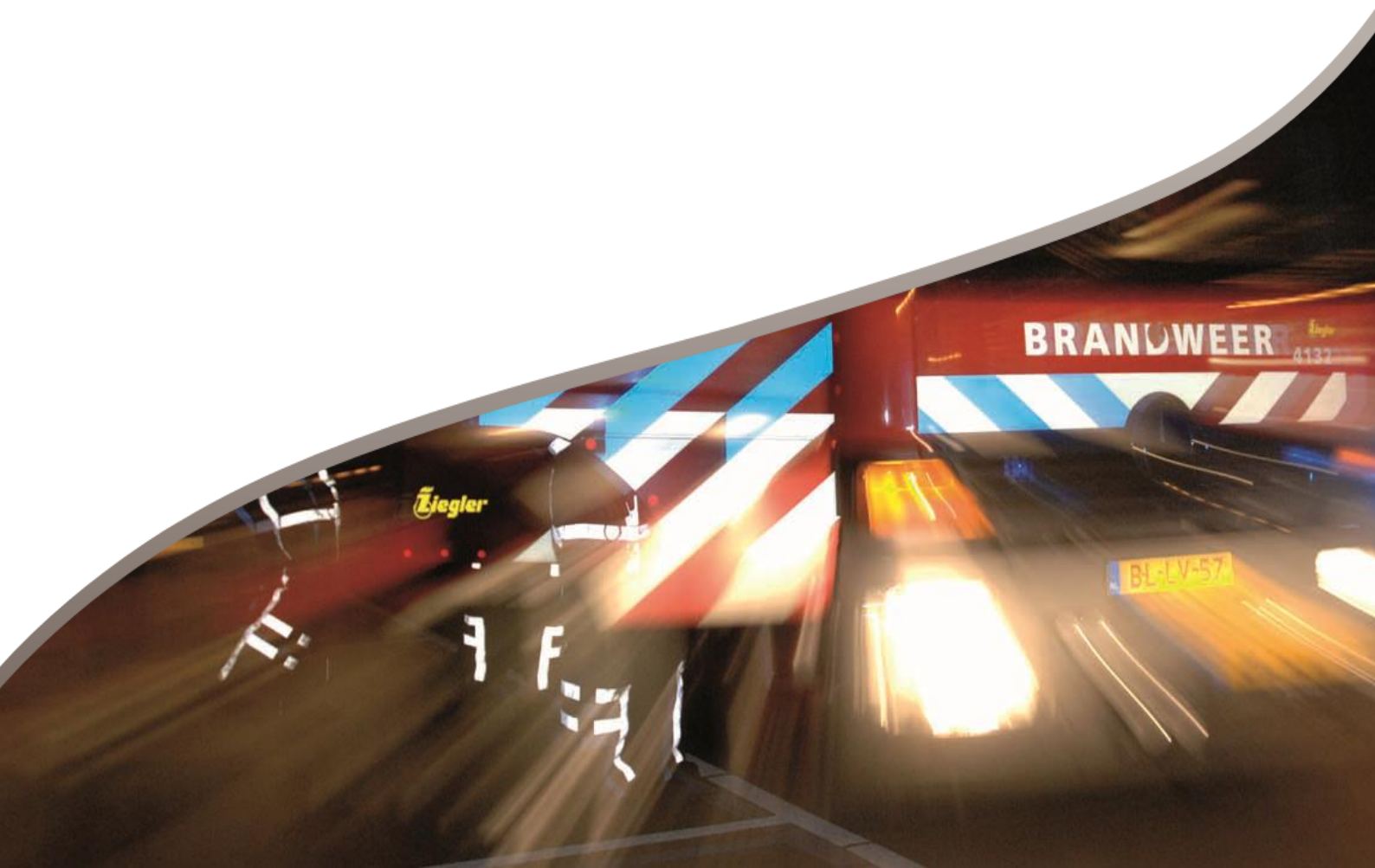


Brandweeronderwijs in Nederland

Naar een volgende stap



Auteurs:

drs. M.C.A.B. Hols (Capgemini Consulting)

drs. R.J. Morée MBA (Twynstra Gudde Adviseurs en Managers)

mevr. drs. L.A.J. de Geus (Twynstra Gudde Adviseurs en Managers)

drs. R.D. Schinning (Capgemini Consulting)

Datum:

mei 2011

Disclaimer:

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie.

Management samenvatting

S.1 Inleiding

Dit onderzoek is gericht op het verkrijgen van inzicht in de organisatie, kwaliteit en financiering van het brandweeronderwijs, de knelpunten en mogelijke oplossingen en het verkennen van mogelijkheden om het brandweeronderwijs beter aan te laten sluiten op het reguliere onderwijs en het politieonderwijs. Daartoe kende het onderzoek de volgende centrale vraagstelling en onderzoeksvragen:

“Hoe wordt het brandweeronderwijs (vraag en aanbod) georganiseerd en bekostigd, welke knelpunten (met oplossingsvoorstellen) zijn er en waar ligt de mogelijkheid dit beter aan te laten sluiten bij het reguliere beroepsonderwijs en het politieonderwijs?”

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende vijf deelvragen geformuleerd:

1. hoe is het brandweeronderwijs in Nederland georganiseerd?
2. hoe is de vraag naar brandweeronderwijs georganiseerd?
3. hoe is de bekostiging van het brandweeronderwijs geregeld?
4. doen zich bij deelvraag 1 t/m 3 knelpunten of ondoelmatigheden voor in kwaliteit, financiering en organisatie van het brandweeronderwijs en zo ja, welke praktisch uitvoerbare oplossingen zijn er om die op te lossen?
5. welke concrete en realistische mogelijkheden zijn er tot meer aansluiting tussen het brandweeronderwijs, het reguliere beroepsonderwijs en het politieonderwijs?

Aanvullend is bovendien gekeken naar de borging van de kwaliteit van het brandweeronderwijs. Hierna worden de deelvragen beantwoord (S.2 tot en met S.6), inclusief de knelpunten die daarbij uit het onderzoek naar voren komen. Vervolgens vindt een verdere reflectie plaats op de onderzoeksbevindingen (S.7) en worden aanbevelingen gedaan om te komen tot een volgende stap in het brandweeronderwijs (S.8).

S.2 Organisatie brandweeronderwijs

Met de invoering van de Wet Veiligheidsregio's (2010) en onderliggende regelgeving is de basis gelegd voor een functie- en competentiegericht brandweeropleidingsstelsel. In de Regeling Personeel Veiligheidsregio's zijn als zodanig 32 brandweerfuncties omschreven met bijbehorende taken, competenties en competentieniveaus. Het nieuwe stelsel is daarmee niet alleen gericht op kennis, maar ook op vaardigheden en persoonlijke eigenschappen die nodig zijn om een specifieke brandweerfunctie te vervullen. Het gaat daarbij niet alleen om vakbekwaam worden, maar ook om vakbekwaam blijven. De structuur met kwalificatiedossiers komt overeen met de systematiek die in het reguliere beroepsonderwijs wordt gehanteerd. Nu deze kwalificatiedossiers zijn opgesteld, dient ook het onderhoud ervan nog expliciet geregeld te worden.

