijk en is volgens velen aan vernieuwing toe.

1.2 Probleem- en doelstelling

Het brandweeronderwijsstelsel wordt ervaren als te complex en te versnipperd om toekomstbestendig te zijn, kent onvolkomenheden en loopt op onderdelen vast. Er is een wenkend perspectief nodig voor het onderwijsstelsel: een vereenvoudigd en verbeterd onderwijsstelsel voor de brandweer en een daarop gebaseerd stelsel voor toekomstvast crisisonderwijs. Maak op basis van een verdiepende diagnose duidelijk wat de belangrijkste knelpunten in het huidige stelsel zijn en wat er nodig is om het stelsel toekomstbestendig te maken. Maak vervolgens een plan van aanpak hoe dat perspectief verwezenlijkt kan worden.

Opdracht:

'Frans Schippers en Coby Flier de opdracht geven om een wenkend perspectief op te stellen voor het onderwijsstelsel, inclusief een plan van aanpak om dat perspectief te realiseren. Op basis van het perspectief kan de reeds gemaakte analyse eventueel worden aangevuld met een verdiepende analyse.'

1.3 Afbakening

Het onderwijsstelsel staat niet op zichzelf. Het maakt onderdeel uit van andere stelsels, zoals brandweer- en crisisbeheersingsdoctrines, operationele voorbereiding, bedrijfsvoering en na- en bijscholing. In onze rapportage beschouwen wij het stelsel als een samenhangend geheel van onderwijs dat gevolgd kan worden binnen de beroepsgroep. Daarbij gaat het naast **onderwijs** (normeren, inrichten, uitvoeren en toetsen) ook over **behoeftestelling**, **kwaliteitsontwikkeling**, het **onderhoud van het functiestelsel** en het **organiseren van extern toezicht**.

Uit alle gesprekken en interviews komt veel informatie naar boven. Daarbij is het belangrijk te focussen op het opleidingsstelsel. We hebben gekozen voor een scope, die vergelijking met andere onderwijsstelsels mogelijk maakt. Het geeft ook de mogelijkheid te gaan werken met een referentiemodel.

Wij laten vakbewaam blijven, in de vorm van bij- en nascholing en oefenen buiten beschouwing. Dat geldt dus ook voor de vaardigheidstoetsen zoals georganiseerd door het Algemeen Brandweer Wedstrijd Comité.

De effecten van scholing op procedures, materialen en materieel laten we ook buiten onze scope. Hetzelfde geldt voor het proces om te komen tot werkprocessen, taken en werkwijzen. Hierbij zijn de vakraden aan zet en de verdere uitwerking van de 'grote werken' crisisbeheersing, toekomstvast brandweezorg en werkgeverschap.

Verder richten we ons op de functies, zoals vastgelegd in het Besluit personeel veiligheidsregio's met uitzondering van de functies voor de bedrijfsbrandweer. Door tijdgebrek is het niet mogelijk geweest deze groep goed in beeld te krijgen. Dit vraagt een aanvullende rapportage. De jeugdbrandweer maakt ook geen deel uit van de scope.

1.4 Onderzoeksverantwoording

De RCDV en NIPV zijn opdrachtgever voor het onderzoek. Een eerste verkenning van de opdracht om te komen tot een verbetering en vereenvoudiging van het onderwijsstelsel liep van november 2022 tot en met februari 2023. Voor de verkenning is een projectteam ingericht. Voor de verzameling van relevante informatie is gebruik gemaakt van verschillende methoden: documentenonderzoek, interviews met vertegenwoordigers van betrokken organisaties of gremia over het functioneren van het huidige stelsel, toetsing van de bevindingen bij een klankbordgroep. Over de uitkomsten van deze verkenning is in februari van dit jaar gerapporteerd door het verkenningsteam. De RCDV en het managementteam van het NIPV hebben op 10 maart 2023 besloten tot een vervolgoopdracht. Enerzijds, omdat de verkenning nog niet was afgerond, anderzijds omdat er behoefte is aan een perspectief en een plan van aanpak. Daarbij is de scope van de vraagstelling verbreed door ook het onderwijsstelsel voor de crisisbeheersing in ogenschouw te nemen.

Om de meerdere actoren, in het huidige opleidingsstelsel, in het proces aan te haken hebben wij een procescommissie in het leven geroepen. Deze procescommissie heeft meermaals gereflecteerd op de processtappen die wij gezet hebben om tot het voorliggende resultaat te komen. We hebben daarbij drie lijnen gevolgd.

De eerste lijn is de zoektocht naar onderliggende patronen; we weten dat we in het verleden voornemens in het onderwijs hebben gehad, die niet gerealiseerd zijn. Wat heeft gemaakt dat wij onze voornemens niet hebben gerealiseerd? Wat leert de historie ons? De tweede lijn heeft te maken met een nieuw perspectief. Daarbij hebben we de vraag proberen te beantwoorden: 'stel dat we opnieuw zouden mogen beginnen, hoe zouden we het dan organiseren?' Een zogenaamde 'greenfield' oplossing. De derde lijn is een verdiepende ronde langs alle veiligheidsregio's en opleidingsinstituten om de beelden te toetsen, de urgentie vast te stellen en op welke punten een verandering wenselijk is.

Op 22 juni is er een landelijke dag georganiseerd met ruim zeventig mensen, waarbij langs verschillende thema's beelden zijn opgehaald uit de meest betrokken mensen bij het onderwijs van brandweer en crisisbeheersingsfunctionarissen. De diagnose is verrijkt door een dialoog met elkaar in diverse werksessies. Daarbij is gesproken over de patronen (Wat houdt ons 'gevangen' op weg naar verbetering?), het perspectief (Wat zouden we anders willen in de 'wenselijke wereld?') en welke ideeën er zijn.

In de zomer van dit jaar zijn met op één na alle directeuren en commandanten van de veiligheidsregio's gesprekken geweest, zoveel mogelijk in aanwezigheid van hun hoofd vakbekwaamheid brandweer en iemand die zicht had op de opleidingen voor crisisbeheersing. Ook is gesproken met de hoofden van (commerciële) opleidingsinstituten. Ook zijn er meerdere gesprekken geweest met medewerkers van het NIPV en mensen met historisch besef.

Dit alles heeft bijgedragen aan de realisatie van dit rapport.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de organisatie van het onderwijs(stelsel) in historisch perspectief geplaatst. Hoofdstuk 3 gaat over de door de veiligheidsregio's, opleidingsinstituten en NIPV ervaren knelpunten in het huidige stelsel. In hoofdstuk 4 beschrijven we een specifiek aantal 'kansen' die ook in de gesprekken naar voren zijn gekomen. Hoofdstuk 5 beschrijft hoe naar ons idee de 'ideale wereld' van het onderwijs eruit zou zien, het gevraagde perspectief. Hoofdstuk 6 bevat onze eigen analyse van hetgeen we zijn tegengekomen. In hoofdstuk 7 volgt een korte reflectie op onderliggende patronen van dit taaie vraagstuk. Het onderzoek wordt afgesloten met een voorstel voor een plan van aanpak voor RCDV en NIPV in hoofdstuk 8.

2 Organisatie onderwijs(stelsel) in historisch perspectief

Al decennialang leidt de brandweer haar eigen mensen op. Met de komst van de veiligheidsregio's is dit niet veranderd. Als vanzelfsprekend zijn de veiligheidsregio's ook hun mensen gaan opleiden voor functies in de crisisbeheersingsorganisatie. Iedere veiligheidsregio heeft of een eigen opleidingsinstituut of maakt deel uit van een gezamenlijk, interregionaal opleidingsinstituut. Daarnaast heeft het NIPV een wettelijke taak in het verzorgen van de opleidingen die bij ministeriële regeling aangewezen zijn en met een examen worden afgesloten. Ook heeft het NIPV als taak het ontwikkelen van les- en leerstof en oefenstof voor beide soorten opleidingen. Het NIPV krijgt hier, naast de vaste Rijksmiddelen, geregeld opdrachten van J&V en/of de veiligheidsregio's¹.

Bij de brandweer is de manschappenopleidingen gebaseerd op het 'meester-gezel' principe. Deze vorm van duaal leren sluit aan bij de algemene lijn dat een deel van de vaardigheden in de praktijk moeten leren onder begeleiding van een mentor of stagebegeleider, zodat zij als beginnend beroepsbeoefenaar² een functie kunnen vervullen bij de veiligheidsregio's (brandweer en crisisbeheersing). Net zoals bij de brandweer komen docenten voor de opleidingen ten behoeve van de crisisbeheersingsorganisatie uit de praktijk of hebben zelf praktijkervaring. Daarbij staat de didactische competentie niet voorop.

Sinds 1985 is opleiden van brandweermensen veelal een regionale taak. De brandweerkende toen nog gemeentelijke brandweerkorpsen, naast 25 regionale brandweerorganisaties met regionale taken. Om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen had de minister van Binnenlandse Zaken, destijds verantwoordelijk voor het brandweerstelsel, veel vastgelegd in regels. Dat heeft bijgedragen tot verdere professionalisering van de brandweer en haar onderwijs. De huidige regelgeving is grotendeels nog gebaseerd op dit gedachtengoed. Sindsdien zijn de Arbowet (wat de positie van de werkgever bepaalt ten aanzien van vakbekwaamheid) en de Wet veiligheidsregio's, waardoor er sterkere organisaties zijn ontstaan, van kracht.

2.1 Historie brandweeronderwijs

De brandweeropleidingen in Nederland werden na de tweede wereldoorlog aanvankelijk door de lokale brandweerkorpsen zelf verzorgd en later in toenemende mate ook door regionale opleidingsinstituten. Brandweerexamens werden afgenomen door de districtsinspecties voor het brandweerwezen. Eind jaren vijftig manifesteerde zich een duidelijke behoefte aan een landelijk opleidingsinstituut. In vervolg daarop werd in 1960 de Stichting Brandweeropleiding in Nederland (SBOiN) opgericht. Deze stichting stelde zich 'de

¹ Dit valt dan onder artikel 69 Wet veiligheidsregio's

² Gekozen is voor het woord 'beroepsbeoefenaars', omdat dat binnen de onderwijswereld een gangbaar begrip is. Uiteraard geldt de term beginnend beroepsbeoefenaar zowel voor vrijwilligers als voor beroepsmedewerkers.

bevordering van de opleiding ten behoeve van de brandweer in Nederland in de ruimste zin' ten doel. Bij de aanvang van haar werkzaamheden presenteerde de stichting een toekomstvisie waarin een beeld werd geschetst van een nationale brandweerschool met een aantal streekscholen. Deze nationale brandweerschool kwam als gevolg van een tekort aan financiële middelen echter niet tot stand. Hoewel de roep om regionale samenwerking sterker werd en de realisatie daarvan zoveel mogelijk werd gestimuleerd door rijksbijdragen, duurde het in een aantal regio's nog lang voordat er sprake was van een regionaal opleidingsinstituut. In 1981 werd de Rijksbrandweeracademie (RBA) opgericht, waarvoor in Arnhem een complex was gebouwd dat speciaal voor het opleiden van brandweerofficieren was ontworpen. Daarmee ging de lang gekoesterde wens van een centrale brandweerschool in vervulling.

Met het oprichten van de SBOiN en de lokale en regionale opleidingsinstituten gaven de gemeenten en de brandweerregio's inhoud aan hun verantwoordelijkheid voor adequaat brandweeronderwijs. In de Brandwe wet 1985 werd dit onderstreept door de verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders voor het in stand houden van de gemeentelijke brandweer (artikel 1, lid 4). Dat die brandweer goed opgeleid en geoefend moet zijn, wil zij haar taak aankunnen, sprak volgens het toenmalige kabinet vanzelf. Daarnaast droegen ook de door de gemeenten opgerichte regionale brandweren verantwoordelijkheid voor het verzorgen van opleidingen (artikel 3, lid 2). De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de SBOiN en de lokale en regionale opleidingsinstituten voor het brandweeronderwijs werden in 1988 vastgelegd in een overeenkomst inzake de inrichting van het brandweeronderwijs. In die overeenkomst werd bepaald dat de lokale en regionale opleidingsinstituten de opleidingen voor manschappen en onderofficieren verzorgden. SBOiN werd verantwoordelijk voor deeltijdopleidingen tot adjunct-hoofdbrandmeester en hoofdbrandmeester. Voor zover deze opleidingen door beroepsofficieren werden gevolgd, viel de verzorging daarvan onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken. SBOiN was verantwoordelijk voor de ontwikkeling van leerstof voor de opleidingen die door de lokale en regionale opleidingsinstituten werden verzorgd. Met betrekking tot de ontwikkeling van leerstof voor de opleidingen tot adjunct-hoofdbrandmeester en hoofdbrandmeester waren de SBOiN en de minister van Binnenlandse Zaken gezamenlijk verantwoordelijk. SBOiN ontving voor de uitgaven die voor haar uit de uitvoering van de onder haar verantwoordelijkheid vallende taken voortvloeiden, van het Rijk jaarlijks een vergoeding.

Het brandweeronderwijs is vanaf medio jaren tachtig modulair opgebouwd, waarbij elke module werd afgesloten met een examen. Het brandweeronderwijs leidde op tot een bepaalde rang, waarvoor het succesvol afronden van een aantal verplichte en een aantal keuzemodules via een rijksexamen noodzakelijk was. Beoordeling vond plaats door het Bureau Brandweereexamens, dat als onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk was voor de examinering van brandweerpersoneel. In 1994 werd het Nederlands bureau voor brandweereexamens (NBBe) opgericht, dat als zelfstandig bestuursorgaan werd belast met de ontwikkeling, organisatie en afname van alle rijksbrandweereexamens. De inhoud van een module lag vast in het brandweereexamenreglement dat werd vastgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken. In 1995 fuseerden de SBOiN en de RBA tot het Nederlands Instituut voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NIBRA). Het NIBRA werd een zelfstandig bestuursorgaan en wettelijk verantwoordelijk voor de opleiding van brandweerofficieren en

de ontwikkeling van leerstof. Naast deze taak kreeg het instituut de mogelijkheid om andere opleidingen te verzorgen en daar eveneens lesmateriaal voor te ontwikkelen. In het landelijk overleg brandweeropleidingen (LOBO) dat na de fusie van SBOiN en RBA is ontstaan, vindt centraal overleg plaats tussen de regionale opleidingsinstituten.

In 2005 startte het project Kwaliteit Brandweerpersoneel als samenwerkingsverband van het ministerie van VenJ, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR), het Nbbe en het NIFV. Doel van het project was het verhogen en borgen van de kwaliteit van het brandweerpersoneel door het invoeren van een functiegericht en samenhangend stelsel van opleiden, examineren, bijscholen en oefenen, met aandacht voor zowel het vakbekwaam worden als het vakbekwaam blijven.

Met de invoering van de Wet veiligheidsregio's en de Regeling personeel veiligheidsregio's werd per 1 oktober 2010 de basis gelegd voor de overgang van een ranggericht naar het functie- en competentiegericht duaal onderwijssysteem, waarmee aangesloten werd bij het reguliere beroepsonderwijs en het politieonderwijs. Ook is met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's de basis gelegd voor de inrichting van het Instituut Fysieke Veiligheid als landelijk kennisinstituut. Met dit nieuwe onderwijssysteem werden kerntaken en competenties niet alleen voor initieel opleiden tot vakbekwaamheid, maar ook voor het blijvend bijscholen en oefenen als uitgangspunt geïntroduceerd. In de Regeling personeel veiligheidsregio's werden 32 brandweerfuncties omschreven met bijbehorende taken, competenties en competentieniveau. Kenmerkend voor het brandweeronderwijs is dat het functiegericht opleidt. Een stelsel gericht op de kerntaken van een bepaalde functie, zonder leerstof met een bedoeling tot bredere vorming. Een belangrijk instrument bij het bepalen van de leerstof is het kwalificatiedossier, waarin vastligt wat een functionaris als (beginnend) beroepsoefenaar moet weten en kunnen.

Naar aanleiding van de evaluaties van incidenten – zoals de brand in De Punt en discussie in het veld over de kwaliteit van het brandweeronderwijs – gaf de minister van Veiligheid en Justitie opdracht voor een onderzoek naar de organisatie, kwaliteit en financiering van het brandweeronderwijs.³ In september 2011 heeft de minister de eindrapportage van dit onderzoek aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer en heeft hij aandacht gevraagd voor het opstellen van een 'versterkingsplan brandweeronderwijs'. Ook de in 2010 ingestelde Brandweeronderwijsraad (BOR), een inmiddels niet meer bestaand onafhankelijk adviesorgaan voor werkgevers inzake de inrichting en de kwaliteit van het brandweeronderwijs, constateerde dat het brandweeronderwijs ondanks de invoering van een nieuw onderwijssysteem nog steeds witte vlekken en weeffouten kende. Taken omtrent kwaliteit en toezicht waren nog niet belegd, de financiering was onduidelijk en er was een gebrek aan gezamenlijk geformuleerde doelstellingen.

Gezien al deze ontwikkelingen zijn het ministerie van Veiligheid en Justitie, de VNG, het Veiligheidsberaad (VB), de RRC, het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV), het Nederlands Bureau Brandweerexamens (Nbbe) met medewerking van de vakbonden en de BOR aan de slag gegaan om een gezamenlijke en daadkrachtige visie te schetsen en reeds lopende initiatieven ter versterking van het brandweeronderwijs in samenhang met elkaar te

³ Samenwerkingsverband Cap Gemini Consulting en Twynstra Gudde Adviseurs en Managers, Brandweeronderwijs in Nederland, naar een volgende stap, mei 2011.

brengen. Voor alle partijen was essentieel dat het beleggen van taken voor het brandweeronderwijs in brede zin een voorwaarde is voor het goed functioneren van het onderwijsstelsel; in het bijzonder het beleggen van taken ten aanzien van het ontwikkelen van les- en leerstof, het formuleren van kwaliteitseisen, het regelen van het toezicht op het onderwijs en de modellering vakbekwaam blijven. Vanaf januari 2013 is vervolgens binnen het project ‘versterkingsplan brandweeronderwijs’ in twaalf deelprojecten gewerkt aan de versterking van het brandweeronderwijs in Nederland en het wegwerken van de geconstateerde weeffouten. De resultaten van dit traject vormen de basis van het stelsel in haar huidige vorm.