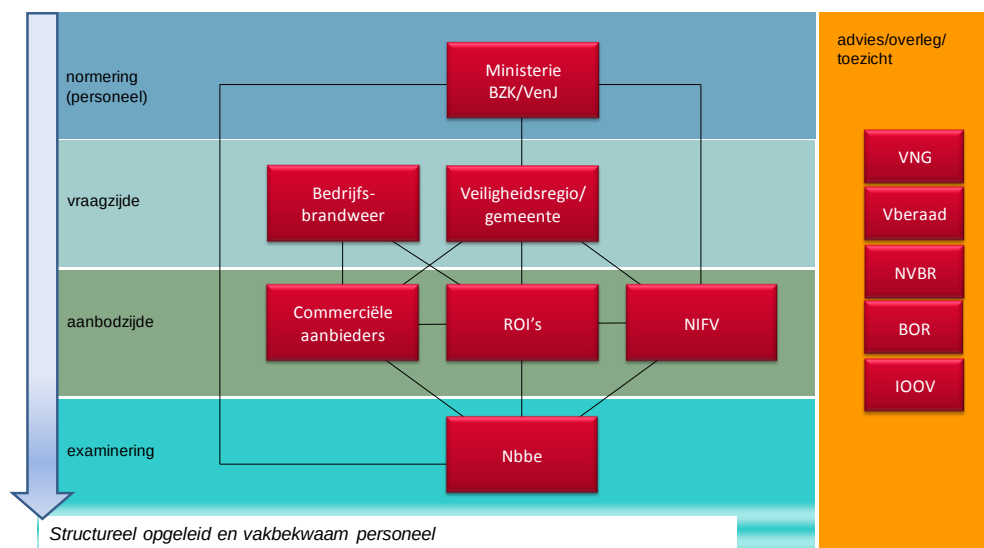
Ook de wijze van examineren is, cq. wordt, aangepast, waarbij kandidaten op verschillende toetsmomenten moeten laten zien in staat te zijn een specifieke functie uit te voeren. Dit gebeurt aan de hand van een zogenaamde proeve van bekwaamheid met verschillende onderdelen. De implementatie van het nieuwe opleidingsstelsel is op dit moment nog in volle gang.

Er is een grijs gebied ontstaan ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor het brandweeronderwijsstelsel op zich. Zo ontbreekt er één centraal verantwoordelijke regisseur, dan wel een duidelijke (wettelijke) afbakening van verantwoordelijkheden tussen het ministerie en de werkgevers. Het ministerie is verantwoordelijk voor de financiering van de officiersopleidingen (via het NIFV) en voor het formuleren van de eisen waaraan brandweerpersoneel dient te voldoen (normerende rol). Het is de verantwoordelijkheid van de werkgever (Veiligheidsregio's/gemeenten) om te zorgen dat brandweerpersoneel beschikt over, bij de functie behorende, competenties. Dit betreft niet alleen het initieel opleiden ('vakbekwaam worden') maar ook het bijhouden en actualiseren van kennis en vaardigheden ('vakbekwaam blijven'). Hiervoor bedient de werkgever zich in de praktijk van regionale opleidingsinstituten en commerciële aanbieders. Wanneer deze echter nalaten een bepaalde opleiding en/of les- en leerstof aan te bieden, is er geen clause voorhanden hoe hiermee om te gaan.

Het is een wettelijk *toegestane* taak van het NIFV om les- en leerstof te ontwikkelen voor niet-officiersopleidingen. In de praktijk maakt het NIFV de les- en leerstof voor een aantal niet-officiersopleidingen. Gezien het financiële risico en dat het NIFV geen opdracht heeft om les- en leerstof voor alle niet-officiersopleidingen te ontwikkelen, ontbreekt deze stof voor een aantal opleidingen.

In het verlengde van het voorgaande punt is de toezichtstaak op het brandweeronderwijs niet belegd. Het aspect brandweeronderwijs komt in de taak van de IOOV onvoldoende expliciet terug. Hierdoor is de feitelijke betrokkenheid van de IOOV op dit terrein beperkt (en er is geen andere partij die deze rol onafhankelijk invulling geeft). Er is de afgelopen jaren wel steeds toezicht geweest op de brandweerexamens (als afsluiting op het onderwijs). Dat het toezicht zich richtte op de examens was een gevolg van het feit dat het brandweeronderwijs in principe door iedere aanbieder verzorgd mocht worden. Vanaf 1999 heeft de IOOV deze taak, waarmee op de kwaliteit van het eindniveau geborgd kan worden, overgenomen.

De examinering van het brandweeronderwijs is in handen van het Nbbe.



Figuur S.1 Schematische weergave actoren

Knelpunten organisatie brandweeronderwijs

Uit de voorgaande analyse komen de volgende knelpunten in de organisatie van het brandweeronderwijs naar voren:

- (K1) er is een grijs gebied in de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van brandweeronderwijs
- (K2) het ontwikkelen van les- en leerstof van niet-officiersopleidingen is niet helder belegd
- (K3) de toezichtstaak op het brandweeronderwijs is niet belegd
- (K4) het onderhoud van de kwalificatiedossiers is niet belegd.

S.3 De vraag naar brandweeronderwijs

In totaal heeft het Nbbe in 2009 ruim 28 duizend (per opleiding unieke) examenkandidaten aangeleverd gekregen. Deze hebben in totaal bijna 35 duizend examens afgelegd. Uiteindelijk is 90% van de kandidaten (bijna 26 duizend) geslaagd voor dat examen. Het aandeel voor de officiersopleidingen hierin is beperkt (circa 2%). Van de 98% niet-officiersopleidingen wordt het merendeel door publieke opleidingsinstituten aangeboden (namelijk 86%). Het overige deel van de examens voor niet-officiersopleidingen komt van commerciële opleidingsinstituten. De vijf grootste commerciële opleidingsinstituten, gemeten in aantallen examens voor brandweeroopleidingen, zijn gezamenlijk goed voor bijna 90% van de commerciële markt (voor wat betreft opleidingen die worden afgerond met een rijksexamen).

Inventarisatie van de vraag naar brandweeronderwijs in de regio's gebeurt heel divers. Slechts iets meer dan 20% van de regio's heeft én inzicht in de personeelssamenstelling van de brandweer én gebruikt deze ook bij de planning van de opleidingsbehoefte. Dit terwijl zeven op de tien regio's wel aangeven een (al dan niet meerjaren)



opleidingsplan te hebben. 80% van de regio's met een opleidingsplan communiceert dit plan naar eigen zeggen met het opleidingsinstituut waarvan zij gebruik maken.

Van de ROI's beschikt 13% over een grote mate van inzicht in de onderwijsbehoefte van de (publieke) brandweerkorpsen en geen van de ROI's heeft momenteel volledig inzicht. Maar liefst 87% van de ROI's heeft geen of slechts beperkt inzicht in de onderwijsbehoefte. 27% van de ROI's zou graag over een volledig inzicht willen beschikken. 47% vindt een grote mate van inzicht voldoende en 27% acht een beperkte mate van inzicht voldoende. Het voorgaande maakt niet alleen inzichtelijk dat er weinig inzicht is bij de ROI's; ook gaan achter de verschillen in gewenste behoefte aan inzicht, grote verschillen in organisatievormen van de ROI's schuil. De personeels- en opleidingsplanning bij de regio's wordt door de opleidingsinstituten dan ook als knelpunt genoemd om het aanbod van onderwijs te organiseren.