Er is de laatste jaren het nodige gebeurd in het onderwijsstelsel van de brandweer. Hieronder een historische schets in figuur 1:



2.2 Huidige stelsel in vogelvlucht

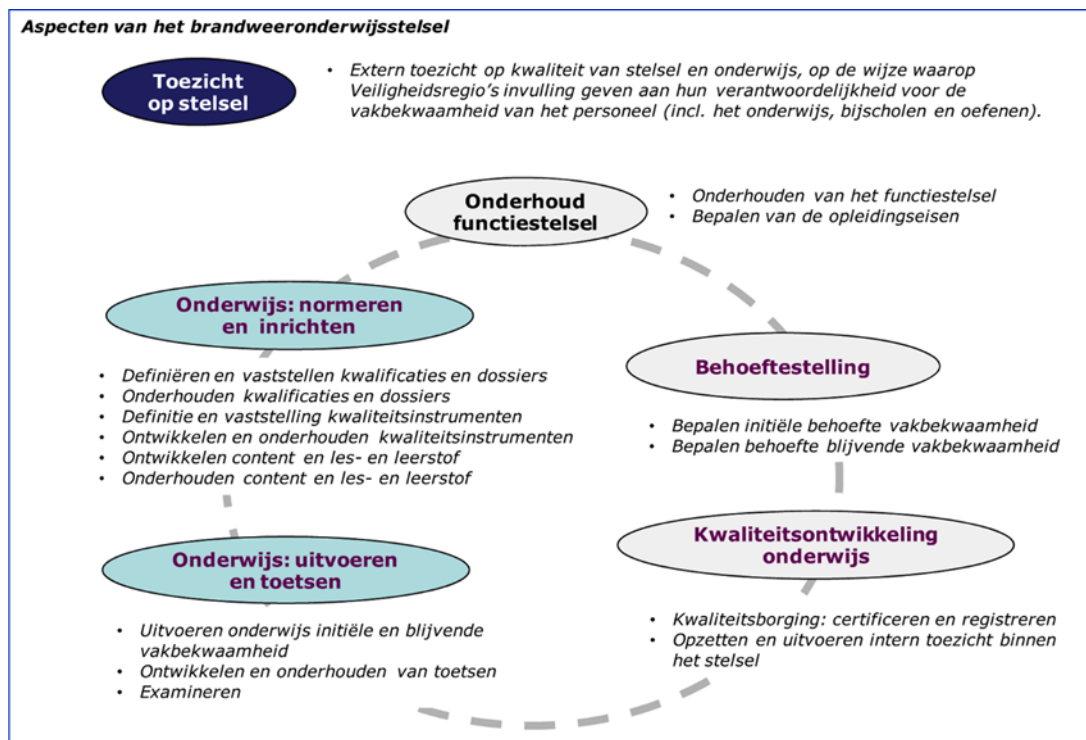
Om het huidige stelsel te beschrijven haken we aan bij de aspecten van het brandweeronderwijsstelsel, zoals in het versterkingsplan brandweeronderwijs (2012) ontworpen, in het implementatieplan in zestien deelprojecten verder uitgewerkt (2015) en in maart 2015 door het veiligheidsberaad vastgesteld.

Definitie

Een onderwijsstelsel is een samenhangend geheel van onderwijs dat gevolgd kan worden binnen een bepaalde beroepsgroep. Daarbij gaat het naast onderwijs (normeren, inrichten, uitvoeren en toetsen) ook over behoeftestelling, kwaliteitsontwikkeling, het onderhoud van het functiestelsel en het organiseren van extern toezicht. Het stelsel voor het brandweeronderwijs dient ten dienste te staan van de duurzame vakbekwaamheid van professionals. Het moet leiden tot goed opgeleide brandweermensen – zowel vrijwilligers als beroeps – die zich op een efficiënte en effectieve wijze kunnen inzetten voor een veilige samenleving. Daarbij hoort een toekomstbestendige onderwijsinfrastructuur waarin de behoefte van de brandweersector leidend is voor de doorontwikkeling van de inhoud van het vak. Bovendien stelt een goed functionerend onderwijssysteem de individuele vakman of -vrouw (in wording) in staat om aan de gestelde opleidingseisen te voldoen, én daagt hem of haar uit vakbekwaam te blijven en zich professioneel door te ontwikkelen.

Aspecten huidige stelsel in samenhang

Omdat van oudsher het brandweeronderwijs organisch is gegroeid en er onvoldoende werd gekeken naar de samenhang in het stelsel zijn door de toenmalige Brandweeronderwijsraad de aspecten van het stelsel benoemd. Doel was het ontwikkelen van een gezamenlijk referentiekader om de lopende discussie over het versterken van het brandweeronderwijs overzichtelijk te maken. Zowel het onderwijs (normeren, inrichten, uitvoeren en toetsen) als ook behoeftestelling, kwaliteitsontwikkeling en het onderhoud van het functiestelsel hadden gerichte acties nodig om het brandweeronderwijs, de uitvoering binnen het stelsel te versterken. Ook werd aandacht gevraagd voor het organiseren van extern toezicht (zie figuur 2):



Figuur 2: Referentiekader: aspecten van het brandweeronderwijsstelsel (BOR, 2012)

Ambities Versterkingsplan brandweeronderwijs

In het versterkingsplan zijn de volgende **speerpunten** voor versterking brandweeronderwijs bepaald.

- 'Behoeftestelling': structureel peilen van behoefte voor vakbekwaam worden en vakbekwaam blijven, zowel kwantitatief als kwalitatief.
- 'Normeren en inrichten van onderwijs': structureel beleggen van onderhoud van kwalificatiedossiers, inrichten van een model voor vakbekwaam blijven, structureel ontwikkelen van content en optimaliseren van les-, leer- en oefenstof.
- 'Uitvoeren van onderwijs': inrichten van één opleidingsinstituut met gedeconcentreerde vestigingen en innovatie van onderwijs door modernisering van onderwijsinhoud, -methoden en -middelen.
- 'Kwaliteitsontwikkeling': inrichten van een proportioneel systeem van intern toezicht en normering voor kwaliteit van uitvoerders.
- 'Functiestelsel en extern toezicht': beleggen van periodiek onderhoud van het functiestelsel en afspraken over extern toezicht.

In het versterkingsplan zijn de volgende doelen voor de versterking van het brandweeronderwijs vastgelegd.

- 1) De instelling van één opleidingsinstituut voor de brandweer met gedeconcentreerde vestigingen. Hierdoor wordt de versnippering in het brandweeronderwijs tegengegaan.
- 2) Het opstellen van kwaliteitscriteria voor en het inrichten van zelfevaluatie, intern toezicht en extern toezicht op het brandweeronderwijs. Hiermee wordt de kwaliteit van het onderwijs meetbaar verhoogd.
- 3) Innovatie van het brandweeronderwijs, waardoor de onderwijsmethoden en onderwijsmiddelen verder worden gemoderniseerd.
- 4) Het ontwikkelen en de implementatie van een landelijk model en de normering van vakbekwaam blijven (bijscholen en oefenen), waardoor het brandweerpersoneel gegarandeerd bekwaam blijft.
- 5) Het structureel beleggen van het onderhoud en de ontwikkeling van les- en leerstof en het onderhoud en de ontwikkeling van de kwalificatiedossiers bij het NIPV.

Deze doelen zijn ook vertaald in concrete resultaten die in 2015 gerealiseerd dienden te zijn. Al snel na de besluitvorming in het Veiligheidsberaad in 2012 bleek het eerste doel niet te realiseren. Niet alle hoofden vakbekwaamheid, commandanten, bestuurders stonden nog achter dit besluit. Wel werd daarom doel twee versterkt aangepakt en is een fors kwaliteitsstelsel voor de opleidingsinstellingen ontwikkeld en ingevoerd: de zogenaamde toetsing KAB (kwaliteitstoetsing aanbieders brandweeronderwijs), die het NIPV uitvoert. Dit is opgedragen aan het bureau TEC (Toezicht Examinering en Certificering). Ook het Vouchersysteem en het ontwikkelfonds zijn vormen van compensatie voor het feit dat één opleidingsinstituut voor Nederland niet tot stand is gekomen.

De doelen drie en vijf zijn redelijk uit de verf gekomen, de volgende resultaten zijn na 2012 tot stand gekomen:

- Innovatie van het onderwijs door 'blended learning'
- Kwaliteitstoetsing opleidingsinstellingen
- Werkend examenstelsel vanuit het NIPV
- Periodiek onderhoud functiestelsel
- Ontwikkelen onderwijscontent (ELO)

Doel vier is niet goed uit de verf gekomen. Er is weliswaar gewerkt aan brancherichtlijnen blijvende vakbekwaamheid, alleen is dit niet in de volle breedte gelukt. Formeel zijn er slechts twee vastgesteld; de brancherichtlijn blijvende vakbekwaamheid brandweerdrukker en duikploegleider en de branchestandaard blijvende vakbekwaamheid brandweerschouffeur.

Bouwstenen versterkt stelsel

Uiteindelijk werd het nieuwe brandweeronderwijsstelsel opgebouwd uit vier bouwstenen. Deze hangen onderling samen en dienen met elkaar alle elementen van een vitaal stelsel te bevatten: normering, eenduidige decentrale uitvoering binnen een intern kwaliteitssysteem, landelijke sturing van VB en AB IFV daarop en ten slotte extern toezicht op het stelsel als geheel (zie figuur 3).

Bouwstenen stelsel:

- Kwaliteitsinstrumenten voor de inhoud van vakbekwaam worden en blijven.
- Kwaliteitsinstrumenten voor de uitvoering van initiële opleidingen.
- Branche afspraken om te komen tot een uniform Brandweeronderwijsstelsel, met eenheid in organiseren van het initiële onderwijs (het vakbekwaam worden).
- Organisatie van externe evaluatie en toezicht op het stelsel.



Figuur 3: Bouwstenen versterkt stelsel (Project versterking brandweeronderwijs, 2015)

Betrokken actoren bij het huidige stelsel

Bij het onderwijsstelsel zijn meerdere actoren betrokken. Slechts enkele actoren kennen wettelijke taken en verantwoordelijkheden inzake het brandweeronderwijs. De discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling keert met enige regelmaat terug en maakt duidelijk dat deze niet helder, eenduidig is belegd.

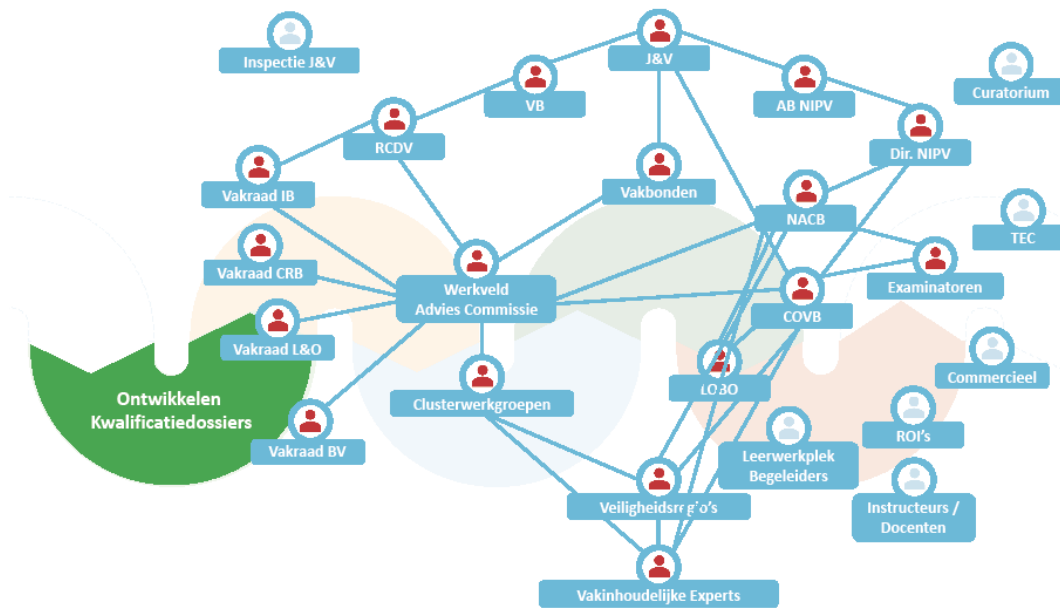
- De **minister van J&V** als stelselverantwoordelijke voor de brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing. De stelstelverantwoordelijkheid komt tot uiting door het initiëren van wetgeving, het vastleggen van regels in Algemene Maatregelen van Bestuur over te stellen eisen aan brandweer- en crisisfunctionarissen, het instellen en mede in stand houden van het IFV (nu NIPV), het beleggen van de examinering, het financieren van een deel van het onderwijs en het vaststellen van het merendeel van de kwalificatiedossiers.
- Het **Veiligheidsberaad** stelt een aantal kwalificatiedossiers vast waarvoor geen diploma-vereiste is vastgelegd in het Besluit personeel veiligheidsregio's. Het Veiligheidsberaad draagt zorg voor de concept kwalificatiedossiers van de overige functies in het Besluit personeel veiligheidsregio's, zodat de minister van J&V deze kan

vaststellen. Het Veiligheidsberaad is tevens opdrachtgever van de versterking van het brandweeronderwijs in 2015.

- Het **Algemeen bestuur IFV** (nu NIPV) dient te zorgen voor de ontwikkeling, de uitvoering, de organisatie en de afneming van een examen zoals is vastgelegd in het Besluit personeel veiligheidsregio's. Zij geeft ook de diploma's af.
- De **vakbonden** vertegenwoordigen in het overleg met de minister het personeel over het wijzigen van een Algemene Maatregel van Bestuur over functies (Besluit personeel veiligheidsregio's).
- De **veiligheidsregio's** als werkgevers van personeel van de veiligheidsregio's in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet. Ook voor ingehuurd personeel (instructeurs, piketfunctionarissen, etc.)
- De **RCDV** verenigt alle directeuren en commandanten veiligheidsregio's in zich. Velen daarvan hebben zeggenschap over de regionale opleidingsinstituten. De directeuren en commandanten zijn ambtelijk eindverantwoordelijk voor hun organisatie en beschikken over mensen en middelen. De RCDV biedt de kwalificatiedossiers met een advies aan het VB aan, geeft opdrachten aan de werkveldadviescommissie, beminst clusterwerkgroepen en stuurt de vakraden aan. Zij is ook ambtelijk opdrachtgever aan het NIPV voor zover het activiteiten onder artikel 69 Wvr betreft.
- Het **NIPV** is het opleidings- en kennisinstituut van de veiligheidsregio's, draagt met expertise bij aan het veld en heeft wettelijke taken in het kader van opleidingen en examinering. Zij ondersteunt de realisatie van de kwalificatiedossiers onder meer met onderwijskundige expertise. De directie van het NIPV heeft ook de eindverantwoordelijkheid voor de examens van functies in het Besluit personeel veiligheidsregio's.
- De **vakraad L&O** zorgt voor verbinding op regio-overstijgende onderwerpen of vraagstukken op het domein van Leren en ontwikkelen waar gezamenlijke afstemming, draagvlak of actie voor nodig is. De vakraad is een gedelegeerd besluitvormend gremium van de RCDV voor onderwerpen op tactisch/operationeel niveau en geeft gevraagd en ongevraagd advies aan de RCDV.
- De **werkveldadviescommissie** draagt zorg voor het vervaardigen van de kwalificatiedossiers, verwerkt input van de vakraden op de actualisatie en adviseert de RCDV en het VB voor vaststelling van kwalificatiedossiers.
- Het **LOBO** is het informele overleg van de opleidingsinstituten.
- De **opleidingsinstituten** zijn organisaties die brandweermensen opleiden en die instructeurs en docenten aan zich verbinden.
- Het **bureau TEC** houdt toezicht op de kwaliteit van examinering en certificering die plaatsvindt onder verantwoordelijkheid van het NIPV. Daarnaast is bureau TEC verantwoordelijk voor de organisatie van de audits voor certificering van opleidingsinstituten op grond van betreffende waarderingskaders en beheer van de kaders.
- Het **onderwijscuratorium** heeft een adviserende taak over de kwaliteit van het onderwijs, houdt toezicht op kwaliteit audits en voorziet gehouden audits van een legitimatie.
- Het **examenbureau** organiseert de examens die worden afgenomen binnen de opleidingsinstituten. De examens worden gemaakt door de opleidingen.
- De **inspectie J&V** is extern toezichthouder op het stelsel en rapporteert hierover aan de minister.

2.3 Sturing

Uit de opsomming van actoren en de onderstaande figuur 4 – met een globaal overzicht van actoren betrokken bij het onderhouden van kwalificatiedossiers – is duidelijk dat er veel spelers betrokken zijn bij het huidige stelsel. Binnen dit stelsel is niet iedere speler zich bewust van zijn formele rol in de governance. De gepercipieerde rol (door de speler zelf en/of door de andere speler) is geregeld groter of kleiner dan formeel is vastgelegd. Daarmee is de beïnvloeding grillig en kunnen er onverwachte effecten optreden of blijven ontwikkelingen steken. Er is sprake van partiële sturing en geen sturing op het geheel. Eigenaarschap op het geheel wordt door geen van de partijen genomen. De conclusie is gerechtvaardigd dat de papieren werkelijkheid (regelgeving) zich niet meer verhoudt tot wat in de dagelijkse praktijk nodig is.



Figuur 4: Actoren betrokken bij onderhouden kwalificatiedossiers

2.4 Financiering

De brandweeropleidingen zijn hybride gefinancierd. Het Rijk draagt niet alle kosten, want bijvoorbeeld voor examinering betalen de veiligheidsregio's examenkosten. Zaken die het Rijk niet financiert, zijn voor rekening van de veiligheidsregio's. Veiligheidsregio's leggen met elkaar geld in een ontwikkelfonds om ervoor te zorgen dat les- en leerstof continu kan worden aangepast. Een eerste globale verkenning maakt duidelijk dat er bij de veiligheidsregio's alleen al minimaal 25 miljoen omgaat in opleidingen. De kosten voor vakbekwaam blijven zijn vele malen hoger.

2.5 Het systeem van matches van vraag en aanbod

Een belangrijk aspect van het onderwijs is het matchen van vraag vanuit de branche en het aanbod. Hierop zijn twee hoofdlijnen te onderscheiden:

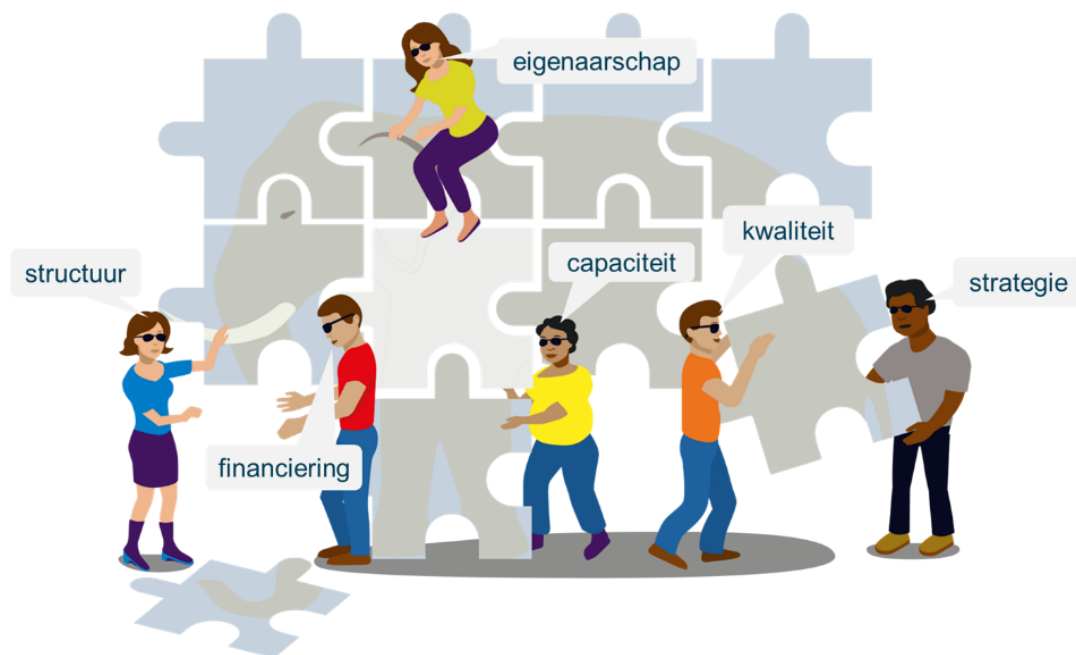
- De inhoudelijke vraag, waarbij een opleiding een cursist dient te bekwamen tot beginnend beroepsbeoefenaar. Dit verloopt via het proces van het maken van de les- en leerstof op basis van het kwalificatiedossier. Op basis van de les- en leerstof geven de onderwijsinstituten les en organiseert het NIPV de examens en houdt het bureau TEC hier toezicht op. Het proces van de afstemming van het kwalificatiedossier is belegd bij de werkveldadviescommissie. Dit proces is recent geactualiseerd. Andere punten, zoals het effect op het zittende personeel in de veiligheidsregio's, benodigde middelen, borging- van nieuwe werkwijzen, zijn niet belegd in een procesbeschrijving.
- De kwantitatieve vraag, waarbij de vraag van de veiligheidsregio's is afgestemd op het aanbod van de opleidingen. Bij de 'eigen' opleidingsinstituten doen de hoofden vakbekwaamheid dit. Voor wat betreft de opleidingen bij het NIPV en de (inter) regionale opleidingsinstituten is deze afstemming voor verbetering vatbaar. Dit is vorig jaar ook beschreven in de brief van de inspectie van J&V van 22 april 2022⁴.
- Het bij elkaar krijgen van vorm (avond, dag, weekend en week) bij de vraag is nog een extra dimensie die een rol speelt.

⁴ De inspectie J&V heeft op 22 april 2022 aan de veiligheidsregio's en het NIPV haar bevindingen uit een onderzoek over het brandweeronderwijs gedeeld in een brief.

3 Ervaren knelpunten huidige stelsel opleidingen brandweer

De afgelopen maanden hebben wij met veel mensen gesproken. Daarbij is een rijstebrijberg van punten bovengekomen. In dit hoofdstuk geven wij weer wat de ervaren knelpunten zijn in het huidige stelsel, door de veiligheidsregio's, opleidingsinstituten en NIPV.

De vele mensen die wij gesproken hebben geven aan dat er veel goed gaat. Binnen het onderwijs werken betrokken mensen, die zich met hart en ziel inzetten om kennis, kunde en vaardigheden over te brengen aan nieuwe beroepsbeoefenaars. Onze elektronische leeromgeving (ELO) wekt lichte jaloezie op bij andere kolommen in de crisisbeheersing. Ook is er veel aandacht voor mogelijkheden tot verbeteringen. Een wens tot verandering wordt breed gedragen, voelbaar en merkbaar. Maar er is ook een gevoel van onmacht, niet weten wat nodig is voor deze veranderingen. En partijen ervaren de nodige knelpunten. Dit was bij de verkenning in maart dit jaar weergegeven in het volgende beeld, waarmee wordt aangeduid dat een systeem zich pas laat begrijpen als je het als geheel beschouwt:



Figuur 5: Meervoudig kijken naar een complex en taai vraagstuk

3.1 Knelpunten organisatie

Stelselverantwoordelijkheid, toezicht en sturing

Het huidige onderwijsstelsel wordt als ingewikkeld ervaren. Er zijn weinig kaders, sturing, regie en eigenaarschap. Systeemverantwoordelijkheid en werkgeversverantwoordelijkheid lijken vooral abstracte begrippen. Vakinhoudelijke sturing vanuit een gezamenlijke doctrine

ontbreekt. Het veld is zoekende, de vakraad L&O en het NIPV ook. De samenstelling van werkgroepen, het raadplegen en bundelen van expertise, er is onvoldoende duidelijkheid over wie bepaalt of iets goed genoeg is en of de juiste mensen aan tafel gezeten hebben. Het gebrek aan een duidelijke taakopvatting, maar ook het feit dat men dit alles naast een regulier takenpakket moet oppakken, heeft invloed op de besluitvorming en de vitaliteit van het stelsel.

Opleidingsinstituten

Op dit moment kennen de brandweerkorpsen en veiligheidsregio's centrale (landelijke) opleidingen en decentrale opleidingen (regionaal en interregionaal). De brandweerkorpsen organiseren de opleidingen voor vrijwilligers (bijv. manschap⁵) in de nabijheid van de posten. De opleidingen zitten als het ware 'in' de brandweer. Specialistische opleidingen en opleidingen voor leidinggevendenden zijn, vanwege de noodzaak om schaarse hoeveelheid gegadigden te bundelen, meer gecentraliseerd.

Drie samenwerkingsverbanden van regio's (BON, BOGO en BSNH), elf regionale opleidingsinstituten, het NIPV en enkele commerciële instituten verzorgen de brandweeropleidingen in ons land. Al deze instituten zijn KAB gecertificeerd. Ieder voor zich zet een of meerdere onderwijskundigen in. De instituten van veiligheidsregio's werken onderling samen om klassen gevuld te krijgen. Daarbij speelt als complicatie dat veel instituten een beperking hebben in de extra taken die zij voor derden (dus ook andere veiligheidsregio's) mogen verrichten. Als zij de 30% van de omzet met dergelijke taken overschrijden, treedt er mogelijk ongewenste marktwerking op. Dit beperkt de flexibiliteit tussen de instituten.

Sinds de marine is gestopt met opleiden voor derden, is het opleiden tot brandweerderduiker een knelpunt. De BOGO heeft aangeboden dit voor meer veiligheidsregio's te doen, maar dit kent een beperking in aantal opleidingen dat zij buiten de betrokken veiligheidsregio's mogen geven. Dit is ook geen meerjarige oplossing. Er is één commercieel instituut dat ook kan opleidingen tot brandweerderduiker. Het risico is daarmee aanwezig dat een dergelijke opleiding door een monopolist gegeven gaat worden. Dat brengt een risico op de continuïteit van de duiktaak bij de brandweer met zich mee.

De regio's zijn tevreden over aspecten waar zij zelf sturing op hebben. Zij spreken vaak met tevredenheid over het eigen (interregionale) instituut, de opleidingslocaties (nabijheid vrijwilligers), de inhoudelijke kwaliteit van instructeurs. Een enkele regio roemt de samenwerking met het mbo-onderwijs. Andere regio's zijn tevreden met de in company opleidingen voor crisisbeheersing.

Instructeursfunctie

Rondom parttime instructeurs/docenten speelt een aantal issues. Vrijwel alle instructeurs die werkzaam zijn voor een brandweeropleidingsinstituut zijn in dienst van een regio. Vrijwel alle veiligheidsregio's zijn ontevreden over het construct. De opleidingsinstituten verbinden de instructeurs met een overeenkomst. De meeste regio's hebben geen afspraken gemaakt over het respecteren van de ATW regelgeving, geen enkele regio voert controle uit op mogelijke overtreding van deze regelgeving. Daarnaast is er een belastinginspecteur, die de

⁵ In dit document gebruiken we (tegen ons zin) het begrip 'manschap', omdat dit een formele term is in het Besluit personeel veiligheidsregio's. Het zou goed zijn als we snel overgaan tot een gender neutrale naam, zoals brandwacht.

overeenkomst als arbeidsrelatie heeft aangemerkt, hetgeen de nodige fiscale gevolgen heeft. Ook worstelen regio's met de verloning van deze groep medewerkers. Enkele regio's geven aan dat de neveninkomsten van instructeurs in sommige gevallen fors kunnen oplopen, hetgeen een belangrijke prikkel kan zijn in de keuze om een instructeurstaak op te pakken.

Niet alle regio's sturen gestructureerd op de kwaliteit en/of roulatie van instructeurs. Het 'old-boys netwerk' verdwijnt maar langzaam. Voor opleidingsinstituten is het lastig daarin kritisch te zijn: men is vaak blij iemand gevonden te hebben, die de gaten opvult of snel ja zegt. Dat scheelt veel werk.

Het is goed onderscheid te maken tussen de NIPV-constructie en de overige brandweeropleidingsinstituten. Met het NIPV is de afspraak dat brandweerkorpsen medewerkers als kerndocent detacheren, zodat zij lessen kunnen verzorgen. Ook het NIPV heeft daarvoor (in dit geval) honderden detachingscontracten te managen. Door deze detachingsconstructie betaalt het NIPV btw, hetgeen kostenverhogend werkt. Dit speelt niet bij de (inter)regionale brandweeropleidingsinstituten.

Over het algemeen zijn de regio's tevreden over de kwaliteit van de instructeurs, het zijn vaak gedreven mensen, die boven hun vak staan. Soms is hun enthousiasme zo groot, dat zij buiten de lesstof gaan doceren en daarbij soms ook eigen inzichten debiteren. Deze zijn niet altijd onderbouwd en correct.

De instructeurs hebben vaak ook een rol op de posten. Zij zorgen voor bijscholing en ondersteunen het vakbekwaam blijven; dit is niet op alle posten zo georganiseerd.

Een aantal regio's is de weg ingeslagen de taak van instructeur deel te laten zijn van een functie. Daarmee creëren zij formatieruimte voor de tweede loopbaan. Andere voordelen: het aantal aan te sturen instructeurs is lager en er hoeven er minder voor de instructeursfunctie te worden opgeleid en didactisch vaardig te blijven. Een lastig punt blijkt wel te liggen in de werktijden in relatie tot de avondopleidingen voor vrijwilligers.

Sommige specialistische instructeurs zijn schaars; daarmee hebben zij een invloedrijke positie, die soms op een manier wordt ingezet, die niet als ondersteunend wordt ervaren aan nieuwe ontwikkelingen.

Meerdere regio's hebben aangegeven te willen sturen op de kwaliteit van de instructeurs. Ook is er behoefte aan duidelijkheid door de profielen vast te stellen voor een leerwerkplekbegeleider, docent, instructeur, coördinerend instructeur, onderwijskundige et cetera. Allemaal functies of rollen binnen het huidige stelsel met verschillende invulling en bijbehorende waardering. Dit punt blijft zweven en komt niet tot besluitvorming.

Op basis van de trends is de verwachting gerechtvaardigd dat het aantal opleidingen zal toenemen en daarmee ook de behoefte aan instructeursuren. Het is niet duidelijk hoe de opleidingsinstituten en afdelingen vakbekwaamheid hierop anticiperen. Het is met name versnipperd georganiseerd; het wiel wordt herhaaldelijk uitgevonden.

3.2 Knelpunten kwaliteit(sborging) van het onderwijs

Over het algemeen zijn de veiligheidsregio's tevreden over de kwaliteit van het onderwijs gegeven door de eigen (interregionale) opleidingsinstituten. Doordat de meeste instituten ook onderwijskundigen in dienst hebben, is er de laatste jaren meer aandacht en sturing op de didactische kwaliteit. Er is ook kritiek van de veiligheidsregio's en deze richt zich op een aantal facetten van kwaliteit.

Kwaliteit van inhoud vakbekwaamheid

Het definiëren en onderhouden van kwalificatiedossiers wordt regelmatig ervaren als een grote belasting. De afspraak dat voldoende experts uit regio's worden vrijgemaakt om input te leveren wordt niet altijd waargemaakt. De vakspecialist zit met mandaat in voorbereidende expert-/clusterwerkgroep, maar spoort zijn of haar input met wat in de branche (al dan niet collectief) is afgesproken?

Er worden stelselmatig en systemisch opleidingsplannen gemaakt. Altijd wel onder mandaat en supervisie van de branche. Zij die er een klap op moeten geven komen maar eens in de zoveel tijd bij elkaar, hetgeen soms vertragend werkt. Terugkoppeling grotere veranderingen kost (veel) tijd.

Het is merkbaar dat onderwijskundigen hun aandeel hebben geleverd aan onderwijsproducten. Helaas blijken niet alle aangedragen werkvormen in de praktijk goed toepasbaar. Er zijn geregeld voorbeelden waaruit blijkt dat de betrokken docent/instructeur onvoldoende binding heeft met de praktijk of zelf de lesstof onvoldoende beheerst. Het is voor de veiligheidsregio's niet duidelijk wat er met de feedback van de cursisten, leidinggevend en organisaties richting het NIPV gebeurt.

Er is geen regie en geen toezicht op het leerwerkplekklaren. De kwaliteit verschilt sterk per regio. Het vinden van geschikte begeleiders is niet eenvoudig. Sommige regio's doen het heel goed, anderen niet. De leerwerkplekopdrachten in de opleiding manschap worden wisselend ervaren. Met name de rapportage ervan ervaren veel regio's als ballast.

Veelgehoord is ook de opmerking dat de examens (brandweer en crisisbeheersing) niet aansluiten op de actualiteit en soms ook niet op de inhoud van de les- en leerstof. Veel instructeurs geven aan strikt op te leiden voor het diploma. Ze leren om 'door het hoepeltje te springen' in plaats van bredere kennis over te dragen over de achtergronden van een aanpak en eventuele alternatieven.

Het maken van landelijke standaarden vakbekwaam blijven is niet goed van de grond gekomen. Er is weinig expertise in het land over wat de bedoeling is geweest van deze standaarden en hoe dit praktisch te vertalen naar een oefenprogramma. Menig veiligheidsregio worstelt hiermee.

Kwaliteit van uitvoering van initiële opleidingen

De veiligheidsregio's merken de invloed van het bureau TEC, verantwoordelijk voor de toetsing KAB. Het betekent veel administratief werk en niet iedere veiligheidsregio is overtuigd van de meerwaarde ervan. Anderen merken wel dat dit hen helpt de kwaliteit te verhogen. Het is niet duidelijk of hier een einde aan komt. Sommigen is niet duidelijk wat de

rechtsgrond is voor het bureau TEC om de examinering te weigeren, als een opleidingsinstituut niet-KAB gecertificeerd is. De regio's onderkennen dat het toezicht bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs, maar het wordt ook gezien als (onevenredig) kostenverhogend.

Het valt veiligheidsregio's ook op dat het toezicht KAB verschil maakt tussen de brandweeropleidingen en die van crisisbeheersing, terwijl het in beide gevallen om functionarissen gaat die genoemd zijn in het Besluit personeel veiligheidsregio's.

In de Wet veiligheidsregio's is vastgelegd dat het Algemeen Bestuur IFV verantwoordelijk is voor de examens van de functies uit het Besluit personeel veiligheidsregio's. Dit heeft het Algemeen Bestuur gemandateerd aan de directie van het IFV (nu NIPV). Dit staat op gespannen voet met het feit dat de directie ook een andere verantwoordelijkheid heeft, namelijk de wettelijke verplichting om een aantal brandweeropleidingen te organiseren. Daarmee is op landelijk niveau in zekere mate een 'dubbele pet' gecreëerd, die in de regio's niet is toegestaan. Het bureau TEC kent de mogelijkheid van escalatie richting het Algemeen Bestuur NIPV (vergelijkbaar met de controllers in de regio's). Bureau TEC organiseert audits o.b.v. het waarderingskader KAB en is verantwoordelijk voor de vaststelling van de daaruit volgende auditrapportages met bijbehorend eindresultaat. Bureau TEC informeert het onderwijscuratorium over de audit en auditrapporten o.b.v. waarvan het onderwijscuratorium advies geeft aan het bestuur NIPV over kwaliteit audits en voorziet individuele audits van legitimatie. Het bestuur verleent formeel het keurmerk/de certificering

3.3 Knelpunten kosten en bedrijfsvoering

Kosten

Zowel het construct van het inhuren van instructeurs en docenten, als het opdragen van taken via artikel 68 Wvr en het onderling verrichten van opleidingstaken tussen veiligheidsregio's leiden tot allerlei btw-issues, hetgeen kostenverhogend werkt. Er is brede onvrede over de kosten van de examens en landelijke opleidingen. Mede als gevolg van de versnippering zijn de kosten voor NIPV-opleidingen soms meervoudig ten opzichte van vergelijkbare opleidingen in de markt. De kosten voor examinering ervaren de veiligheidsregio's als extreem hoog. De veiligheidsregio's beseffen dat er veel geld omgaat in het onderwijs, maar inzicht in het integrale kostenplaatje is niet beschikbaar.