Het brandweeronderwijs van de niet-officiersopleidingen bevindt zich in de transitiefase van een oud naar een nieuw onderwijssysteem (het ranggericht opleiden naar het functiegericht opleiden). Het overgrote deel van de ROI's, namelijk 81% geeft aan in meer of mindere mate de aangeboden opleidingen te hebben aangepast aan het nieuwe onderwijsstelsel. De ROI's die dit nog helemaal niet gedaan hebben, geven aan dat tijd, beschikbare financiële middelen en het ontbreken van les- en leerstof hiervoor de belangrijkste oorzaken zijn. In 2010 zijn nog niet alle opleidingen aangeboden die er hadden moeten zijn. Van elf leergangen in het nieuwe stelsel was (en is momenteel) nog geen nieuwe les- en leerstof beschikbaar. Voor de opleidingen medewerker Operationele Voorbereiding en medewerker Opleiden en Oefenen geldt bovendien dat deze in 2009 door geen van de ROI's zijn aangeboden. De overige van de elf leergangen zijn wel aangeboden, maar op basis van bestaande les- en leerstof. Het ontbreken van financiën is de reden waarom de les- en leerstof nog niet is ontwikkeld.

Het veld, zowel aanbieders als afnemers van het brandweeronderwijs, geeft aan onvoldoende te zijn voorbereid op de komst van de nieuwe wetgeving. Ook ten aanzien van de bekostiging van het nieuwe onderwijsstelsel zijn onduidelijkheden; hierbij ervaren aanbieders van het onderwijs een tekort aan financiële middelen om het nieuwe stelsel te implementeren (aanschaf/ontwikkelen van nieuwe les- en leerstof); afnemers van onderwijs ervaren een kostenverhoging van zowel opleidingen als de examengelden.

Knelpunten vraag naar brandweeronderwijs

Uit de voorgaande analyse komen de volgende knelpunten in de vraag naar het brandweeronderwijs naar voren:

- (K5) er is weinig inzicht bij ROI's in de vraag naar brandweeronderwijs; de personeels- en opleidingsplanning bij regio's schiet tekort
- (K6) het grote verschil in het gewenste inzicht in de opleidingsbehoefte tussen de ROI's is een indicatie voor grote verschillen in organisatievormen van de ROI's
- (K7) ondanks budgetmaatregelen op macroniveau vormen financiën een belemmerende factor voor de transitie naar een nieuw onderwijssysteem
- (K8) ook het ontbreken van les- en leerstof voor een aantal opleidingen is hiertoe belemmerende factor.

S.4 Kwaliteitsborging brandweeronderwijs

Tot op heden kan iedere organisatie in beginsel brandweeropleidingen aanbieden. Dit geldt voor zowel officiers- als niet-officiersopleidingen. De inhoud van de les- en leerstof dient daarbij zo te worden ontwikkeld, dat deze aansluit bij de kwalificatie-eisen die vanuit de wet- en regelgeving zijn afgeleid en waarop tijdens de examinering wordt getoetst. De les- en leerstof kan eveneens door elke willekeurige partij worden ontwikkeld en aangeboden. Alle ROI's maken echter gebruik van de les- en leerstof die door het NIFV is ontwikkeld. 25% geeft daarbij aan dat zij de les- en leerstof aanvullen met eigen materiaal.

Het NIFV heeft een eigen evaluatiesystematiek voor het controleren van de kwaliteit van zijn docenten. Net als het NIFV hebben veel ROI's (75%) zelfstandig een methodiek ontwikkeld om de kwaliteit van hun docenten te borgen. De methode verschilt echter per ROI. De meeste ROI's geven aan dat ze de docenten/instructeurs met regelmaat bijscholen. Verder evalueert het merendeel de prestaties van de docenten/instructeurs. De commerciële aanbieders maken gebruik van soortelijke methoden. Ook elke leergang die het NIFV verzorgt, wordt geëvalueerd. De systematiek die het NIFV hiervoor hanteert, is erkend door het Centraal Register Kort Beroepsonderwijs (CRKBO).



In Nederland ontbreekt het zoals eerder genoemd aan een toezichthouder op het brandweeronderwijs. Er is geen instantie expliciet aangewezen om de kwaliteit en inhoud van de opleidingen te controleren.

Knelpunten kwaliteitsborging brandweeronderwijs

Uit de voorgaande analyse komen de volgende knelpunten in de kwaliteitsborging van het brandweeronderwijs naar voren:

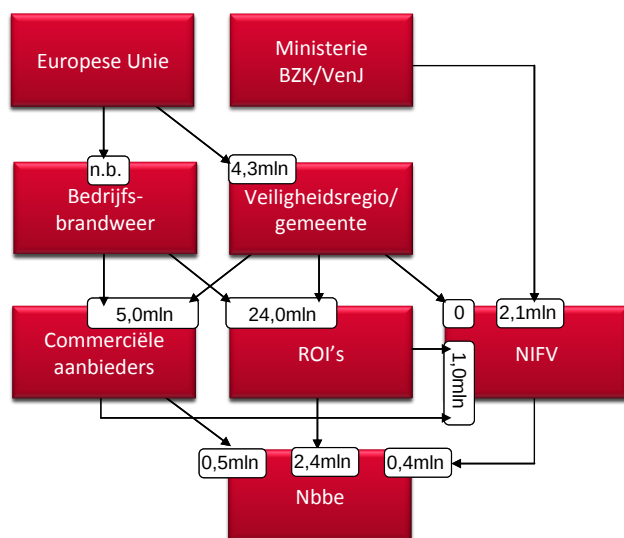
- (K9) er is geen eenheid in systematiek om kwaliteit te meten/te borgen
- (K10) er ontbreken instrumenten om kwaliteit te meten
- (K11=K3) er is geen onafhankelijk toezicht op het brandweeronderwijs.

S.5 Bekostiging brandweeronderwijs

Drie op de tien de regio's geven aan geen zicht te hebben op de uitgaven aan brandweeronderwijs. 72% van deze regio's geeft aan dat dit komt, omdat de opleidingen lokaal worden georganiseerd, 14% geeft aan dat er geen (goede) administratie van wordt bijgehouden en de overige 14% heeft geen reden aangegeven. Van de regio's die wel zicht hebben op de uitgaven, is in 2009 gemiddeld 862 duizend euro per regio uitgegeven aan brandweeronderwijs. Extrapolatie van dit regiogemiddelde naar een landelijk totaal geeft een totaal volume van 21,6 miljoen euro (25 maal 862 duizend euro). Het opgegeven bedrag per regio varieert tussen de 88 duizend en 3,5 miljoen euro. Het gaat hierbij om zowel de officiers- als de niet-officiersopleidingen. De kosten voor 'identieke' opleidingen kunnen sterk verschillen; voor één opleiding is de hoogst waargenomen prijs 3,8 keer de laagst waargenomen prijs. In absolute zin bedraagt het verschil bij een andere opleiding 9.000 euro.

Het totale bedrag dat in 2009 is uitgegeven aan brandweeronderwijs is berekend op basis van het totaal van uitgaven aan opleidingen inclusief examens en komt naar schatting op circa 35 miljoen euro uit. In figuur 8.2 zijn de bedragen die gemoeid zijn met de geldstromen brandweeronderwijs voor 2009 weergegeven.