Bedrijfsvoering

Het opleiden heeft langs verschillende wegen invloed op de bedrijfsvoering van de brandweer/veiligheidsregio. Bij gebrek aan een heldere vaststellingsproces voor doctrines en werkwijzen, worden deze, zonder integrale besluitvorming, opgenomen in de les- en leerstof. Daarmee introduceren we nieuwe doctrines en werkwijzen met de bijbehorende middelen, waardoor les- en leerstof bepalend wordt voor wat we wel en niet overnemen van vernieuwing of verandering in de praktijk. Daardoor komen ook de vakbekwaamheidsuren onder druk. [recente voorbeelden zijn voertuig-bediener, toepassen van O-bundels, deurprocedure, rookherkenning, rijden voorrangsvoertuig]. Al deze voorbeelden hebben effect op de bedrijfsvoering. De effecten op de bedrijfsvoering komen niet aan de orde bij de wijzigingsvoorstellen van de les- en leerstof. Er zijn ook geen kaders gesteld om de (financiële) effecten te beperken.

Alle veiligheidsregio's zien ook dat de benodigde na- en bijscholing van zittende mensen in nieuwe inzichten, werkwijzen en procedures, opgenomen in nieuwe les- en leerstof, niet als vanzelfsprekend plaatsvindt. Dit heeft effect op de zittende en vaak nieuwe medewerkers. Daardoor ontstaan er verschillende werkwijzen in een post en korps, ontstaan er verwijten en komen nieuwe inzichten niet goed over. Het ontbreekt aan een structurele aansluiting van de effecten van opleidingen op de preparatie en bijscholing, training, oefening, organisatie, interregionaal optreden, de veiligheid van de medewerkers en financiën.

Regio's gaan geregeld naar commerciële opleiders, omdat het eigen instituut niet kan 'leveren' en een ander brandweeropleidingsinstituut niet mag leveren (het instituut mag maar voor 30% andere activiteiten ontplooiën dan voor eigen regio). De meeste regio's geven aan dat gediplomeerden afkomstig van commerciële aanbieders nascholing nodig hebben om daadwerkelijk startbekwaam te kunnen beginnen in hun korps.

3.4 Knelpunten matchen vraag en aanbod

Veiligheidsregio's merken op dat het Besluit en Regeling personeel veiligheidsregio's en het Besluit veiligheidsregio's niet aansluit bij de werkgeversverantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's die is vastgelegd in de Arbeidsomstandighedenwet⁶. Dat artikel geeft de werkgever de verantwoordelijkheid voor het instrueren van zijn medewerkers, zeker op aspecten van veiligheid. De veiligheidsregio's en de inhoud van de professie ontwikkelen zich met een veel hogere snelheid dan de aanpassingssnelheid van de huidige Besluiten; deze zijn sinds 2011 niet meer fundamenteel verandert.

Om de onderwijsvraag (qua aantal en qua inhoud) van de veiligheidsregio's te bepalen, baseert het NIPV zich vooral op input van opleiders bij de regio's. Dit is een vrij beperkte blik. Er mist aansluiting op andere 'bronnen' bij de veiligheidsregio's, die bijvoorbeeld zicht kunnen bieden op het overall operationele concept van de regio of het concept voor risicobeheersing. Ook is er geen aansluiting op het bedrijfsvoeringconcept van de brandweer, geënt op paraatheid en continuïteit.

Kwalificatiedossiers missen meestal een basis vanuit een meer algemene doctrine (brandweertzorg en/of crisisbeheersing) en de daarop gebaseerde werkprocessen en taken. Voor de regio's is onnavolgbaar hoe gewenste aanpassingen in kwalificatiedossiers vanuit nieuwe werkwijzen/nieuwe materialen etc. tot stand gebracht (kunnen) worden.

Veiligheidsregio's missen ook een goed aanspreekpunt, waar zij op landelijk niveau met hun klachten, opmerkingen, verbetervoorstellen over de opleidingen terecht kunnen. De Werkveldadviescommissie en de vakraden hebben hier een rol in; alleen dit is niet duidelijk voor alle betrokkenen.

Gezien alle ontwikkelingen geeft een enkele veiligheidsregio aan dat het van belang is mensen 'actie-intelligent' op te leiden, zodat ze zelf operationele problemen kunnen oplossen. Daarbij is wel 'handigheid' nodig. Zo'n ontwikkeling vraagt wellicht om meer

⁶ wetten.nl - Regeling - Arbeidsomstandighedenwet - BWBR0010346 (overheid.nl)

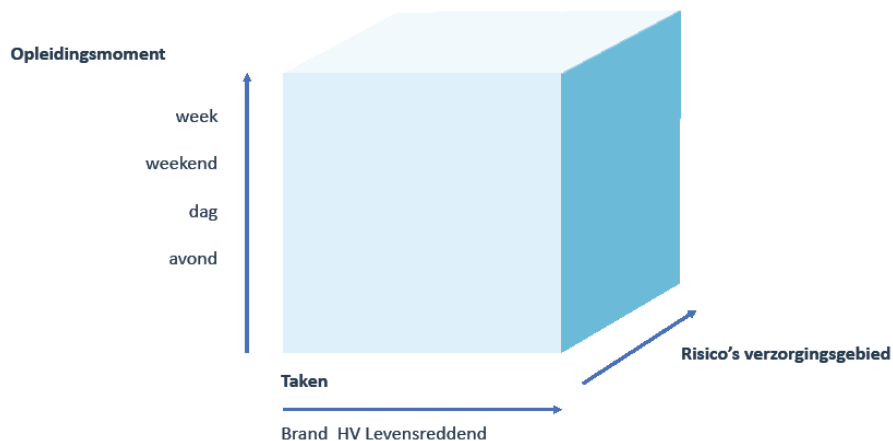
aandacht voor techniek in de opleidingen, want er is een maatschappelijke ontwikkeling waarneembaar waarbij mensen technisch minder handig worden.

Het NIPV vraagt al tijden om de personeelsplanning van de veiligheidsregio's voor de landelijke opleidingen. De veiligheidsregio's blijken deze niet te kunnen leveren. Er is ook geen mechanisme voor de onderlinge afstemming over de aanmelding voor schaarse opleidingen en schaarste vraagstukken rond piketfuncties. Geregeld komen regio's in het nauw, omdat het aanbod van de landelijke opleidingen te gering is om de paraatheid bij de regio's te kunnen borgen. Daarnaast hebben de meeste landelijke opleidingen lange 'doorlooptijden', waardoor het soms jaren duurt, voordat iemand beginnend beroepsbeoefenaar is.

Uit de gesprekken met de veiligheidsregio's, het NIPV en anderen blijkt dat de aansluiting tussen de les- en leerstof en de behoefte bij de veiligheidsregio's te wensen overlaat. De veiligheidsregio's geven op meerdere facetten aan dat aanpassingen nodig zijn, om cursisten niet 'kwijt te raken' of meer cursisten binnen te krijgen in een opleiding. Voor de manschap en bevelvoerder opleiding komen de volgende punten naar voren:

- de opleidingen zouden rekening moeten houden met een verschillend startniveau vmbo, mbo en hbo+ van de cursisten;
- de opleidingen zouden meerdere varianten qua vorm moeten kennen (avond, dag, weekend en week);
- de opleidingen zouden minder veelomvattend kunnen zijn (met name THV-manschap en IBGS);
- de opleidingen zouden minder gedomineerd moeten worden door experts;
- de opleidingen moeten (nog) beter aansluiten bij de actualiteit;
- niet iedere regio is in staat de leerwerkplekbegeleiding kwalitatief goed in te richten;
- daarnaast ervaren regio's onnodige vraag om schriftelijke verslagen. Dit zou ook in andere vormen kunnen (film, oid);
- veel regio's pleiten voor een compacte basisopleiding, die regionaal aangevuld kan worden op basis van het regionale verzorgingsgebied;
- de opleidingen zouden rekening moeten houden met een diversiteit aan leerstijlen en zouden ook ruimte moeten bieden aan mensen met speciale leerbehoeften;
- daarnaast dienen opleidingen meer rekening te houden met verschillen in technische aanleg en digitale vaardigheden;
- opleidingen zouden een kortere doorlooptijd en minder studiebelasting moeten kennen, ingegeven door de kortere 'verblijfsduur' van vrijwilligers in de organisatie (gemiddelde 7,5 tot 12 jaar, aanzienlijk korter dan tien jaar geleden).

Aan de andere kant staat dat de doctrines – vastgesteld door de branche – het fundament zijn onder de opleidingen. Zolang hierin door de veiligheidsregio's niet is voorzien, is de aansluiting tussen de inhoudelijke vraag van de veiligheidsregio's op de inhoud van de specialistische opleidingen niet goed te realiseren. Bovendien ontbreekt het ons aan een scherp beeld over het type mensen dat we in de toekomst nodig hebben; het ontwikkelen van passend onderwijs moet hier een afspiegeling van zijn.



Figuur 6: bepalende factoren bij de behoeftebepaling opleiding 'manschap' (basis en maatwerk). Door te variëren in factoren maakt het de opleidingsinstituten mogelijk hun opleiding met variatie in te richten.

Een steeds terugkerende vraag is waarom er een hbo-diploma nodig is voor een HOVD-opleiding en waarom er ook een manschap, bevelvoerder en OvD-diploma voor nodig is. Deze vraag lijkt niet geadresseerd te zijn bij het gremium dat er over gaat (ministerie J&V, op aangeven VB).

Veel veiligheidsregio's zijn gefrustreerd over het feit dat er nog steeds geen landelijke lesstof is voor een TS4, terwijl de meerderheid van de regio's hier inmiddels mee werkt. Een regio als Noord-Holland Noord zoekt aansluiting in het opleidingsstelsel met hun 'Brandweer-assistent' en kan deze niet vinden.

In het kader van de afspraken voor de tweede loopbaan is er sterke behoefte brandweerdiploma's te koppelen aan mbo-diploma's, zodat er minder aanvullende opleidingen nodig zijn. Je zou dan kunnen proberen een 'brandweer mbo-opleiding' te realiseren, gebruikmakend van bestaande brandweero opleidingen. Een eerste verkenning maakt duidelijk dat dit een forse ingreep betekent in het huidige stelsel en dat daardoor op andere opleidingen weer extra ballast ontstaat. Er is behoefte aan erkenning van het niveau dat behaald wordt bij de diverse diploma's (NLQF).

Sommige veiligheidsregio's zien graag dat 'brandweerkunde' als keuzevak of minor deel uitmaakt van een portfolio van een mbo-opleiding. Het doel dat hen voor ogen staat is het potentieel voor vrijwilligers vergroten en een vak instapniveau voor beroepskrachten realiseren. In het verleden zijn door individuele regio's pogingen gedaan dit te realiseren; tot nu toe zonder resultaat.

Vanuit risicobeheersing ziet men graag dat een vak als industriële veiligheid bij een hbo-opleiding te volgen zou zijn, bijvoorbeeld als keuzemodule. Daardoor komen er meer mensen in aanraking met dit vak. Daarmee wordt de groep waaruit de veiligheidsregio's kunnen putten groter. Op dit moment is het bijzonder inspannend mensen binnen te krijgen en te houden op dit vakgebied.

3.5 Knelpunten opleidingen crisisbeheersing

Wat opvalt is het verschil in wettelijke positionering tussen de brandweer en crisesbeheersingsopleidingen. Over brandweeropleidingen is veel meer vastgelegd in wet- en regelgeving. Met name de opleidingstaken voor het NIPV zijn bij crisisbeheersing indirect wettelijk geborgd en op een andere manier.

Een kleine uitzondering is te vinden in de opleiding voor Commandant van Dienst bij de brandweer. Het NIPV is wettelijk verantwoordelijk voor het verzorgen van deze opleiding. Volgens het kwalificatiedossier bevat deze functie ook de leider (R)OT. Daarmee is de opleiding leider OT ook een wettelijke taak voor het NIPV geworden. De directe koppeling van de functie van leider (R)OT met CvD is overigens in veel regio's achterhaald.

De algemeen gehoorde opvatting van de regio's is dat de opleidingen en examens gekoppeld zijn aan verouderde kwalificatie dossiers. Veel regio's ondervinden een behoorlijk verloop van piketfunctionarissen, waardoor er paraatheidsproblemen ontstaan. Ook signaleren de regio's een grote en periodieke wisseling van gemeentelijke functionarissen. De afstemming tussen de behoeftstelling van de veiligheidsregio's richting het NIPV hapert. Hier is nader afstemming noodzakelijk, mede in het licht van de wetgeving.

Het is onduidelijk hoe de Nationale Academie voor Crisisbeheersing (NAC) zich verhoudt tot en aansluit op de opleidingen crisisbeheersing van het NIPV. Gebrekkige aansluiting leidt tot spanningsvelden, miscommunicatie en gebrek aan afstemming tijdens landelijke crises. Dit vraagt om nader overleg en afstemming met de NCTV op basis van een crisisbeheersingsdoctrine. Uit deze doctrine kan een eenheid van opvatting ontstaan over de op te leiden crisisfunctionarissen en wie daarvoor verantwoordelijk is.

De onvrede over het opleidingsaanbod van het NIPV, zowel in kwaliteit als beschikbaarheid, leidt er toe dat meerdere regio's hun opleidingen in company organiseren of bij een commerciële partij afnemen.

4 Ervaren nieuwe kansen

Vorig jaar is de versterking van de crisisbeheersing ingezet, o.a. door het beschikbaar stellen van extra middelen. Deze versterking veronderstelt ook meer bovenregionale samenwerking. Datzelfde geldt voor de brandweezorg; de minister heeft hierover heldere uitspraken gedaan. De Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg gaat ook uit van meer interregionale samenwerking om de brandweezorg te verbeteren en bij een ramp of crisis het langer vol te houden. De samenwerking tussen regio's is gediend met onderwijs dat hierop is afgestemd. Daarbij is het zaak wel de juiste maat aan te blijven houden. Opleidingen voor bijvoorbeeld grote groepen vrijwilligers vragen om organisatie dichtbij de regio. Specialismen en beroepsopleidingen kunnen meer centraal worden georganiseerd. Opleidingen kunnen samenwerking bevorderen, door mensen samen te brengen, eenheid van opvatting te introduceren en gemeenschappelijke 'taal' te leren. Daartoe moeten de vakraden wel aangeven welke inhoud essentieel is binnen de opleidingen.

De vier grote gemeenten zijn voornemens een aparte beroepsopleiding in te richten voor brandwachten in beroepsdienst. Zij missen op dit moment vormingsaspecten in de opleiding tot manschap en zijn voornemens de opleidingen uit te breiden en te richten op de problematiek van de grote steden. Dit is een kansrijke ontwikkeling, die ook voor andere beroepskorpsen van belang is. Het kan leiden tot enkele locaties in het land, waar beroepsbrandwachten in korte tijd opgeleid worden met aanvullende vorming door geroutineerde instructeurs en docenten. Het thuisleren is normaler geworden door de nieuwe digitale mogelijkheden. Dit biedt kansen om 'tijd- en plaats onafhankelijk leren' in te voeren. Dit biedt voordelen in het aantal contacturen en in reisbewegingen bij een aantal veel voorkomende opleidingen.

Wat de doorbraak van de brede verspreiding van Artificial intelligence (AI) betekent is ongewis. Binnen afzienbare tijd zal dit ook in de brandweerwereld niet meer weg te denken zijn. Dit kan ons helpen ons optreden anders in te richten, bijvoorbeeld doordat bepaalde specialismen meer op afstand uitgeoefend kunnen worden. Dan zouden we ons onderwijs kunnen inrichten naar een basisopleiding, die rekening houdt met de ontwikkeling dat kennis en ervaring op afstand 'toegevoegd' wordt aan een incident. We kennen dit al bij bijvoorbeeld de Adviseur Gevaarlijke Stoffen. Dan zouden we ons onderwijsstelsel kunnen vereenvoudigen.

5 Het perspectief: 'de droom'

Ons is gevraagd te komen met een perspectief, een droom. Wij hebben ons afgevraagd wat de veiligheidsregio's nodig hebben om in 2035 hun maatschappelijke functie te kunnen vervullen. Onze referentie daarbij is de herijking van 'Brandweer over Morgen', de toekomstverkenningen uit 2022 van de brandweer en die van de crisisbeheersing en rampenbestrijding, zoals door de RCDV vastgesteld. Daarbij nemen we voor de opleidingen belangrijke punten in ogenschouw. Ons vertrekpunt is dat opleidingen essentieel zijn voor een goede taakuitvoering door onze brandweermensen en onze medewerkers in de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Bij onze 'droom' zijn we uitgegaan van een aantal trends, die voor het onderwijsstelsel van belang zijn:

Wat ons gaat helpen is de toenemende beschikbaarheid van kennis. ChatGPT en vergelijkbare programma's maakt de toepassing van kunstmatige intelligentie laagdrempelig en bereikbaar voor veel mensen en toepassingen. Kennisdeling zal nog gemakkelijker gaan. Zeker het delen van beelden, filmpjes en andere vormen van visualisering zullen toenemen.

De toenemende vergrijzing heeft invloed op de taken van de brandweer en crisisbeheersing; dit leidt tot verminderde zelfredzaamheid. Een voor de veiligheidsregio's op dit moment merkbare trend zal alleen maar toenemen. We hebben de organisatie af te stemmen op schaarste van mensen. Het aantal arbeidskrachten zal afnemen. Het afnemen van technisch geschoolde arbeidskrachten is voor ons nu al merkbaar; de verwachting is dat dit alleen nog maar toeneemt. We merken ook dat mensen veel korter in onze organisaties blijven. Ook hier hebben we rekening mee te houden. Of we over de benodigde financiële middelen kunnen beschikken, is lang niet zeker. We weten dat andere beleidsterreinen, zoals gezondheidszorg en Defensie, veel geld vragen van de overheid. De laatste jaren zien we een trend in de samenleving dat mensen de taak en rol van de overheid ter discussie stellen. Als deze trend zich doorzet, zal de 'gun-factor' afnemen en komen de overheidsfinanciën onder druk.

De burgers blijven de brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing nodig hebben voor (voorkomen) acute noodhulp in het fysieke domein⁷, gericht op maatschappelijke continuïteit. De kracht van onze organisatie blijft zitten in:

- a) Ons improvisatievermogen; wij zijn in staat om in vrijwel alle situaties in het fysieke domein een oplossing te bieden om 'in control' te komen.
- b) Onze snelle slagkracht; met ons fijnmazig netwerk van posten en paraatheidsregelingen kunnen de veiligheidsregio's binnen zeer korte tijd een grote hoeveelheid mensen en middelen alarmeren en georganiseerd inzetten. Dat maakt onze organisatie uniek.
- c) Het vanuit grootschalige incidenten gewend te werken in 'ad-hoc' teams en bij rampen en crisis bouwen en regisseren de veiligheidsregio's netwerken, die een acuut probleem moeten oplossen.

⁷ Politie in het sociale en ambulance in het medische domein

- d) We zijn een lokaal verankerde organisatie en daardoor in de nabijheid van de burgers en bedrijven georganiseerd. Ook komt het merendeel van onze medewerkers uit andere organisaties dan de veiligheidsregio's; dit is een niet te onderschatten verbinding met de maatschappij.
- e) Zowel voor de bevolking, onze teams, als voor onszelf zijn we in staat de acute risico's in beeld te brengen en kunnen we een inschatting geven van de gevaren met een bijbehorend handelingsperspectief.

Een belangrijk kenmerk om het bovenstaande te realiseren is dat wij een paraatheidsorganisatie zijn; om een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke continuïteit moeten we zelf leverzekerheid bieden.

Bij de opleiding tot manschap blijft het stelsel gebaseerd op het 'meester-gezel' principe en het duaal leren; een deel van de vaardigheden wordt in een opleidingsinstituut geleerd en een ander deel op de werkplek.

Instructeurs en docenten voor de opleidingen ten behoeve van de veiligheidsregio's komen uit de praktijk of hebben zelf praktijkervaring. Docenten en instructeurs zijn geselecteerd op hun didactische kwaliteit, en worden geholpen die ook steeds verder te verbeteren.

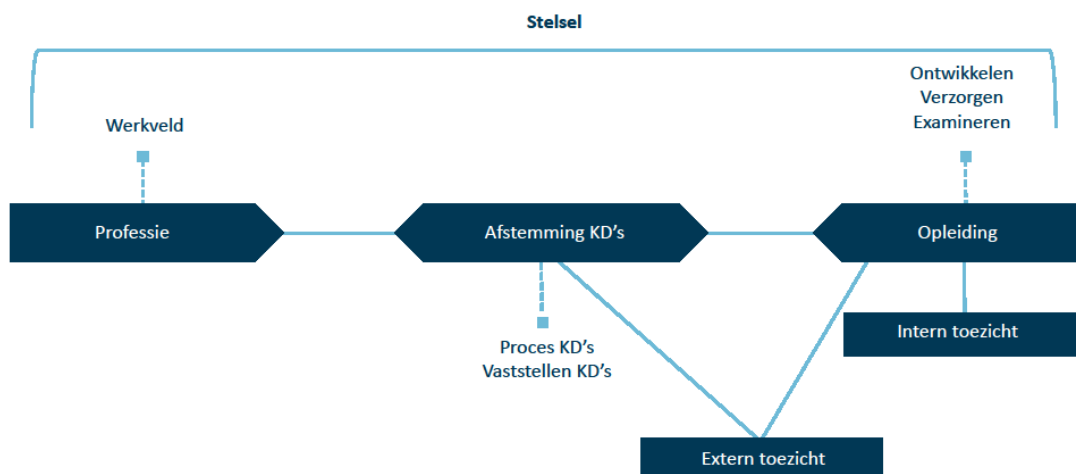
Bij operationele functies bevordert het stelsel het risicobewustzijn, samenwerken in teams, leiderschap, mentale weerbaarheid en oplossend vermogen. Het onderwijs is adaptief, past zich steeds aan naar aanleiding van veranderingen van het vak en veranderingen in het profiel van de op te leiden personen. Er is aansluiting bij de opleidingen voor de jeugdbrandweer en de toetsing door de ABWC. Het stelsel voorkomt dat er opleidingsmonopolies ontstaan bij externe opleidingspartijen.

Het stelsel gaat uit van de werkgeversverantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's op basis van (artikel 8 van) de Arbeidsomstandighedenwet. Het werkveld bepaalt wat er onderwezen moet worden en binnen welke kaders, de onderwijsinstelling bepaalt (didactisch) hoe dit gebeurt. Vraag en aanbod in kwantitatieve zin, maar ook als het gaat om tijd en plaats van de opleiding, worden in overleg tussen de veiligheidsregio's en opleidingsinstellingen bepaald.

Het stelsel faciliteert de systeemverantwoordelijkheid van de minister van J&V door zogenaamde 'ijkfuncties'⁸ in het stelsel op te nemen.

⁸ Gedacht wordt aan bevelvoerder, OvD, HOvD, ACB en CvD bij de brandweer en Caco, LCopi, LOT, vz. BT in de crisisbeheersingsorganisatie. Het argument daarbij is dat interregionaal (opgeschaald) samengewerkt moet kunnen worden door deze sleutelfunctionarissen en dat dit eenheid van opvatting vraagt.

Het onderwijs is gebaseerd op onderstaand model:



Figuur 7: Referentiemodel onderwijsstelsel

Het onderwijsstelsel is transparant, eenvoudig en kent een heldere governance. Het onderwijsstelsel maakt vervolgens deel uit van een groter – maar evenzeer eenvoudig – systeem, waarbij ook transparant is hoe dit stelsel, het operationele concept, vakbekwaam blijven en het bedrijfsvoeringconcept zich tot elkaar verhouden.

Het onderwijs is inhoudelijk gericht op een aantal fundamentele leerlijnen, die voortkomen uit de taakstelling van de brandweer en het versterken van de kracht van de organisatie:

- 1) veilig werken en het creëren van een veilige omgeving. Dit is terug te vinden in iedere basisopleiding, waarbij het om de eigen werkplek gaat en het kunnen maken van een taak-risico-analyse tot aan de specialist, die in staat is een regionaal risicoprofiel te maken.
- 2) Professioneel improviseren met beperkte middelen; het leren met beperkte middelen oplossingen te bedenken in een acute situatie.
- 3) Werken onder tijdsdruk en andere stressfactoren is iets wat iedereen in een 'warme functie' in de veiligheidsregio ervaart. Voor iedere medewerker is het belangrijk om te weten wat dit werken onder tijdsdruk betekent voor jezelf en voor de besluitvorming. Mentale weerbaarheid is essentieel.
- 4) Ons werk vindt plaats in teams of voor teams; te weten wat nodig is om te komen tot een goed functionerend team helpt voor een effectieve prestatie. Vergelijkbare kennis en vaardigheid zijn nodig om als teams samen te werken, zoals met meerdere eenheden bijstand verlenen of in (ad-hoc) netwerken en ketens tot een goed resultaat komen, zoals in een COPI of OT.

De branche bepaalt, op basis van doctrines, wat er onderwezen wordt. Het hoe is aan de opleidingsinstellingen. Een koppeling met het bedrijfsvoeringconcept (incl. vakbekwaam blijven en preparatie) is nodig om de randvoorwaarden goed in te vullen en het onderwijs in de organisatie te laten renderen. Het onderwijs werkt uit in een verzorgingsgebied, dus ook hiermee is afstemming nodig. Onderwijs kan niet zonder zicht te hebben op de maatschappelijke trends en daarop in te spelen.

De directies van de veiligheidsregio's, verenigd in de RCDV hebben kaders te stellen aan het onderwijs; zij staan voor eenheid van onderwijs, zorgen voor de juiste vertegenwoordiging in gremia van het stelsel en hebben ook andere randvoorwaarden in te vullen om het onderwijsstelsel te laten functioneren.

Het onderwijsstelsel leidt op en stimuleert het werken met beperkte kennis en kunde, aangevuld met kennis en kunde afkomstig van een (digitale) specialist op afstand. Dus de vaardigheid intelligentie toe te voegen aan eigen kennis en kunde om daarmee 'actie-intelligent' te worden.

Modern onderwijs dat is afgestemd op doelgroepen. Daar waar mogelijk op persoonlijke leerroutes. Een begin hiervan is al terug te vinden in het flexibele leerlandschap, zoals NIPV dit heeft ontwikkeld.

Vanuit de stelselverantwoordelijkheid van de minister ligt het voor de hand het Besluit personeel veiligheidsregio's te beperken tot aspecten die te maken hebben met regiogrensoverschrijdend optreden, bijstand van eenheden⁹ (niet van functionarissen) en aansluiting van de leiding en coördinatie op het nationale stelsel van crisisbeheersing.

Het stelsel houdt rekening met schaarste van mensen en gaat dus zorgvuldig met menskracht om. Omdat mensen een korte verblijftijd hebben in de organisatie, zijn de opleidingen compact qua tijdsbesteding. Om de toestroom van meer mensen in het onderwijs mogelijk te maken, is het stelsel in staat 'voortrajecten' te organiseren voor specifieke doelgroepen (zoals atechnische mensen, of mensen met dyslexie, etc.). Ook kent het stelsel verschillende tijdschema's (avond, dag, weekend en week) om een opleiding te volgen. Uiteraard houdt het stelsel rekening met verschillende leerstijlen. Het onderwijsstelsel is doelgroepgericht. Vrijwilligers willen de opleiding in de nabijheid, geen ballast in de opleiding en een beperkt aantal contacturen; zij willen tenslotte snel ingezet kunnen worden. Beroeps volgen een dag-, weekend- en/of weekopleidingen op één of twee centrale locaties en hebben meer aandacht voor mentale vorming en de 24-uur teams. Daarnaast hebben zij al een minimale mbo-startkwalificatie¹⁰, wat voor vrijwilligers minder vanzelfsprekend is.

Vanzelfsprekend leidt het onderwijs op tot de gewenste startkwalificatie voor de functie.

Aan de hand van een toets wordt bepaald of iemand voor een bepaalde functie beginnend beroepsbeoefenaar is. Voor een beperkt aantal functies is er aanvullend een onafhankelijk examen met een diplomavereiste.

Opleidingsinstituten voldoen aan een landelijk vastgesteld kwaliteitskader en worden daar periodiek op getoetst, waarbij de frequentie en vorm zo is ingevuld dat de administratieve last beperkt is en de toegevoegde waarde herkenbaar. Ook is er een periodieke toetsing op de werking van het stelsel in het geheel. Die toetsing geeft de minister van J&V de mogelijkheid de stelselverantwoordelijkheid in te vullen.

⁹ De bijstandsaanvragen gaan regulier over eenheden en niet over functionarissen. Het Besluit zou dan gericht moeten zijn op elementen die in de kwalificatiedossiers van leidinggevende functionarissen opgenomen moeten worden, willen de genoemde elementen geborgd zijn

¹⁰ Afspraak in het kader van het tweede loopbaanbeleid

Het onderwijsstelsel geeft input voor na- en bijscholingsprogramma's en stimuleert leergroepen. Dit is nu buiten de scope van dit onderzoek gehouden.

Bij alle operationele functies bevordert het stelsel het risicobewustzijn, samenwerken in teams, leiderschap, mentale weerbaarheid en oplossend vermogen. Het stelsel voorkomt dat er een monopolie ontstaat buiten de veiligheidsregio's om. Het dient adaptief te zijn op veranderingen van het vak en veranderingen in het profiel van de op te leiden personen.

Voor de crisisbeheersing richt het centraal binnen de branche in te richten onderwijs zich op de hoofdprocessen:

- Informatiemanagement
- Leiding en coördinatie
- Communicatie
- Netwerkontwikkeling en -beheer

6 Verdiepende analyse

In hoofdstuk 3 is een overzicht gegeven van ervaren knelpunten in het huidige stelsel, door de veiligheidsregio's, opleidingsinstituten en NIPV. In dit hoofdstuk maken we hierop een verdiepende analyse. Je kunt op verschillende manieren tegen het huidige opleidingsstelsel aankijken. Wij hebben voor onze analyse gebruik gemaakt van een aantal referentiekaders, die randvoorwaardelijk zijn voor het nieuwe stelsel.

- a) Referentiemodel opleidingsstelsel. In figuur 7 is ons referentiemodel weergegeven. Dit model is gebaseerd op het onderwijs bij politie en defensie. Dit model komt grotendeels overeen met wat in het regulier onderwijs gangbaar is.
- b) Paraatheid en continuïteit. De brandweer en crisisbeheersingsorganisaties zijn parate organisaties. Deze paraatheid is georganiseerd middels roosters of 'vrije instroom'. Mensen snel vakbekwaam maken voorkomt haperingen in de spoedeisende dienstverlening.
- c) Reactie op trends. De opleidingsinstituten merken verschillende trends op. Is het stelsel in staat tijdig te reageren op deze trends om effectief te blijven voor de veiligheidsregio's?
- d) Ketenbenadering. Het opleidingsstelsel is onderdeel van een keten. Zo verwachten wij een koppeling met de 'branche' middels doctrines, werkprocessen en werkwijzen, RIE, preparatie, evaluaties en vakbekwaam blijven. Dit alles gekoppeld aan een bedrijfsvoeringsmodel.
- e) Effectieve en efficiënte bedrijfsvoering. Hoewel er spanning zit tussen het organiseren van paraatheid en effectieve, efficiënte bedrijfsvoering, is dit wel een belangrijke bril om kostenbewustzijn aan te jagen.
- f) Is andere wetgeving (m.u.v. Wet veiligheidsregio's) in beeld? Voor bepaalde taken is er specifieke wetgeving (b.v. duiken, chauffeur). Is het stelsel toegerust deze wetgeving te incorporeren?

Wat zijn nu de witte vlekken, knelpunten, welke analyse kunnen we eronder leggen en in welke volgorde dienen ze te worden opgelost?

Het versterkingsplan brandweeronderwijs was gebaseerd op uniforme kwaliteitsinstrumenten en eenduidige uitvoering via brancheafspraken. Daarbij was natuurlijk de vraag: waar ga je reguleren, waar laat je regionale ruimte? Dit is een 'schuifregelaar' die per veiligheidsregio verschillend is uitpakkt. Lokale ruimte nastreven heeft ook te maken met proportionaliteit en financiën.

Alleen: juist bij kwaliteits- en stelselafspraken ontkom je niet aan collectieve afspraken, normering en borging. Er waren bij de versterking van het brandweeronderwijs in 2012 premissen voor het ontwerp die een optimaal ontwerp in de weg stonden. Schetsen van een groene weide vraagt een toets op deze premissen en of ze nog legitiem zijn. Door het versterkingsplan zijn overigens vele witte vlekken in de kwaliteit van het brandweeronderwijs van voor 2012 opgelost.

Luisterend naar de veiligheidsregio's, instructeurs, opleidingsinstituten, ministerie van J&V, inspectie J&V, vakbonden, oud cursisten, hoofden vakbekwaamheid (brandweer en crisisbeheersing), leiding en medewerkers van het NIPV, oud-gedienden, etc. komt er veel op ons af. Vrijwel iedereen heeft een mening over het onderwijs(stelsel) of er een ervaring mee. De algemene opvatting is dat de kwaliteit van het onderwijs goed is. Er zijn veel opvattingen over wat er beter zou moeten of zou kunnen. Ook zijn er veel bemerkingen; vaak geprojecteerd op anderen. Soms heeft een actor niet in de gaten, dat deze zelf meer kan bewerkstelligen dan deze beseft. Deze lang bestaande onvrede heeft tot nu toe niet geleid tot een effectieve aanpak ('veel gepraat, weinig wol'). Gebrek aan regie en rolvastheid zijn hier belangrijke factoren in.

Zo is de verstarring van het stelsel al jarenlang onderwerp van gesprek; toch heeft het tot nu toe geen plek gekregen in gesprekken en correspondentie tussen het ministerie en het Veiligheidsberaad. Je zou verwachten dat er bij de minister op aangedrongen is om de ministeriële besluiten, die ten grondslag liggen van de verstarring, aan te passen.

De vraag is wie het overzicht van het geheel nog heeft; onze indruk is dat dat overzicht er niet is op de plaatsen waar je dat zou mogen verwachten, zoals bij de RCDV, het NIPV, de werkveldadviescommissie, vakraad Leren en Ontwikkelen. Wellicht mede daarvoor gaan de regio's hun eigen weg, zonder al te veel afstemming; op veel plekken zien we pogingen 'het wiel uit te vinden'. We merkten dat de vakraad Leren en Ontwikkelen en de Werkveldadviescommissie zoekend zijn naar hun eigen rol en positie. Dat geldt overigens ook voor het onderwijscuratorium van het NIPV, als het gaat over de externe toetsende functie van het onderwijsstelsel.