Ten aanzien van de bekostiging wordt, door het veld, het ontbreken van een centrale bekostigingsstroom voor het brandweeronderwijs als knelpunt gezien. Officiersopleidingen worden bekostigd vanuit het ministerie, terwijl de niet-officiersopleidingen vanuit de werkgeverspositie (Veligheidsregio/gemeente) bekostigd worden. Tegelijkertijd is er sprake van de algehele financiële problematiek bij de verschillende overheden en het onzekere karakter van de ESF-subsidies, die door regio's gezien worden als onderdeel van de bekostiging van het brandweeronderwijs (zie figuur S.2). Eerder is de kostendruk die gepaard gaat met de implementatie van het nieuwe stelsel al genoemd. Dit laatste betreft niet alleen de frictiekosten, maar ook een structurele kostenverhoging door een andere wijze van onderwijzen en toetsen. De meerkosten van het nieuwe opleidingenstelsel voor het brandweeronderwijs zijn in beeld gebracht in het onderzoek van Cebeon (2009). De Raad voor de Financiële verhoudingen heeft aangegeven dat de toename van de BDUR-uitkering (op macroniveau) voldoende is om deze meerkosten te dekken. Dit neemt niet weg dat lokaal spanning op dit punt wordt gevoeld. Deze spanning zou ook te maken kunnen hebben met het beheer van de financiën en niet noodzakelijkerwijs met het kostenniveau.



Figuur S.2 Bedragen geldstromen brandweeronderwijs 2009

Knelpunten bekostiging brandweeronderwijs

Uit de voorgaande analyse komen de volgende knelpunten in de bekostiging van het brandweeronderwijs naar voren:

- (K12) 30% van de regio's heeft geen zicht op de uitgaven aan brandweeronderwijs
- (K13) de kosten voor 'identieke' brandweeropleidingen lopen sterk uiteen
- (K14) de bekostiging van het brandweeronderwijs staat (macro ten opzichte van lokaal/regionaal) onder spanning
- (K15) de bekostiging van de officiersopleidingen kent een andere bron dan de bekostiging van de niet-officiersopleidingen.

S.6 Aansluiting op ander onderwijs

De brandweer is een specifieke beroepsgroep met circa 80% vrijwilligers. Dit heeft zijn weerslag op het brandweeronderwijs. Daarbij kennen de opleidingen in het brandweeronderwijs doorgaans een relatief kortdurend karakter, waarmee niet of zelden wordt voldaan aan eisen voor (gedeeltelijke) MBO-bekostiging. Dit maakt het voor veel opleidingen lastig om aansluiting te vinden bij regulier beroepsonderwijs en/of beroepsonderwijs. Aansluiting zou wel op onderdelen kunnen, op basis van contractonderwijs. Dit zou met name kunnen werken voor opleidingen op het gebied van didactische vaardigheden voor docenten.

Meer mogelijkheden lijken voorhanden in het uitbreiden van bestaande opleidingen in de publieke veiligheidssector. Diverse ROC's kennen reeds opleidingen op het gebied van (integrale) veiligheid/beveiliging: beveiliging, (algemeen) beveiligingsmedewerker en assistent orde en veiligheid. Het zou voor "de brandweer Nederland" goed zijn om bij dergelijke opleidingen aansluiting te zoeken. Door de brandweer onderdeel van de opleiding te maken, worden geïnteresseerden in het beroepsveld veiligheid hiermee eveneens attent gemaakt op de wereld van de brandweer en vice versa (deze kruisbestuiving vindt nu nog niet of nauwelijks plaats). Ook kan echter een deel van de brandweeropleidingen als specialisme aan dergelijke opleidingen worden toegevoegd.

Qua inhoudelijke opbouw sluit de brandweer (inmiddels) aan bij het regulier onderwijs, door middel van een duaal stelsel van competentiegericht onderwijs. Op onderdelen kan deze aansluiting verder worden doorgezet, maar wat ons betreft moet wel telkens de afweging worden gemaakt of verdere stappen in de aansluiting passen bij de aard en omvang van het brandweeronderwijs. Zo zijn het regulier onderwijs en het politieonderwijs gecategoriseerd conform de landelijke kwalificatiestructuur (MBO/HBO/WO). Er zijn dusdanige 'combinaties' van de huidige brandweeropleidingen te maken, dat deze eveneens in dezelfde kwalificatiestructuur kunnen worden



geplaatst. Het is bij ons echter niet bekend of hieraan wel behoefte is; een dergelijke beweging zou gezien de aard en het karakter van het brandweeronderwijs wel eens een zeer *aanbodgerichte* beweging kunnen zijn.

De lijn die het NIFV heeft ingezet om indien onderdelen van opleidingen grote mate van gelijkwaardigheid kennen met opleidingen aan bijvoorbeeld de Politieacademie, voor die onderdelen samenwerking te zoeken en tot uitbesteding over te gaan, dient te worden voortgezet.

Waar het de organisatie van het onderwijs(stelsel) betreft, is het aanbevelenswaardig om bestaande structuren op onderwijsgebied zo veel mogelijk te volgen. Gekeken kan dan bijvoorbeeld worden naar de opzet van het brandweeronderwijs conform de politieacademie en het hanteren van OCW-normen voor accreditatie, etc.

S.7 Nadere reflectie

De brandweowereld maakt een stevige transitie door. De afgelopen decennia en nadrukkelijk het voorbije decennium is van een voornamelijk lokale wereld een majeure ontwikkeling ingezet naar organisatie en bestuur op regionaal niveau. Dit gaat met vallen en opstaan, kent territoriaal gezien vijftientig ontwikkelpaden en daarnaast op inhoudelijke thema's een veelheid daarvan. Voor de brandweer komen al deze sporen samen en veelal op hetzelfde moment. De regionalisering is in een aantal regio's al afgerond, in een aantal net begonnen en moet in weer andere regio's nog volledig worden opgepakt. Organisatorisch is er met de inrichting van het Veiligheidsberaad een slag ingezet naar meer uniformiteit en het komen tot schaalvoordelen. Vergelijkingen met de politieorganisatie laten zich maken (ondanks de verschillen in besturing en bekostiging). Het op te richten Instituut Fysieke Veiligheid past eveneens goed thuis in deze ontwikkelingslijn. Het onderwijs in de brandweowereld is een van de thema's die in dit verband mee ontwikkelen. In organisatorische, maar ook in inhoudelijke zin. We zagen dat het nieuwe, functie- en competentiegerichte brandweeropleidingsstelsel aansluit bij ontwikkelingen in de onderwijswereld als werkend leren en een structuur met kwalificatiedossiers, die tevens in het reguliere beroepsonderwijs wordt gehanteerd. Het zijn voorbeelden van goede elementen die worden geïmplementeerd in de brandweer(onderwijs)wereld.

In het onderzoek komen meerdere elementen naar voren die zich ook lenen voor een op maat gesneden implementatie conform succesvolle praktijken in andere werelden. Daarbij moet wel telkens het specifieke karakter van de brandweer voorop blijven staan, of het nu gaat om het grotendeels vrijwillige karakter van de brandweer, de specifieke inhoud of andere brandweereigen elementen. Op basis van het onderzoek blijkt in veel regio's verbetering te kunnen worden aangebracht in de afstemming tussen vraag en aanbod van brandweeronderwijs. Hier wordt op vele verschillende manieren vorm en inhoud aan gegeven. Hetzelfde geldt voor het geven van vorm en inhoud aan de ontwikkelingen die op de regio's afkomen; ondanks centraal geleide projecten, geven toch nog veel vragers (brandweer) en aanbieders (ROI's) aan, onvoldoende te zijn voorbereid op de komst van de nieuwe wetgeving. Hierbij ervaren aanbieders van het onderwijs een tekort aan financiële middelen om het nieuwe stelsel te implementeren (aanschaf/ontwikkelen van nieuwe les- en leerstof); afnemers van onderwijs ervaren een kostenverhoging van zowel opleidingen als de examengelden.