Wat ook opvalt is dat de vakbonden in het stelsel een grotere rol spelen dan je op basis van de wet en AMvB zou verwachten. Daarnaast is de rol van de ondernemingsraden bij de regio's weer onderbelicht in het huidige stelsel.

Vanuit het project Versterking brandweeronderwijs is vanaf 2015 sterk ingezet op de kwaliteit van de opleidingsinstituten van de brandweer. Het effect is merkbaar op verschillende manieren; de bedrijfsvoering komt beter op orde, de onderwijskwaliteit neemt toe, de kosten overigens ook. De vraag die niet duidelijk beantwoord kan worden gaat over wie legitiem het niveau kan normeren en wat de consequenties zijn als je niet voldoet aan deze norm. Bij het huidige kwaliteitssysteem is nog een aantal kanttekeningen te plaatsen:

- het borgt niet de feedback van (oud) cursisten over het kwalificatiedossier, les- en leerstof, lesmethoden en instructeurs in een leerloop;
- hetzelfde geldt voor de bevindingen van examenkandidaten en instructeurs over de uitvoering en inhoud van examens en
- er is geen landelijke norm voor de didactische kwaliteiten van instructeurs en docenten.

Door het inzetten van functiegericht opleiden ontbreken er koppelingen tussen verschillende functies die je wel zou verwachten. Zo ontbreekt er bijvoorbeeld een koppeling tussen het onderwijs over het leiderschapsconcept van een operationeel leider en het onderwijs aan een voorzitter van het BT. Dat kan er toe leiden dat er geen eenheid van opvatting is over de aanpak van crises. Dit gaat ten koste van een goede onderlinge afstemming voorafgaand en in een crisissituatie. Deze koppeling ontbreekt overigens ook bij het onderwijs van leidinggevend van de andere kolommen, die functioneren in een Copi, OT en BT.

6.1 Analyse organisatie

Stelseltoezicht en evaluatie

In het Versterkingsplan brandweeronderwijs werd het extern toezicht op de kwaliteit van het stelsel en onderwijs als taak toebedeeld aan het ministerie en inspectie J&V. Het curatorium zou extern toezicht houden op de wijze waarop veiligheidsregio's invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor de vakbekwaamheid van het personeel (incl. het onderwijs, bijscholen en oefenen).

De **minister** is stelselverantwoordelijk, maar wat dit precies inhoudt lijkt onduidelijk en laat ruimte voor verschillende interpretaties. De minister wilde in de wet iets over de kwaliteit van het onderwijs vastleggen, maar zag zichzelf niet in toezichthoudende en handhavende rol. Destijds was het ministerie blij dat het NIPV en de veiligheidsregio's het eens werden over kwaliteitsstandaarden. De minister wilde de kwaliteit bevorderen, maar niet afdwingen. Toezicht op het stelsel is ook geen wettelijke taak van de Inspectie J&V. Er is een indirecte vorm van toezicht via de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Inspectie J&V. Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs is ook geen taak van J&V. Het ons conformeren aan het kwaliteitsregime van het ministerie van OCW en de Onderwijsinspectie lijkt buitenproportioneel voor brandweer en crisisbeheersing. Een OCW-accreditatie van opleidingen staat namelijk haaks op het functiegericht opleiden van de brandweer.

Het **onderwijscuratorium** zou volgens het Versterkingsplan gevraagd en ongevraagd advies geven aan het bestuur NIPV en aan het ministerie. Dat laatste is nog nooit gebeurd, maar was bij het ontwerp een wens van het ministerie. Een aantal keren per jaar de onderwijsagenda met het onderwijscuratorium bespreken: functioneert het stelsel, zijn er rariteiten? Nooit van gekomen. Het onderwijscuratorium levert vooral inhoudelijke expertise op beschouwing van het onderwijs, het tegenlezen van de auditrapporten (legitimatie voor bestuur) en oefent controle uit op dat wat TEC daarin doet (organisatie van de audits). Het onderwijscuratorium adviseert het bestuur NIPV met betrekking tot certificering van opleidingsinstituten voor de brandweer, het bestuur verleent formeel het keurmerk. Het kent een representatieve bezetting met expertise op dit domein, zoals: wo, hbo, mbo, politieacademie, defensieacademie. Deelnemers vanuit brandweer en crisisbeheersing zitten er ook in om belangen te behartigen. Daardoor gaat het niet alleen over kwaliteit, maar ook over organiseerbaarheid. Organisatorische, financiële belangen kunnen botsen met vakkundige inzichten. Het onderwijscuratorium zal echter geen adviezen geven die maar op één manier kunnen worden uitgevoerd. Ze bewaken vooral kwaliteit van de audit en onderbouwing van het advies. Personele wisselingen in het onderwijscuratorium maken het lastig om tot een goede bezetting te komen met borging van continuïteit.

NIPV organiseert audits op basis van het waarderingskader KAB bij opleidingsinstituten voor de brandweer (geen wettelijke taak, maar afspraak) en houdt toezicht en handhaaft op kwaliteit examinering (wettelijke taak).

Bureau TEC houdt intern toezicht op de kwaliteit en de onafhankelijkheid van examinering en certificering. TEC zou in eerste instantie buiten NIPV worden ingericht, maar men wilde geen agentschap of ZBO inrichten. Betrokken partijen vonden dat overdone: "de kwaliteit krijgen we ook wel zo op orde". Echter, het NIPV is zelf ook een opleidingsinstituut met opleidingen die ertoe doen. De constructie is in feite oneigenlijk, omdat de directeur van de

brandweeracademie dezelfde persoon is waaraan bureau TEC verantwoording aflegt. Dat knelt.

Commissies TLT zijn een soort verlengstuk van het toezicht dat we hebben bedacht. Idee bij het Herontwerp examinering 2016 was dat kleine examens, niet complex, ook wel op locatie konden plaatsvinden als daar mensen beoordelen die wel zijn opgeleid. Introductie van leerwerkopdrachten hadden tot doel om leerwerkplekbegeleiders meer in positie te brengen. Maar heeft het dat gebracht, want het levert ook veel meerwerk op. Er lagen verwachtingen onder het herontwerp die tot doel hadden een onderwijsstelsel in te zetten dat voor iedereen te doen is. De examenstructuur en of het oplevert wat we ervan hadden verwacht is nooit geëvalueerd.

Essentiële zaken blijven landelijk geëxamineerd. Het proces welke componenten van examinering lokaal, autonoom kunnen worden georganiseerd en welk toezicht je daarop laat plaatsvinden ligt nu op tafel. Sommige opleidingsinstituten wensen een groter deel van autonomie; meer examenonderdelen, hele examens, maar ook de organisatie ervan en het sturen van examinatoren (nu landelijk) zelf gaan regelen. In plaats van alleen toetsen de hele examinering. Andere instituten delen deze wens niet.

Vanuit het referentiemodel worden de examens afgenomen door het eigen opleidingsinstituut, onder toezicht en/of in het bijzijn van iemand van het TEC. Deze wijze van werken is minder arbeidsintensief voor het TEC en leidt vermoedelijk tot minder klachten bij de opleidingsinstituten.

We kunnen de conclusie trekken dat een aantal premissen in het oorspronkelijke versterkingsplan op het gebied van toezicht en evaluatie niet is gerealiseerd. De stelselverantwoordelijkheid van de minister is onduidelijk, hoe deze zich verhoudt tot die van de werkgever ook. Extern toezicht door een onderwijscuratorium werd hybride toezicht door een mix van externen en vertegenwoordigers vanuit de brandweer. Een onafhankelijk bureau TEC buiten het NIPV werd een semi-onafhankelijk bureau binnen het instituut. De doelstellingen van het introduceren van verlengd toezicht door de regio's zelf via TLT's zijn niet geëvalueerd.

Stelselverantwoordelijkheid en sturing

Vanuit het oogpunt van de Arbeidsomstandighedenwet is de positie van de veiligheidsregio's als werkgever in het onderwijsstelsel bijzonder. Door het vaststellen van het Besluit veiligheidsregio's en het Besluit en Regeling personeel veiligheidsregio's vult de minister van J&V een groot deel van deze verantwoordelijkheid in. Dit versterkt de minister met het vaststellen van de kwalificatiedossiers, waarin meer is vastgelegd dan dat de stelselverantwoordelijkheid raakt; dan is de minister hierop ook politiek en bestuurlijk aanspreekbaar. De stelselverantwoordelijkheid zou zich in onze ogen moeten toespitsen op interregionale samenwerking en op zogenaamde 'IJKfuncties' (manschap, bevelvoerder, officier van dienst, hoofdofficier van dienst, Caco, leider COPI en leider OT). De huidige regelgeving verstart de benodigde flexibiliteit en bedreigt daarmee de continuïteit van de brandweezorg en crisisbeheersing, wat tot gevolg heeft dat de kwalificatiedossiers niet aansluiten op de behoefte van de veiligheidsregio's. Het lukt de veiligheidsregio's immers niet altijd voldoende mensen te krijgen met de benodigde startkwalificatie en tijdig de

mensen opgeleid te krijgen, vanwege de eisen vanuit de kwalificatiedossiers. De kwalificatiedossiers zijn overigens ook niet altijd actueel.

De geïsoleerde invoering van les- en leerstof zonder een met de veiligheidsregio's afgestemd invoeringsplan maakt dat de regio's te maken krijgen met nieuwe ontwikkelingen, waar zij, in hun beleving, niet om hebben gevraagd. Er ontbreekt sturing vooraf en kaderstelling op de inhoudelijke wijzigingen van de kwaliteitsdossiers.

Daarnaast leidt het opnemen van de vele functies in het Besluit personeel veiligheidsregio's tot een grote examendruk bij het examenbureau en de veiligheidsregio's. Dit klemt te meer door de schaarste van examinatoren en vanwege de hoge kosten van examens.

Opleidingsinstituten

De veiligheidsregio's zijn erin geslaagd het brandweeronderwijs met gemiddeld goede kwaliteit te continueren, nadat het besluit van het Veiligheidsberaad uit 2015 over een meer centrale invulling anders is opgepakt. Iets meer dan de helft van de regio's heeft de opleidingen tot manschap, chauffeur en bevelvoerder ondergebracht in een gezamenlijk construct (coöperatie of stichting). Een aantal regio's onderzoekt dat op dit moment. De regio's die samenwerken profiteren van de effectiviteit, robuustheid en kwaliteitsverhoging.

Instructeursfunctie

De rol, functie en invloed van parttime instructeurs en examinatoren is een onderwerp, waarin de veiligheidsregio's gezamenlijk koers moeten pakken. Veel signalen maken duidelijk dat er een ander construct nodig is voor een toekomstvaste oplossing, waarbij sturing op kwaliteit en arbeidstijd geregeld is. Tegelijk zijn hierbij persoonlijke belangen betrokken, waarmee wijziging van het construct vraagt om een zorgvuldige aanpak.

Stapelen van taken, rollen, functies en middelen

De organisatie van het onderwijs in de veiligheidsregio's kenmerkt zich door een stapeling van taken, rollen en functies. Dit speelt bij (coördinerend) instructeurs, trajectbegeleiders, leerwerkplekbegeleiders, docenten, hoofden vakbekwaamheid, examinatoren, leden van de vakraad leren en ontwikkelen, werkveldadviescommissie, clusterwerkgroepen en onderwijscuratorium. Op deze manier gaan we niet zuinig om met de capaciteit en kwaliteit van mensen. Niet zelden plegen we roofofbouw. We weten dat het anders organiseren ons gaat helpen effectief en efficiënt op te leiden. Door meer samen te doen en door instructeurs en docenten fulltime of parttime aan te stellen, is er minder snijverlies; het maakt het mogelijk hen breder in te zetten (bv. onderwijs ontwikkelen en examineren). Meer samen opleiden en het 'delen' van instructeurs zal over en weer de uitwisselbaarheid vergroten. Dit helpt in schaarste vraagstukken en interregionale samenwerking. De docenten/instructeurs zijn in dienst van een veiligheidsregio of het NIPV.

Ook zijn vaak de middelen voor het geven van onderwijs nodig, die niet exclusief beschikbaar zijn voor dat doel, zoals tankautospuiten, leslokalen, etc.. Deze stapeling heeft als voordeel dat er een goede binding is met de praktijk en meervoudig gebruik is over het algemeen kostenefficiënt. Het grote nadeel hiervan is, dat 'men dit erbij doet', waardoor het trage processen zijn en er niet altijd de benodigde professionaliteit is.

Sommige regio's zijn niet in staat de leerwerkplekbegeleiding goed in te richten, terwijl dit wel een wezenlijk deel van het onderwijs voor manschap behelst. Hier mist de onderlinge uitwisseling van goede ideeën en een stimulans tot verbetering.

6.2 Analyse kwaliteit(sborging) onderwijs

Kwaliteit van inhoud vakbekwaamheid

Op papier is de structuur rond het maken en onderhoud plegen op kwalificatiedossiers zo ingericht dat aanpassingen niet moeten leiden tot onverwachte, ongewenste of nadelige effecten voor het veld. Maar in de praktijk ontbreekt de structuur om het op het juiste moment aan de juiste expert voor te kunnen leggen die de impact van een 'go/no go' snapt. Die impact kan regionaal heel erg verschillen en heb je daar zicht op?

Kwalificatiedossiers worden voorbereid in een clusterwerkgroep met experts op voordracht van de branche. Het NIPV faciliteert het proces en de inhoud vanuit onderwijskundige formats. De afspraak dat voldoende experts uit regio's worden aangeleverd wordt niet altijd waargemaakt. Als vanuit zes regio's experts worden gevraagd en er leveren er maar drie dan is de kans groot dat andere regio's over het uiteindelijke resultaat ontevreden zullen zijn. Het maken van een impactanalyse op de wat de effecten zijn is belegd bij de werkveldadviescommissie met vertegenwoordigers uit alle vakraden. Toch gaat het soms mis. We moeten de tijd nemen om te analyseren waarom het misgaat om op dieper niveau te kunnen leren. Een doctrinecommissie en doctrines zouden dit proces kunnen verbeteren. Je hebt dan een standaard te pakken. Die vergemakkelijkt het opstellen van een kwalificatiedossier aanzienlijk.

Het vaststellen van de status van een diploma door het ministerie verloopt soms zeer traag, waardoor kwalificatiedossiers die moeten worden aangepast tijdelijk een onduidelijke status hebben. Dit leidt tot hybride leergangen en vage diplomtitels (vooral Multi, Bevolkingszorg).

De branche wil de consequenties voor de opleidingen op hoofdlijnen hebben, voordat ze ja zeggen tegen een kwalificatiedossier. Het opleidingsplan dat op hoofdlijnen is ontwikkeld in een clusterwerkgroep wordt ook vooraf met opleiders (ROI's) besproken. Als de grote opleidingsinstituten zeggen dat het prima uitvoerbaar is, dan kan dat voor een kleine opleider toch heel anders zijn.

Duaal leren (in opleidingsinstituut en op je werkplek) is een onderwijskundige keuze. De keuze voor duaal leren heeft ook te maken met kosten en 'couleur locale' voldoende in de opleiding te krijgen. Les- en leerstof geeft een aantal opties (bijvoorbeeld verschillende vormen van blussen) en ga nou in de regio eens aan de gang met wat voor jullie te doen gebruikelijk is. Opleiding gaat ook over lokale mores: toon van leidinggeven, bepakkings van de voertuigen. Dit veronderstelt wel vakkundigheid en vraagt veel van een leerwerkplekbegeleider, zoals coachende en didactische vaardigheden. We hebben het toezicht daarop onvoldoende geregeld.

In de leidraad oefenen zaten teveel elementen die voor een groot deel van de regio niet relevant waren. Dus wilde men terug naar branchestandaarden om het volume van te onderhouden vakbekwaamheid te verkleinen en daarmee in de oefenroosters ruimte creëren

voor regionale eigenheden. Een onderhoudsstelsel voor deze standaarden, zoals bij kwalificatiedossiers, is er niet. Het omzetten van standaarden in oefenprogramma's vraagt vakmanschap. Regio's worstelen hiermee.

De inzet bij het project versterking Brandweeronderwijs op kwaliteit heeft resultaat gehad. Er is met name geïnvesteerd op de kwaliteit van de opleidingsinstituten. De normering op vakbekwaam blijven is zeer beperkt uit de verf gekomen. De RCDV heeft slecht voor twee functies de 'vakbekwaam blijven' norm vastgesteld. Het is verder overgelaten aan de veiligheidsregio's zelf. Hier gaan we niet verder op in, gezien de scope van onze opdracht.

Daardoor is het onduidelijk of hetgeen geleerd is aan vaardigheden, in het vervolg van de beroepsuitoefening ook goed wordt toegepast. Dit is extra relevant bij handelingen of routines (drills), die belangrijk zijn in het kader van de persoonlijke en/of team veiligheid en/of die van de omgeving. Het beeld is dat er veel meer aangeleerd is, dan ooit in de praktijk op de oefenmomenten onderhouden kan worden. Hierop vindt geen analyse plaats, noch is er sprake van een inzicht wat het bijhouden van de vaardigheden in de praktijk aan tijd kost. Dit geldt voor zowel de brandweer als crisisbeheersing.

Het ontbreekt aan een structurele 'leerloop' in het onderwijs geven. Regionaal is er weliswaar input van cursisten en instructeurs, met als doel te komen tot verbeteringen. Dit is niet gekoppeld aan een landelijk systeem, waarin leren en verbeteren voorop staat. De landelijke 'leerloop' waarbij een koppeling is te vinden tussen feedback van cursisten, docenten, instructeurs, examinatoren etc. en verbeteringen in het onderwijs en of examinering is niet aangetroffen.

De versplintering in de uitvoering en geen volwaardige invulling van de instructeur-/docentfunctie veroorzaken onder meer het volgende: het ontbreekt aan een structurele terugkoppeling tussen de instructeurs en de onderwijskundigen die betrokken zijn bij het opstellen en/of onderhouden van het kwalificatiedossier. Daardoor mist het aan directe feedback.