Voorgaande voorbeelden uit het onderzoek zijn in onze optiek elementen die, gezien de ingezette ontwikkeling, 'klaar zijn' om te worden meegenomen in een stap naar meer uniformiteit op landelijk (interregionaal) niveau. Hetzelfde geldt voor het ontwikkelen van een eenduidig systeem van kwaliteitsborging voor het brandweeronderwijs: één wijze van kwaliteitsmeting van docenten/instructeurs en opleidingen, een systeem voor accreditatie, inclusief de organisatie van het toezicht daarop. In deze lijn kan goed worden gekeken naar de organisatie van het politie- en beroepsonderwijs. De oprichting van het IFV biedt in onze optiek een uitgelezen mogelijkheid om - naar analogie van de Politieacademie - te bezien op welke wijze de verdere ontwikkeling van het brandweeronderwijs in deze lijn kan worden vormgegeven.

Reflectie op het onderzoek

Een onderzoek op basis van hoofdzakelijk vragenlijsten, documentenstudie en een beperkt aantal interviews kent de nodige beperkingen voor wat betreft de diepgang van de onderzoeksresultaten. Dit onderzoek biedt op vele aspecten een beeld van de stand van zaken in de wereld van het brandweeronderwijs. Deels waren deze onbekend en deels werden ze verwacht, maar worden ze nu bevestigd. Daarmee biedt het onderzoek een goede basis om een ontwikkelrichting aan te geven, maar is op een aantal onderdelen nader onderzoek zeker noodzakelijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om het zoeken naar een verklaring voor de (grote) verschillen in prijzen tussen de ROI's voor (in naam) dezelfde opleiding. Ook is bijvoorbeeld niet inhoudelijk gekeken naar de kwaliteit

van opleidingen, of de ernst en achterliggende aard van de spanning op de financiering van het brandweeronderwijs.

S.8 Aanbevelingen

Structuur

Op basis van het voorgaande komen wij tot een model voor de organisatie van het brandweeronderwijs dat op hoofdlijnen de volgende structuur kent:

1. op grond van de huidige wet- en regelgeving is de minister van VenJ verantwoordelijk voor het formuleren van de eisen waaraan brandweerpersoneel dient te voldoen (normerende rol ten aanzien van brandweerpersoneel)
2. de werkgevers van het brandweerpersoneel zijn ervoor verantwoordelijk dat dit personeel zijn functie kan uitoefenen in overeenstemming met de bij de functie behorende kerntaken en competenties
3. en bedienen zich voor het ontwikkelen, verzorgen en toetsen van het onderwijs van één landelijk opererende organisatie.¹

De grote aanpassing in deze structuur ten opzichte van de huidige situatie is te vinden in het derde element, waar één organisatie verantwoordelijk wordt voor het ontwikkelen, verzorgen en toetsen van het brandweeronderwijs en waarmee volgens ons het grijze gebied in de verantwoordelijkheidsverdeling rond het brandweeronderwijs (knelpunt K1) vrijwel volledig wordt opgelost. Dit geldt voor zowel de officiers- als niet-officiersopleidingen. Hiermee wordt ten eerste de materiële praktijk rond de ontwikkeling van les- en leerstof geformaliseerd in die zin dat het (huidige) NIFV hiervoor verantwoordelijk wordt (zowel voor de officiers- als niet-officiersopleidingen). Deze formalisering neemt onzekerheid weg en borgt dat daadwerkelijk les- en leerstof voor alle opleidingen wordt ontwikkeld (draagt bij aan de oplossing van knelpunten K2 en K8). Hier dicht tegenaan zien wij een verantwoordelijkheid voor de inhoud van de opleidingen, inclusief het onderhoud van de kwalificatiedossiers (knelpunt K4), door het organiseren van één wijze van kwaliteitsmeting van docenten/instructeurs en opleidingen, een systeem voor accreditatie, inclusief de organisatie van het toezicht daarop (draagt bij aan de oplossing van knelpunten K3, K9, K10 en K11).

Binnen deze structuur dient het budget dat het ministerie nu nog ter beschikking stelt aan het NIFV ten behoeve van de officiersopleidingen, over te gaan naar het Veiligheidsberaad (knelpunt K15). Het is vervolgens aan het bestuur van de landelijk opererende brandweeronderwijsorganisatie om te besluiten of en in welke mate de organisatie zaken zelf ter hand neemt, of uitbesteedt (maar wel met verantwoordelijkheid daarvoor richting het bestuur). Dit maakt het mogelijk dat commerciële aanbieders (en dit kunnen ook contractafdelingen van ROC's zijn) opleidingen op eigen initiatief dan wel op verzoek van de onderwijsorganisatie ontwikkelen en aanbieden (binnen het systeem van kwaliteitsborging). Ook blijven de (opgeschaalde) ROI's bestaan als decentrale eenheden van de landelijke brandweeronderwijsorganisatie. De term decentraal betekent in deze structuur dan ook nadrukkelijk 'niet op één plek'. Dit zou in strijd zijn met het specifieke karakter van de brandweerorganisatie (zie hoofdstuk zeven). Deze structuur maakt het wel makkelijker te komen tot een betere afstemming tussen de vraag naar en het aanbod van brandweeropleidingen (knelpunten K5 en K12) en verdwijnen de huidige organisatorische verschillen tussen de ROI's (knelpunt K6). Vanzelfsprekend dienen deze hoofdlijnen verder te worden uitgewerkt om te komen tot nadere afwegingen en een implementatievoorstel.

Aansluiting ander onderwijs

Voor wat betreft de aansluiting op ander onderwijs herhalen wij hier dat elementen van de inrichting van de Politieacademie leidend kunnen zijn voor de inrichting van de landelijke brandweeronderwijsorganisatie. Naar het beroepsonderwijs kan (aanvullend) gekeken worden wanneer het gaat om het landelijk systeem van kwaliteitsborging en toezicht. Aangaande de inhoud van het onderwijs onderschrijven we de lijn die het NIFV heeft ingezet om samenwerking te zoeken wanneer er sprake is van een grote mate van gelijkwaardigheid met opleidingen aan bijvoorbeeld de Politieacademie. Contractonderwijs zou met name een mogelijkheid kunnen zijn voor opleidingen op het gebied van didactische vaardigheden voor docenten. Verder zien we mogelijkheden om

¹ Het ligt voor de hand om deze taak te beleggen bij het IFV i.o.



kruisbestuiving te bewerkstelligen tussen de brandweer en beroepsopleidingen op het gebied van veiligheid. Deze kunnen nader worden verkend. Hiervoor geldt ook dat dergelijke verkenningen eenduidiger, groter en gericht kunnen plaatsvinden door een organisatie op landelijke schaal.

Bekostiging

Wij verwachten dat de implementatie van de voorgestelde structuur in beginsel op macroniveau niet tot een structurele verhoging van de kosten zal leiden. Er wordt immers gewerkt vanuit de bestaande organisaties. Het huidige budget van het ministerie ten behoeve van ontwikkelen en verzorgen van de officiersopleidingen dient naar het Veiligheidsberaad over te gaan. Doordat bepaalde ontwikkel- en inrichtingsvraagstukken worden gecentraliseerd, en bijbehorende budgetten deze weg dienen te volgen, zal dit op de middellange termijn schaalvoordelen en eenduidige prijzen opleveren (oplossing voor knelpunt K13). De efficiencywinst als gevolg van die schaalvoordelen en een betere afstemming tussen vraag en aanbod zullen een (deel van de) oplossing vormen voor huidige financiële druk bij de verschillende overheden (oplossing voor knelpunt K14), maar zou ook kunnen worden gebruikt voor de (nu nog onrendabele) ontwikkeling van de leer- en lesstof van een aantal niet-officiersopleidingen (knelpunt K8).

In de transitiefase zal wel sprake zijn van incidentele (niet nader onderzochte) onderzoeks- en implementatiekosten. Daarnaast verdient het regionale aandacht om nader te kijken naar de ernst en omvang van de in het onderzoek naar voren gekomen financieringsproblematiek van de implementatie van het nieuwe onderwijssysteem bij vragers en aanbieders (knelpunt K7). Daar is vanuit het huidige onderzoek onvoldoende zicht op. Ook het element van introductie van een eenduidig systeem van kwaliteitsborging brengt kosten met zich mee. Dit element is echter structuuronafhankelijk en nut en noodzaak ervan zijn evident.

Tot slot vestigen wij graag nog de aandacht op de risico's die gepaard kunnen gaan met het eventuele wegvallen van de ESF-gelden. Hoewel deze gelden formeel moeten worden gezien als 'incidenteel' budget, geldt op basis van dit onderzoek dat deze gelden in 2009 goed waren voor een dekking van 12% van het totale bedrag dat aan brandweeronderwijs werd uitgegeven.

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	13
1.1	Achtergrond en aanleiding	13
1.2	Doel- en vraagstelling	13
1.3	Afbakening	14
1.3.1	<i>Organisatie brandweeronderwijs</i>	<i>14</i>
1.3.2	<i>Kwaliteit brandweeronderwijs</i>	<i>14</i>
1.3.3	<i>Bekostiging brandweeronderwijs</i>	<i>14</i>
1.3.4	<i>Aansluiting op ander onderwijs</i>	<i>15</i>
1.4	Context	15
1.5	Onderzoeksverantwoording	15
1.6	Leeswijzer	16
2	ORGANISATIE BRANDWEERONDERWIJS IN PERSPECTIEF; HISTORIE EN ACTOREN	17
2.1	Inleiding	17
2.2	Historie van het brandweeronderwijs	17
2.3	Onderwijsstelsel: actoren in de wet	19
2.4	Onderwijsstelsel: overige actoren	21
2.5	Samenvatting organisatie brandweeronderwijs	22
3	VRAAG EN AANBOD BRANDWEERONDERWIJS	24
3.1	Inleiding	24
3.2	Vraag naar brandweeronderwijs	24
3.3	Aanbod van brandweeronderwijs	26
3.4	Examinering brandweeronderwijs	29
3.5	Samenvatting organisatie van vraag en aanbod	30
4	KWALITEITSBORGING BRANDWEERONDERWIJS	32
4.1	Inleiding	32
4.2	Toetreding	32
4.3	Inrichting en uitvoering onderwijs	32
4.3.1	<i>Les- en leerstof</i>	<i>32</i>
4.3.2	<i>Docenten</i>	<i>34</i>
4.3.3	<i>Ervaringen aanbieder en afnemers</i>	<i>34</i>
4.3.4	<i>Inrichting onderwijs (niet-officiersopleidingen)</i>	<i>34</i>
4.4	Toezicht en evaluatie	34
4.4.1	<i>Intern en extern toezicht</i>	<i>34</i>
4.4.2	<i>Evaluatie stelsel</i>	<i>35</i>
4.4.3	<i>Evaluatie onderwijs</i>	<i>35</i>
4.5	Samenvatting organisatie kwaliteitsborging	36
5	BEKOSTIGING BRANDWEERONDERWIJS	38
5.1	Inleiding	38
5.2	Financiële stromen	38
5.3	Financiële kenmerken	39



5.3.1	Afnemers van onderwijs.....	39
5.3.2	Publieke aanbieders van niet-officiersopleidingen.....	40
5.4	Opleidingskosten per opleiding.....	40
5.5	Omvang opleidingen	42
5.6	Totale uitgaven.....	44
5.7	Samenvatting bekostiging brandweeronderwijs.....	44
6	DOOR HET VELD ERVAREN KNELPUNTEN EN KANSEN BRANDWEERONDERWIJS.....	46
6.1	Inleiding.....	46
6.2	Knelpunten organisatie	46
6.3	Knelpunten vraag en aanbod	47
6.4	Knelpunten kwaliteit	47
6.5	Financiële knelpunten	47
6.6	Kansen	47
7	AANSLUITING OP ANDER ONDERWIJS	49
7.1	Inleiding.....	49
7.2	Het specifieke karakter van brandweerorganisatie en brandweeronderwijs	49
7.3	Aansluiting regulier beroepsonderwijs	49
7.4	Aansluiting politieonderwijs.....	51
7.5	Concluderend	52
8	ANALYSE, REFLECTIE EN AANBEVELINGEN	53
8.1	Inleiding.....	53
8.2	Organisatie brandweeronderwijs.....	53
8.3	De vraag naar brandweeronderwijs.....	54
8.4	Kwaliteitsborging brandweeronderwijs	55
8.5	Bekostiging brandweeronderwijs.....	56
8.6	Aansluiting op ander onderwijs.....	57
8.7	Nadere reflectie.....	58
8.8	Aanbevelingen.....	59
BIJLAGE A:	SAMENSTELLING BEGELEIDINGSCOMMISSIE	62
BIJLAGE B:	GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN.....	63
BIJLAGE C:	GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	64
BIJLAGE D:	RESPONS VRAGENLIJSTEN	65
BIJLAGE E:	BIJSCHATTEN ONTBREKENDE GEGEVENS	66

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Eind 2009 heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid haar onderzoeksrapportage naar de brand in De Punt op 9 mei 2008 gepubliceerd.² Bij de brand kwamen drie brandweerlieden om het leven. Een tekort aan kennis heeft ‘[...] geleid tot onvolledige waarneming, en de onvolledige waarneming vervolgens tot een inadequate gevaarsinschatting’ (Onderzoeksraad 2007, p.6).

De Raad constateert een omissie in de reguliere leerinhoud van brandweeropleidingen ten aanzien van verschijnselen van plotselinge branduitbreiding. De leerstof verdient op dit punt aanvulling. Daarnaast constateert de Raad dat de brandweer voor haar kennisontwikkeling te weinig ontvankelijk is voor impulsen van buitenaf. Wetenschap, onderzoek en internationale literatuur spelen bij de kennisontwikkeling geen rol van betekenis, waardoor in het opleidingspakket kenniselementen ontbreken, die buiten de brandweer wel aanwezig zijn. Tot slot stelt de Raad dat de brandweer te weinig gebruik maakt van ervaringsgegevens uit de praktijk (Onderzoeksraad 2007, p.51).