Kwaliteit van uitvoering van initiële opleidingen

De KAB-certificering is destijds ingevoerd als 'pleister op de wonde' voor het uitblijven van één opleidingsinstituut. Deze vorm van certificering functioneert inmiddels in de praktijk en richt zich op de regionale opleidingsinstituten en het NIPV. Bij de invoering ervan werd uitgegaan van een aantal premissen:

- 1) Waarderingkader KAB voor opleidingsinstituten werkt op basis van commitment werkgever en bestuur om alleen op te leiden en te examineren in gecertificeerde opleidingsinstituten. Een wettelijke basis ontbreekt voor het ontnemen van een accreditatie en het niet kunnen examineren. Het functioneert bij akkoord van alle betrokken, maar schendt overigens wel het fundamenteel recht van studenten om examen te mogen doen.
- 2) KAB certificering zal indirect leiden tot schaalvergroting en het verhogen van het lerend vermogen.
- 3) Het moet een collegiaal stelsel worden, waarbij men bij elkaar in de keuken de check doet op kwaliteit: betaalbaar, proportioneel, herkenbaar en van en door de brandweer. Wat niet hielp was het mechanisme van 'de slager keurt eigen vlees', dus werd een

compromis gezocht: een 'lead auditor' van buiten aangevuld met mensen uit het opleidingsveld.

- 4) TEC houdt onafhankelijk toezicht; niet direct gekoppeld aan het bestuur en heeft geen wettelijke basis.

De meerwaarde van de KAB is er vermoedelijk wel, alleen niet aangetoond. De inrichting van het KAB is destijds gespiegeld aan het mbo/hbo-onderwijs. De KAB-certificering gaat alleen over het brandweeronderwijs. Het is niet duidelijk hoe, gezien vanuit de systeemverantwoordelijkheid van de minister, gestuurd wordt op de kwaliteit van de opleidingsinstituten voor de crisisbeheersing.

Het waarderingskader KAB heeft effect op de kwaliteit van het onderwijsinstituut. Het is niet duidelijk wat de bijdrage hiervan is geweest op de kwaliteit van de 'producten' van het onderwijs; noch is duidelijk of het slagingspercentage is toegenomen als gevolg van het waarderingskader KAB, noch is duidelijk of mensen beter opgeleid zijn voor hun functie bij de brandweer. De kwaliteit van de uitstroom wordt niet gevolgd. Het is wel duidelijk dat invoering van dit kader en de daarbij behorende toetsingsmechanismen kostenverhogend heeft gewerkt. Het waarderingskader KAB is door de veiligheidsregio's zelf vastgelegd in het Veiligheidsberaad; het kent geen wettelijke grondslag. Het Algemeen Bestuur van het IFV heeft dit destijds overgenomen en ingevoerd. Een evaluatie ligt voor de hand met name gericht op de meerwaarde en niet op het functioneren.

NIPV doet audits, ook schouw en accreditatie van examenlocaties. Die laatste is logisch, want is een wettelijke taak (toezicht op kwaliteit en handhaving examinering). De eerste is niet logisch, want geen wettelijke taak maar een brancheafpraak (toezicht op kwaliteit onderwijs).

Het proces van beoordeling, auditrapportages en keurmerkverlening loopt en is onlangs geëvalueerd. Conclusie van de enquête is dat de auditsystematiek voldoende uitvoerbaar is en het juiste toetst. Met het onderwijscuratorium is op basis hiervan besproken en besloten om te blijven werken met het waarderingskader KAB. Wel is de handleiding Toetsing KAB aangepast op basis van de evaluatie en advies van het onderwijscuratorium. De certificeringstermijn blijft op 4 jaar staan.

De discussie over 'wat willen we centraal en wat kunnen we decentraal' wordt gevoerd. Wat is het effect als NIPV zich alleen richt op de kwaliteit van het examen en niet op de kwaliteit van opleidingsinstituten? Wat als ook toezicht op kwaliteit examinering bij opleidingsinstituten komt te liggen? Het onderhoud op de kwaliteit van onderwijsgevend personeel verschilt sterk per regio. Een check op het onderhouden van de didactische en pedagogische kwaliteit en vakbekwaamheid van onderwijsgevend personeel loopt via de audit.

Branche- en samenwerkingsafspraken

Er zijn best veel samenwerkingsafspraken gemaakt. Het opstellen van kwalificatiedossiers (deels), opleidingsplannen, examenplannen, kwaliteitsbewaking, Bureau TEC, WVA, Curatorium zijn allemaal brancheafspraken. Daar waar je naar meer uniformiteit wilt loop je aan tegen regionale autonomie, bestuurlijk en operationeel. Het ontwikkelfonds berust ook op afspraken. We leggen met elkaar geld in om ervoor te zorgen dat les- en leerstof continu

kan worden geüpdatet. Planning en omvang budgetten wordt in feite door de WVA bepaald. Maar hebben we voldoende kennis van de sturingsmechanismen?

6.3 Analyse kosten en bedrijfsvoering

Kosten

Er gaat veel geld om in de opleidingen voor het personeel van veiligheidsregio's. Door de kortere verblijftijd in de organisatie zal het aantal op te leiden medewerkers gaan toenemen. Sommige regio's merken dat nu al. Een totaal inzicht is moeilijk te krijgen. In het verleden is een poging gedaan om met behulp van een wiskundig model het strategische personeelsbeleid inzichtelijk te maken. Er waren teveel onzekerheden in variabelen om het model werkend te krijgen. Regio's krijgen onvoldoende grip op de behoeftestelling, hetgeen in het afstemmen van vraag en aanbod ook kostenverhogend werkt.

Meerdere regio's geven het signaal af dat belastinginspecteurs van mening zijn dat op het huidige construct van het inhuren van instructeurs belastingafdrachten moeten plaatsvinden (loonbelasting of btw). De verwachting is dat ieder opleidingsinstituut dit zal treffen. De btw afdracht geldt nu al voor de detachingsconstructies van de docenten voor het NIPV, hetgeen kostenverhogend werkt.

De onvrede over de kosten van de opleidingen en examens is breed hoorbaar. Het heeft alleen nog niet geleid tot een gesprek hierover of enige vorm van begrenzing. Het is ons niet duidelijk wat maakt dat dit gesprek nog niet heeft plaatsgevonden.

De verwachte groei van het aantal op te leiden medewerkers zal leiden tot hogere opleidingskosten. Niet iedere regio anticipeert hierop. Ook is er geen actie merkbaar om het schaarste vraagstuk van geld op te lossen, door de versnippering van taken in het stelsel te beëindigen of te verminderen.

Bedrijfsvoering

De veiligheidsregio's projecteren vele opleidingsvraagstukken op het NIPV. Alleen in de meeste gevallen zijn zij zelf aan zet. Dat kan als individuele veiligheidsregio, maar veel vraagstukken vragen om een collectieve aanpak door de veiligheidsregio's. De veiligheidsregio's pakken hierin onvoldoende positie en/of onvoldoende door. Eigenlijk laten zij zich veel overkomen. Er is maar een zeer beperkt aantal mensen in de top van de veiligheidsregio's, het NIPV, het ministerie en de inspectie dat overzicht heeft op het hele stelsel en de mogelijkheden tot verandering.

Alle veiligheidsregio's willen hun (nieuwe) medewerkers zo snel mogelijk in een parate functie hebben. Daarbij maken zij over het algemeen beperkt gebruik van de eigen mogelijkheden. Zo heeft iedere regio mensen in opleiding al snel als aspirant in te zetten; natuurlijk met de nodige beperkingen en afspraken. Het ervaren probleem in het tempo van opleiden zien veiligheidsregio's als iets wat de opleidingsinstituten of het NIPV zouden moeten oplossen. De laatste heeft echter alleen een rol in het aanpassen van onderwijsvormen. Het organiseren dat medewerkers ook een dag-, weekend- of weekopleiding kunnen volgen, is iets wat veiligheidsregio's zelf met de betrokken cursist en het eigen opleidingsinstituut kunnen/moeten regelen.

Het feit dat veiligheidsregio's naar commerciële aanbieders gaan, zoals bij opleidingen in het domein van crisisbeheersing en voor brandweerdruiker pleit niet voor het eigen onderwijsstelsel en de eigen instituten. Het is wellicht op de korte termijn een oplossing, met name om paraatheidsvraagstukken op te lossen. Op de lange termijn holt dit de positie van de (regionale) opleidingsinstituten uit. Het ontbreken van een visie van de veiligheidsregio's op het NIPV als opleidingsinstituut voor de crisisbeheersing is hier debet aan.

6.4 Analyse matchen vraag en aanbod

Het Besluit veiligheidsregio's en het Besluit personeel veiligheidsregio's passen als regelgevend kader niet meer bij de actualiteit. Sommige benoemde functies bestaan niet meer en sommige functies komen nauwelijks voor in veiligheidsregio's. Daarnaast is het spanningsveld met de Arbeidsomstandighedenwet al eerder gemeld. Toch hebben het Veiligheidsberaad, noch de veiligheidsregio's de afgelopen jaren op het Besluit personeel veiligheidsregio's een wijziging gevraagd, laat staan de vraag gesteld om de hele AMvB te laten vervallen. Door het vertoon van onmacht om deze verstarring aan te pakken, blijven de veiligheidsregio's in dit keurslijf en ontstaat gebrek aan flexibiliteit. Het wijzigen van een AMvB is nu eenmaal een traag proces.

Het huidige Besluit is functiegericht, zowel voor functies tijdens incidenten als voor functies in de organisaties. Dus als de werkwijze op straat of in een crisisteam anders ingericht wordt, waardoor functies vervallen of er bij komen, vraagt dit aanpassing van het Besluit. Hetzelfde geldt voor de niet-repressieve functies in de brandweerorganisatie; inmiddels zijn de veiligheidsregio's zodanig gereorganiseerd dat er functies uit het Besluit personeel veiligheidsregio's zijn die niet meer voorkomen.

Het matchen van vraag en aanbod is een ingewikkelde opgave. Het lukt de veiligheidsregio's redelijk tot goed om dit voor veel voorkomende opleidingen te doen (manschap, chauffeur en bevelvoerder). Het matchen van vraag en aanbod met het NIPV als landelijk opleidingsinstituut is moeilijk. Dit heeft te maken met verschillende 'zichtlijnen'. De veiligheidsregio's redeneren vanuit hun paraatheidsopgave, waarbij het verloop soms een grillig karakter heeft. Het NIPV redeneert vanuit een strategische personeelsplanning om zo hun opleidingsaanbod efficiënt te kunnen plannen; niet alles kan tegelijkertijd. De veiligheidsregio's melden zich individueel aan, waardoor de regel is 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'. Daarnaast wil het NIPV 'namen en rugnummers' hebben om 'no-shows' te voorkomen en een opleiding op het laatste moment te moeten afzeggen. Soms vallen opleidingen onverwacht uit of duurt het lang voordat deze georganiseerd worden. Daarbij kan ook het tekort aan goede instructeurs en docenten een rol spelen. Het ontbreekt aan een landelijke tafel, waarbij veiligheidsregio's vraag en aanbod op elkaar afstemmen en waarbij zij paraatheidsvraagstukken wegen. Meerdere veiligheidsregio's geven aan te begrijpen dat het NIPV haar opleidingen rendabel wil houden; zij zijn echter bereid te betalen voor 'leveringscontinuïteit' of instructeurs/docenten beschikbaar te stellen. Het NIPV kan niet flexibel zijn door beperkte eigen capaciteit en te grote afhankelijkheid van externe inhuur (met allerlei constructen). Daarnaast draagt het huidige voucher-systeem niet bij aan een goede match.

Kwalificatiedossiers geven aan wat mensen moeten kennen en kunnen. Hoe beter je dat omschrijft hoe minder ruis in opleiding en examinering. De aanpassing van een kwalificatiedossier is op dit moment een langdurig proces, door gebrek aan een goede opdrachtformulering, kaders, menskracht en focus. Het is ons duidelijk dat vele kwalificatiedossiers niet actueel zijn. Sommigen daarvan zijn key-functies bij de brandweer of crisisbeheersing.

Vrijwel alle veiligheidsregio's melden dat de aansluiting tussen de les- en leerstof en de behoefte bij de veiligheidsregio's te wensen over laat. Dit spitst zich toe op de manschap-, bevelvoerder- en HOvD-opleiding. Een aantal genoemde belemmeringen kan een veiligheidsregio zelf oplossen. Een aantal heeft te maken met sturing geven op de inhoud van de kwalificatiedossiers, zoals minder veelomvattende opleidingen, minder dominantie door experts, actualiteit van de opleiding, meer gericht op praktisch oplossend vermogen. Er is ook sturing gewenst op de onderwijsvormen, door invoering van een rol als SLB-er (studieloopbaanbegeleider). Deze kan bij de intake op basis van het profiel van de kandidaat vaststellen of er bv. een 'overbruggingsmodule' gevolgd moet worden of dat er een versnelde route mogelijk is. Daarmee kan vorm worden gegeven aan persoonlijke leerroutes (mits het onderwijs voldoende flexibel is ingericht). Door het beter inspelen op een meer diverse instroom kan dit niet alleen de potentiële vijver van instroom vergroten, maar ook de uitval verkleinen en op termijn de actieve inzet verlengen.

De mobiliteit neemt toe, mensen verblijven korter in de organisatie en wisselen sneller van functie. Daardoor stijgt het aantal op te leiden mensen en verdunt de ervaring. Vanuit dit perspectief is behoefte aan een korter durende opleiding (in doorlooptijd en studie-uren); het is aan de branche aan te geven wat in deze tijd geleerd dient te worden. De verdunning aan ervaring kan het onderwijs moeilijk ondervangen. Het ligt meer in de rede 'AGS-achtige' constructies in te voeren, waarbij ook op andere incidenttypen (brand, HV, WO) specialisten op afstand de bevelvoerder en/of officier van dienst kunnen adviseren. De opleidingsinstituten kunnen hierin voorzien, als de veiligheidsregio's aangeven, wat uit het opleidingspakket kan. Dit vraagt een rigoureuze analyse welke taken uitgevoerd moeten worden door een beginnend beroepsbeoefenaar en welke vaardigheden hij/zij dan moet beheersen, wil dit veilig kunnen gebeuren. Als bij deze analyse het improviseren met een beperkt aantal middelen als uitgangspunt genomen wordt, is er nog meer winst te behalen in het fors verminderen van het aantal contacturen. Het is belangrijk dat dit gekoppeld is aan het verzorgingsgebied en/of bezetting van een tankautospuiter.

Het gebruik maken van specialisten op afstand sluit goed aan bij de noodzakelijke ontwikkeling die de brandweer en de crisisbeheersing moet maken in het kader van het geschetste perspectief. Deze verandering is onontkoombaar en zal snel opgepakt moeten worden. In onze ogen kan dit ook op korte termijn gebeuren. Het concept van een goede basis, aangevuld met (expert)hulp op afstand, zal snel kunnen leiden tot opleidingen met een fors aantal minder contacturen. Dit effect zal versterkt worden door het flexibele leerlandschap beter te benutten.

Doordat er steeds minder technische mensen binnenkomen, neemt het 'natuurlijk' improviserend vermogen op technisch vlak af. De diversiteit in teams neemt toe, waardoor teams tot meer in staat zijn. Een logisch gevolg is dat dan de training van deze teams meer gefocust moet zijn op 'actie-intelligent' optreden.

Ook de toenemende digitalisering en Artificial Intelligence maken het mogelijk anders om te gaan met theorielessen. Je kunt overgaan tot niveau-, tijd- en plaatsafhankelijk leren. Ook dit reduceert het aantal contacturen.

Veiligheidsregio's nemen waar dat PTSS een toenemend verschijnsel is bij de brandweer. Ook zijn er als gevolg van de bestrijding van Covid-19 medewerkers met PTSS klachten. De werkgever zal meer moeten inzetten op weerbaarheid en omgaan met stressoren. Als je artikel 8 van de Arbeidsomstandighedenwet volgt, moet dit onderwerp in meerdere opleidingen een plek krijgen. Te denken valt aan de basisopleidingen (brandweer en crisisbeheersing) en opleidingen van leidinggevenden.

Alle veiligheidsregio's stellen de startkwalificatie-eisen voor de opleiding tot HOvD (minimaal de diploma's hbo, manschap, bevelvoerder en OvD) ter discussie. Nu zijn de veiligheidsregio's hiervoor zelf aan zet. Zij kunnen immers via de RCDV, Werkveldadviescommissie, Veiligheidsberaad voorstellen het kwalificatiedossier op deze punten aan te passen. Het is onduidelijk waarom deze beweging niet in gang wordt gezet. Het kan te maken hebben met de misvatting dat het NIPV over de kwalificatiedossiers 'gaat', of dat het aan de minister is. Het kan ook te maken hebben met onbekendheid van het proces om te komen tot aanpassen. Het is onduidelijk. Ons puzzelt waarom de veiligheidsregio's op dit punt niet meer eigenaarschap laten zien en waarom een of meerdere directeuren/commandanten niet komen tot een opdracht aan een gremium of instelling.

Meerdere regio's geven aan dat het zinvol is te komen tot een basisopleiding die alle crisispartners geven aan hun medewerkers. Daarmee ontstaat een gezamenlijk begrippenkader en groeit de eenheid van opvatting. Ook hierbij is het niet zichtbaar wie hierin het initiatief neemt en waar de overlegtafel is om dit soort kwesties te bespreken, dan wel een actie in gang te zetten met als doel te bepalen of dit draagvlak heeft bij de veiligheidsregio's.