De raad doet aanbevelingen in de onderzoeksrapportage. Een aantal van deze aanbevelingen is gericht aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).³ De staatssecretaris heeft hierover een standpunt geformuleerd.⁴ In het standpunt geeft de staatsecretaris onder meer aan dat door het ministerie en de werkgevers een gezamenlijk onderzoek zal worden verricht. Het onderzoek is gericht op het (inventariseren en) oplossen van bestaande knelpunten en het verkennen van meer aansluiting tussen brandweeronderwijs, regulier beroepsonderwijs en het onderwijs van veiligheidspartners. De voorliggende rapportage bevat de uitkomsten van dit onderzoek.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is tweeledig, namelijk:

1. het verkrijgen van inzicht in de organisatie, kwaliteit en financiering van het brandweeronderwijs, de knelpunten en mogelijke oplossingen
2. het verkennen van mogelijkheden om het brandweeronderwijs beter aan te laten sluiten op het reguliere onderwijs en het politieonderwijs.

Vanuit dit onderzoeksdoel is gekomen tot de volgende centrale vraagstelling.

“Hoe wordt het brandweeronderwijs (vraag en aanbod) georganiseerd en bekostigd, welke knelpunten (met oplossingsvoorstellen) zijn er en waar ligt de mogelijkheid dit beter aan te laten sluiten bij het reguliere beroepsonderwijs en het politieonderwijs?”

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende vijf deelvragen geformuleerd:

1. hoe is het brandweeronderwijs in Nederland georganiseerd?
2. hoe is de vraag naar brandweeronderwijs georganiseerd?

² De Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Brand, De Punt; Onderzoek naar het verongelukken van drie brandweerlieden bij het bestrijden van een brand in De Punt op 9 mei 2008*, Den Haag, 7 oktober 2009.

³ Met ingang van 14 oktober 2010 is het brandweeronderwijs over gegaan van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar het ministerie van Veiligheid en Justitie. In het vervolg van dit rapport zullen we uitsluitend de nieuwe naam en afkorting (VenJ) hanteren..

⁴ Ministerie van BZK, Standpunt ten aanzien van aanbevelingen rapport “Brand, De Punt”, Den Haag, 6 april 2010.



3. hoe is de bekostiging van het brandweeronderwijs geregeld?
4. doen zich bij deelvraag 1 t/m 3 knelpunten of ondoelmatigheden voor in kwaliteit, financiering en organisatie van het brandweeronderwijs en zo ja, welke praktisch uitvoerbare oplossingen zijn er om die op te lossen?
5. welke concrete en realistische mogelijkheden zijn er tot meer aansluiting tussen het brandweeronderwijs, het reguliere beroepsonderwijs en het politieonderwijs?

1.3 Afbakening

De kernelementen van het onderzoek vormen organisatie, kwaliteit en financiering van het brandweeronderwijs en de aansluiting bij ander onderwijs. Deze kernelementen zijn voor het onderzoek nader gedefinieerd en uitgewerkt in een onderzoekskader. Dit onderzoekskader is op hoofdlijnen weergegeven in de volgende paragrafen.

1.3.1 Organisatie brandweeronderwijs

Onder de organisatie van het brandweeronderwijs verstaan we de wijze waarop het onderwijssysteem voor de brandweer op dit moment (najaar 2010) is ingericht in Nederland. Onder onderwijs verstaan we in dit onderzoek de wijze waarop het 'vakbekwaam worden' is opgezet. Hierbij gaan we uit van die brandweeropleidingen die worden afgerond met een rijksexamen.⁵

Ten aanzien van de organisatie van het brandweeronderwijs wordt in het onderzoek ingegaan op de volgende deelaspecten:

- het onderwijsstelsel (o.a. actoren, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden)
- het onderwijsaanbod (alle instanties die brandweeropleidingen aanbieden die worden afgesloten met een rijksexamen)
- de onderwijsbehoefte (vanuit de afnemers)
- de examinering.

1.3.2 Kwaliteit brandweeronderwijs

Onder kwaliteit van het brandweeronderwijs verstaan we de wijze waarop de kwaliteitsborging van het onderwijssysteem en de verschillende brandweeropleidingen is georganiseerd. Onder kwaliteit valt *niet* de inhoudelijke beoordeling van de opleidingsinstituten dan wel de afzonderlijke opleidingen.

Ten aanzien van kwaliteit wordt specifiek aandacht besteed aan:

- de toetreding en normvereisten voor aanbieders
- het intern en extern toezicht op zowel het onderwijssysteem als geheel evenals op de afzonderlijke opleidingen
- periodieke evaluatie en bijstelling van het onderwijs
- de ervaringen van afnemers.

1.3.3 Bekostiging brandweeronderwijs

Bij de bekostiging van het brandweeronderwijs wordt specifiek aandacht besteed aan:

- de financiële stromen
- de prijs per opleiding
- de omvang van de afgenomen opleidingen
- de totale uitgaven aan brandweeronderwijs.

Kosten van oefenen valt buiten het onderzoekskader.

⁵ Zie Besluit Personeel Veiligheidsregio's, bijlage 1 en artikel 2 lid 4.

1.3.4 Aansluiting op ander onderwijs

Onder aansluiting op ander onderwijs verstaan we zowel de huidige aansluiting als de mogelijkheden die er zijn om het brandweeronderwijs in de toekomst (nog) meer aan te laten sluiten bij het politieonderwijs dan wel regulier beroepsonderwijs.

1.4 Context

In een bijlage bij de reactie van de staatssecretaris op de onderzoeksrapportage naar De Punt⁶ zijn de ontwikkelingen op het gebied van onderwijs en kennisborging bij de brandweer geschetst. Voorliggend onderzoek moet in deze context worden geplaatst. De voor dit onderzoek belangrijkste ontwikkelingen betreffen:

- de inwerkingtreding van de Wet Veiligheidsregio's en het bijbehorende Besluit Veiligheidsregio's en Besluit Personeel Veiligheidsregio's per 1 oktober 2010
- de met het Besluit Personeel Veiligheidsregio's samenhangende overgang van het ranggerichte onderwijssysteem naar het functiegerichte onderwijssysteem
- de inrichting van de Ondersteuningsorganisatie Fysieke Veiligheid die tot taak krijgt de veiligheidsregio's te ondersteunen op onder andere het gebied van brandweeronderwijs, examinering, kennisborging en aanschaf van materieel
- de oprichting van de Brandweeronderwijsraad (BOR) die als adviesorgaan voor de VNG en het Veiligheidsberaad (werkgevers) optreedt
- de ingezette versterking van de kennisfunctie door de Raad van Regionaal Commandanten met onder andere de projecten cq. programma's Lerend Vermogen, Brandonderzoek, Strategische Reis en de instelling van een Wetenschappelijke Raad.

1.5 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek heeft plaatsgevonden van september 2010 tot en met maart 2011 en is verricht door Capgemini Consulting en Twynstra Gudde Adviseurs en Managers. Het ministerie van VenJ is opdrachtgever voor het onderzoek. Voor de begeleiding van het onderzoek is door het ministerie een begeleidingscommissie ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers vanuit het gehele brandweer(onderwijs)veld. De precieze samenstelling van de begeleidingscommissie is weergegeven in bijlage A. De begeleidingscommissie is vijfmaal bijeen geweest gedurende de looptijd van het onderzoek.