6.5 Analyse aansluiting regulier onderwijs

Met alle regio's is gesproken over de wens om te komen tot betere aansluiting van brandweeropleidingen op het regulier onderwijs. Nadere oriëntatie hierop leert dat realisatie van zo'n koppeling niet zo eenvoudig is als soms gedacht:

- het accrediteren van de brandweeropleidingen, waardoor brandweerdiploma's vergelijkbaar zijn met diploma's van het regulier onderwijs is niet eenvoudig; het vraagt veel van de opleidingsinstituten, cursisten en docenten en vraagt daarmee een hele andere (tijds)investering.
- Per jaar leidt een brandweerregio circa 50 mensen op voor brandwacht; dat is ten opzichte van defensie en politie te laag om een VEVA opleiding, gekoppeld aan een mbo, in het leven te roepen. We krijgen de klassen niet gevuld.
- Zogeheten EVC's (Erkenning van eerder Verworven Competenties) zijn voor brandweermensen moeilijk te realiseren. Dit is mogelijk alleen kansrijk voor koude functies (alleen deze medewerkers hebben meestal al een mbo- of hbo-diploma, waardoor het minder relevant is). Omdat wij een paraatheidsorganisatie zijn, is het aantal ervaringsuren in een repressieve brandweerfunctie te laag voor een EVC.

Daarnaast is ook dit een bewerkelijke koppeling met het regulier onderwijs. Daarnaast is in 2005 afgesproken dat de brandweer in het kader van de tweede loopbaan òf mensen aanneemt met een mbo-diploma, of hen de gelegenheid geeft dit te behalen. Ook in deze situatie is de vraag of EVC's echt meerwaarde hebben.

Het is veiligheidsregio's tot nu toe niet gelukt een structurele aansluiting te vinden bij het reguliere (mbo) onderwijs.

Een kansrijke koppeling met het regulier onderwijs is het bieden van stageplekken bij de brandweer aan studenten van reguliere opleidingen. Sommige regio's laten instructeurs en docenten opleiden of bijscholen door mbo-scholen. Andere regio's nemen 'civiele' basisopleidingen af van mbo-scholen.

Een of meer brandweer-/crisisopleidingen 'mbo-proof' maken vraagt een grote financiële inspanning en zal de opleidingsduur van de betreffende opleiding naar verwachting met circa 40% verlengen.

Wij achten het niet zinvol brandweer- en crisisonderwijs zo in te richten dat een of meerder opleidingen op mbo- of hbo-niveau geaccrediteerd zijn.

6.6 Analyse koppeling tussen functionele opleidingen

Het nadeel van functiegericht opleiden is dat de inhoudelijke koppeling op de inhoud gebrekkig is of soms zelfs ontbreekt. Hierop is geen compenserende maatregel genomen of zichtbaar. Je zou een dergelijke consequente koppeling tussen de verschillende crisisbeheersings- en brandweeropleidingen wel verwachten. Dit is logisch als het bijvoorbeeld gaat over leidinggeven onder druk, werken in teams, informatiemanagement, crisiscommunicatie. Daardoor ontstaat er niet alleen een gezamenlijk begrippenkader; het vereenvoudigt de samenwerking doordat er een eenheid van opvatting is.

Een aantal 'vakleerlijnen' wordt gemist, bijvoorbeeld:

- 1) Veilig werken en veilige omgeving (van TRA tot risicoprofiel)
- 2) Leidinggeven onder druk (in de opleiding manschap en in de commandoketen: bevelvoerder, OvD, HOvD, CvD, Caco, LCopi, LOT en voorzitter BT)
- 3) Brandbestrijding (in de opleiding tot manschap, specialist, bevelvoerder, OvD en HOvD)
- 4) Ongevallen (in de opleiding tot manschap, specialist, bevelvoerder, OvD en HOvD)
- 5) Waterongevallen (in de opleiding tot brandweerdruiker, duikploegleider, duikinstructeur, bevelvoerder, OvD en HOvD)
- 6) IGBS (in de opleiding tot manschap, meetploeg, gaspakdrager, bevelvoerder, AGS, OvD en HOvD)
- 7) Werken in teams (van TS via bijstand naar BT)
- 8) Improviseren met weinig middelen
- 9) Externe kennisbron benutten als aanvulling op eigen kennis en kunde
- 10) Nazorg en evaluatie (in alle opleidingen)
- 11) Informatiemanagement (in de opleiding tot Caco, IMCopi, IMOT, IMBT)

Hierbij moet gerealiseerd worden dat dergelijke leerlijnen ook aansluiting moeten hebben met de specialisaties en bijscholingsprogramma's binnen het domein van vakbekwaam blijven.

7 Reflectie

De veiligheidsregio's en zeker de brandweer hebben het imago 'alles op te lossen'. Dat geeft ons erkenning, we zijn er trots op en zijn daardoor gezien. Daarmee is 'neen' zeggen niet vanzelfsprekend, als hulpverleners zien we dat als falen. Vaak hebben we moeite uit te leggen waarom we middelen nodig hebben om iets goed te doen. Als we 'van hogerhand' die middelen niet krijgen, is er de neiging toch aan de slag te gaan op basis van improvisatie, waarbij we de risico's op de koop toenemen.

Zo kan er spanning ontstaan tussen beschikbaarheid en geschiktheid; we gaan liever een crisis aan, omdat we nu eenmaal 24/7 aanwezig zijn, dan dat we ons afvragen of we daarvoor wel echt geschikt zijn. We stellen ons niet altijd de vraag of onze hulp wel ècht helpt iets op te lossen.

We zijn verder een organisatie, die bijzonder gesteld is op onze autonomie, niet alleen als branche, maar ook als individuele regio's en soms als post; we willen alles zelf kunnen doen. Dat is niet zo gek, want in de praktijk staat de brandweer er alleen voor (op straat) of is de veiligheidsregio aan zet om een crisis te gaan beheersen. De schaduwkant hiervan is dat wij daarmee samenwerking uit de weg gaan of niet bereid zijn daarvoor een prijs te betalen, want samenwerken betekent altijd ook het opgeven van een stukje zeggenschap. Mogelijk is dat een oorzaak van 'ja' zeggen in het collectief en 'neen' doen in de uitvoering. Deze autonomie veroorzaakt ook de opstelling dat we het zelf willen uitvinden. 'Not invented here' is voor velen een reden om iets niet over te nemen van een ander.

Brandweermensen komen ook voor allerlei situaties te staan, waarbij ieder hulpmiddel of iedere techniek wel eens van nut kan zijn. Daardoor zijn we geneigd oude repressieve technieken en middelen vast te houden ('we hebben het ooit daar nodig gehad, dus het kan niet van het voertuig af'), terwijl we tegelijk ook nieuwe technieken en middelen ontwikkelen. Onze brandweervoertuigen nemen alleen maar in omvang toe door de inventaris die erin zit.

Ook als organisatie komen we in de repressie zelden schaarste tegen; we vragen er gewoon nog een aantal eenheden bij, en die komen dan ook. Dit veroorzaakt dat denken in 'grenzen' niet in de genen zit.

Bovenstaande onderliggende patronen zijn vast niet volledig. Wij zien dat deze patronen mede debet zijn aan een aantal vraagstukken in ons opleidingsstelsel. Het is lastig deze patronen te doorbreken; het is wel belangrijk ons bewust te zijn van deze onderliggende patronen en mechanismen.

8 Plan van aanpak voor RCDV en NIPV (stappen tot en met programmaplan)

1) Toets de bevindingen, conclusies en aanbevelingen bij:

- RCDV
- Vakraad L&O, werkveldadviescommissie, LOBO, vakraad bedrijfsvoering
- NIPV (NACB, COVB en TEC)
- Ministerie J&V
- Vakbonden, VBV, LOOV
- Onderwijscuratorium
- Inspectie J&V

en informeer overige partijen.

2) Maak concept programmaplan, gebaseerd op het referentiekader ('de droom') met deelprojecten voor:

- Aanpassen wet- en regelgeving
Beoogde resultaten:
Wet- en regelgeving is aangepast, waardoor de veiligheidsregio's de positie krijgen, waar ze op grond van de arbeidsomstandighedenwet toe gehouden zijn en waarbij de systeemverantwoordelijkheid van de minister vorm krijgt.
Aanpassing/vervallen Besluit/Regeling (personeel) veiligheidsregio's met als doel examinering te beperken tot de ijkfuncties.
NIPV heeft positie om aan samenwerkingsverbanden deel te nemen.
Examinering onafhankelijk van opleidingsinstituut (welke het dan ook is) georganiseerd.
- Organisatie van het onderwijsstelsel (incl. governance)
Beoogde resultaten:
Efficiëntere en effectievere uitvoering van het onderwijs voor brandweer en crisisbeheersing, waarbij de belasting voor de cursisten in de opleidingen begrensd is door de opdrachtgever.
Oprichten samenwerkingsverband om bovenstaande te bereiken, of gebruik maken van NVBC, Stichting BOiN
Meer regie en heldere procesgang bij wijzigen (als gevolg van doctrine, inzicht in onderwijs behoeftestelling).
Vereenvoudiging ten opzichte van huidige situatie, als uitkomst van een herijkingsproces van de huidige gremia
In de procesgang voor wijzigingen van les- en leerstof is een uitvoeringstoets en een uitvoeringsbesluit door de RCDV opgenomen.
Extern toezicht is buiten NIPV belegd

In het kwaliteitssysteem voor opleidingen is de feedback van cursisten, docenten, instructeurs en opdrachtgevers opgenomen. Alle feedback is voorzien van een reactie van de opleidingsorganisatie.

- Organiseren behoeftestelling

Beoogde resultaten:

De veiligheidsregio's hebben een getoetst proces geborgd, waardoor er een koppeling is gelegd tussen de doctrines en de kwalificatiedossiers.

De veiligheidsregio's geven aan voor welke doelgroepen van beginnend cursisten welke opleidingen georganiseerd dienen te zijn.

De veiligheidsregio's zijn gezamenlijk opdrachtgever voor de opleidingsorganisatie en geven aan welke opleidingen wanneer gestart moeten worden, rekening houdend met de continuïteit en paraatheid van brandweer en crisisbeheersing. Daarbij is een overeenkomst om niet rendabele opleidingen door onderbezetting te verrekenen.

De veiligheidsregio's maken een meerjarenplanning van opleidingen op basis van (natuurlijk) verloop, trends en wetswijzigingen.

De veiligheidsregio's hebben afspraken met medezeggenschapsorganen hoe medewerkers betrokken zijn bij inhoudelijke wijzigingen van een kwalificatiedossier

- Examinering

Beoogde resultaten

De examinering bestaat uit een traject van interne toetsing en een eindtoets, afgenomen door een examencommissie, bestaande uit eigen instructeur/docent en een externe examiner

Minder opleidingen die met een examen afgesloten moeten worden

Meer opleidingen die met een opleidingscertificaat afgesloten worden.

In het kwaliteitssysteem voor examens is de feedback van cursisten, docenten, instructeurs en opdrachtgevers opgenomen. Alle feedback is voorzien van een reactie van de examenorganisatie.

- Instructeurs en docenten

Beoogde resultaten:

Alle instructeurs en docenten zijn in dienst van een veiligheidsregio of de opleidingsorganisatie; waar een beroepsaanstelling niet mogelijk is, zijn instructeurs middels een vrijwillige aanstelling verbonden.

De instructeurs en docenten en anderen binnen de opleidingsorganisatie voldoen aan het landelijk afgesproken didactisch kwaliteitsniveau.

- Financiën

Beoogde resultaten

Inzicht in de huidige kosten.

Inzicht in de kosten van de herziene opleidingsorganisatie en werkwijzen.

Inzicht in het voorkomen van btw-constructies.

- Planning en Control

Beoogd resultaat

Ingerichte Planning en Control cyclus voor het opleidingsstelsel met een jaarlijkse rapportage richting het AB NIPV en VB.

- Leren in het onderwijsstelsel
Beoogd resultaat
Een werkende en geborgde systematiek, waarbij het onderwijsstelsel functioneert als 'lerende organisatie'.
 - Invoeringsbesluit
 - Invoeren NIK certificaat
Beoogd resultaat
Landelijk erkend certificaat voor medewerkers veiligheidsregio's.
- 3) Feedback bevindingen, conclusies en aanbevelingen verwerken in programmaplan
 - 4) Bijgesteld programmaplan, inclusief veranderstrategie en impactanalyses voor alle betrokken partijen, laten vaststellen door RCDV en NIPV (jan '24), inclusief randvoorwaarden (financiën)
 - 5) Uitvoering geven aan programmaplan (door programmadirecteur)
 - 6) Organiseren 'kritische vrienden' buiten de veiligheidsregio's voor reflectie op de resultaten van het programma

BIJLAGE I: Aanbevelingen voor RCDV en NIPV

In dit rapport staat veel; een rijstebrijberg aan punten, opmerkingen, reflecties, etc. Nu kom je het beste door een rijstebrijberg heen, door ervan te gaan eten. Er naar kijken helpt niet, er over spreken helpt evenmin. Met het maken van een foto kom je ook niet veel verder. Dus ja, het is veel. Maar laten we er maar mee gaan beginnen; we hebben stappen te zetten en moeten gaan veranderen, links- of rechtsom. We verwachten dat onderstaande aanbevelingen helpen de rijstebrijberg snel te verminderen.

- A. Neem positie in ten aanzien van het perspectief in hoofdstuk 5; reflecteer hierop en doe suggesties tot aanpassing.
- B. Bundel de krachten en breng focus aan door opnieuw te kijken naar de taakstellingen van de vakraad L&O, WVA, LOBO en hun verhouding ten opzichte van de RCDV en het NIPV. Hanteer daarbij de volgende uitgangspunten:
- Het NIPV draagt zorg voor actuele les- en leerstof, instructies, examens, etc. voor de opleidingen van de veiligheidsregio's.
 - De RCDV draagt zorg voor inbreng vanuit de 'professie', gebaseerd op een doctrine.
 - De RCDV bepaalt de kaders voor de opleidingen.
 - De RCDV draagt zorg voor de koppeling met vakbekwaam blijven (na-, bijscholing en oefening).
 - De RCDV bepaalt de startkwalificaties voor de opleidingen; de opleidingsinstituten bewaken dit.
 - De veiligheidsregio's en NIPV organiseren samen de opleidingen en examinering voor de veiligheidsregio's met bijbehorend in- en extern toezicht en een kwaliteitssysteem gericht op aansluiting van de opleiding op de praktijkbeoefening.
 - Iedere opleiding is gebaseerd op een kwalificatiedossier.

Er zijn ook andere vormen van opleiding/bijscholing mogelijk (masterclass, webinar, podcast, etc.); deze zijn wel gebaseerd op leerdoelen, niet op een kwalificatiedossier.

- C. Pak een aantal urgente vraagstukken aan, zoals het matchen van vraag en aanbod tussen het veld en NIPV, zoals de noodzakelijke vooropleidingen voor de HOvD en het 'compartimenteren'/beperken van de opleiding tot manschap.
- D. Creëer een samenwerkingsverband, gebaseerd op het leerstuk 'kosten voor gemene rekening', om daarmee btw-afdracht te voorkomen, de versnippering te verminderen, vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen en een kwaliteitssysteem in te voeren gericht op het bevorderen van de kwaliteit van een 'beginnend beroepsbeoefenaar' in een functie in de veiligheidsregio.
- E. Verzoek J&V inzichtelijk te maken wat de systeemverantwoordelijkheid van de minister is als het gaat over het opleidingsstelsel veiligheidsregio's.

- F. Stuur aan op een wetwijziging, aanpassing van het Besluit veiligheidsregio's en het Besluit en Regeling personeel veiligheidsregio's, die recht doet aan de verantwoordelijkheid van de besturen van de veiligheidsregio's als werkgever en de rol van de minister als systeemverantwoordelijke voor brandweer en crisisbeheersing.
- G. Introduceer daarbij 'IJKfuncties', waarvoor J&V een deel van het kwaliteitsdossier vastlegt. (vakdiploma-functies).
- H. Inventariseer voor welke functies er een 'kwalificatiedossier VB' of 'kwalificatiedossier RCDV' nodig is (vakcertificaat-functies).
- I. Schoon de bestaande (lijst van) kwalificatiedossiers op en stel de niet-IJKfuncties ter discussie op nut en noodzaak.
- J. Introduceer 'leerlijnen', waarmee het onderwijsstelsel een eenheid van taal en opvatting binnen de veiligheidsregio's bevordert.
- K. Beschouw het takenpakket van bureau TEC opnieuw in het licht van de nog vast te stellen governance.
- L. Voer een wijze van examineren in, waarbij de examens afgenomen worden door het eigen opleidingsinstituut, waarbij de objectiviteit geborgd is door het 4-ogen principe.
- M. Maak een einde aan de versnippering van instructeurs en stel zo veel als mogelijk instructeurs en docenten aan in beroepsdienst. Trek als veiligheidsregio's samen op in de vraagstukken rondom de niet-beroeps aangestelde instructeurs.
- N. Werk de financiën verder uit, zodat de kosten voor de opleidingen transparant zijn, de mogelijkheden tot kostenbeheersing toenemen en btw-afdracht inzichtelijk is.
- O. Verzoek de vakraad bedrijfsvoering te komen met een P&C-cyclus voor het opleidingsstelsel, gericht op verantwoording richting de besturen en de minister van J&V.
- P. Richt het onderwijsstelsel zo in, dat het lerend vermogen van het onderwijsstelsel optimaal wordt.
- Q. Besluit tot de invoering van een invoeringsbesluit bij het vaststellen van een kwalificatiedossier.
- R. Buig de landelijke activiteiten, gericht op aansluiting bij het regulier onderwijs om naar activiteiten gericht op een landelijk erkend branchecertificaat¹¹, wat staat voor het veilig uitvoeren van noodhulp, het kunnen improviseren met beperkte middelen en (digitale) kennis kunnen toevoegen voor effectief handelen.
- S. Maak apart programma vakbekwaam blijven.

¹¹ Een dergelijke certificaat medewerkers een pré in andere organisaties. Daar zouden zij aan de slag kunnen als BHV-ers, trouble-shooters en bij uitvoeringsvraagstukken

T. Onderzoek wat nodig is voor de opleidingen voor de bedrijfsbrandweer.