Voor de verzameling van data voor het onderzoek is gebruik gemaakt van diverse onderzoeksmethoden, te weten:

- documentenonderzoek
- interviews met vertegenwoordigers van direct betrokken organisaties
- een op maat gemaakte vragenlijst voor zowel de vraag- als aanbodzijde van het brandweeronderwijs
- interne expertbijeenkomst.

De vragenlijsten zijn uitgezet onder de vijftientig veiligheidsregio's als afnemers van brandweeronderwijs, negentien regionale opleidingsinstituten (ROI's) en tien commerciële aanbieders van brandweeronderwijs. Van eenentwintig van de vijftientig veiligheidsregio's hebben wij de vragenlijst ingevuld retour ontvangen. Dit is een respons van 84%. Van de negentien ROI's zijn zestien vragenlijsten geretourneerd; een respons van eveneens 84%. Op grond van deze respons kan worden gesteld dat het beeld voor zowel de afnemers als de aanbieders representatief is voor heel Nederland. Van de vijftien commerciële aanbieders die een vragenlijst hebben toegestuurd gekregen, zijn er vier (deels) ingevuld retour ontvangen. Op grond hiervan kunnen geen representatieve uitspraken worden gedaan over deze partijen. Enkele commerciële partijen hebben aangegeven

⁶ Ministerie van BZK, Standpunt ten aanzien van aanbevelingen rapport "Brand, De Punt", Den Haag, 6 april 2010.

terughoudend te zijn met het verstrekken van concurrentiegevoelige informatie, ondanks dat door de onderzoekers is aangegeven de informatie vertrouwelijk en geanonimiseerd wordt verwerkt.

Voor de dataverzameling is uit gegaan van het onderzoeksjaar 2009. Dit (overgangs)jaar was bij de start van het onderzoek het meest recente volledig beschikbare jaar.

Voor een overzicht van de geraadpleegde documenten, de geïnterviewde personen en de respondenten van uitgezette vragenlijsten verwijzen wij naar de bijlagen B, C en D.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de organisatie van het brandweeronderwijs (historie en actoren). De stand van zaken met betrekking tot vraag en aanbod van brandweeronderwijs komt aan de orde in hoofdstuk 3. De kwaliteit en de bekostiging van het brandweeronderwijs komen aan de orde in respectievelijk hoofdstuk 4 en 5. Hoofdstuk 6 beschrijft de door het veld gepercipieerde knelpunten en onderkende kansen ten aanzien van het brandweeronderwijs. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op mogelijkheden voor aansluiting van brandweeronderwijs op ander onderwijs. Het onderzoek wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 8).

2 Organisatie brandweeronderwijs in perspectief; historie en actoren

2.1 Inleiding

De huidige inrichting van het brandweeronderwijs kan grotendeels worden verklaard door deze in historisch perspectief te plaatsen. In 2.2 wordt dan ook ingegaan op de historie van het brandweeronderwijs in Nederland vanaf de jaren '50 tot heden. Vervolgens zijn in 2.3 de actoren beschreven die wettelijke taken en verantwoordelijkheden kennen aangaande het brandweeronderwijs. De overige actoren die een rol spelen bij het brandweeronderwijs komen aan bod in 2.4. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting (2.5)

2.2 Historie van het brandweeronderwijs⁷

Start ontwikkeling brandweeropleidingen (1950-1965)

Met de komst van de Brandweerwet 1952 is de rijksverantwoordelijkheid voor de brandweezorg, die in de oorlogsjaren tot stand was gekomen, teruggelegd bij de gemeenten. In 1962 startte de eerste landelijke opleiding voor beroeps brandweerofficieren aan de Rijksbrandweeracademie (RBA), die als afdeling onderdeel uitmaakte van het (toenmalige) ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ook voor de lagere rangen (brandwacht tot brandmeester) werd gestart met het structureel ontwikkelen van brandweeropleidingen en leerstof. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de brandweermanorganisaties hebben hun verantwoordelijkheid genomen door gezamenlijk de Stichting Brandweeropleiding in Nederland (SBOiN) op te richten met als doel de kwaliteit van de brandweeropleidingen in Nederland te verbeteren. De SBOiN ontwierp een plan dat voorzag in tien streek brandweerscholen en één centrale brandweerschool.

“Een zeer belangrijk gedeelte van deze opleidingen en cursussen vereisen voor een goede uitvoering zeer uitgebreide en kostbare oefenaccommodaties en andere instructiemiddelen, alsmede gespecialiseerde leerkrachten. Het zijn in hoofdzaak deze factoren die de uitvoering van het totale opleidingsprogramma binnen het gemeentelijk bestel praktisch onuitvoerbaar maken, zulks om redenen van economische en opleidings-organisatorische aard.” (Rapport Scholing Brandweerpersoneel, SBOiN, 1962)

Ontstaan regionale opleidingsinstituten (1965-1985)

Hoewel de roep om regionale samenwerking steeds sterker werd en het proces zoveel mogelijk werd gestimuleerd door rijksbijdragen, duurde het in een aantal delen van het land nog lang voordat er daadwerkelijk sprake was van een regionaal opleidingsinstituut. De SBOiN zorgde centraal voor de uitgave van leerstof en ondersteunend materiaal voor de brandweeropleidingen onder officiersniveau en voor de opleiding van instructeurs. De opleidingen tot en met brandmeester werden door de regionale opleidingsinstituten verzorgd. Met de komst van de Brandweerwet 1985 werden regionale brandweerkorpsen ingesteld, die het verzorgen van opleidingen als wettelijke taak toebedeeld kregen.

Modulair ranggericht brandweeronderwijs (periode 1985 - 2005)

Het brandweeronderwijs is vanaf de tweede helft van de jaren '80 modulair opgebouwd, waarbij elke module werd afgesloten met een examen. Het onderwijs leidde op tot een rang. Om deze bepaalde rang te behalen, moest een aantal vooraf vastgestelde verplichte en een aantal keuzemodules succesvol worden afgerond door

⁷ Voor deze paragraaf is onder meer gebruik gemaakt van Helsloot c.s. (Institutionele verspreiding van kennis binnen de brandweer, 2009) en van informatie van het Nationaal Brandweer Documentatie Centrum (www.nbdc.nl).



het rijksexamen met goed gevolg af te leggen. Of dit het geval was, werd in eerste instantie beoordeeld door het Bureau Brandweereexamens, dat als onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk was voor de examinering van brandweerpersoneel. In 1994 is 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 zijn de SBOiN en de RBA gefuseerd tot het Nederlands Instituut voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NIBRA). Het NIBRA werd eveneens een zelfstandig bestuursorgaan en wettelijk verantwoordelijk voor de opleiding van brandweerofficieren en de ontwikkeling van leerstof en instructiemethoden hiervoor. Naast deze taak kreeg het instituut de mogelijkheid om andere opleidingen te verzorgen en daar eveneens lesmateriaal voor te ontwikkelen. Sinds 2006 heet het NIBRA, het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid NIBRA (NIFV). De regionale opleidingsinstituten maken doorgaans gebruik van het door het NIFV uitgegeven opleidingsmateriaal, maar zijn hiertoe niet verplicht. In het landelijk overleg brandweeropleidingen (LOBO) dat na de fusie van SBOiN en RBA is ontstaan, vindt centraal overleg plaats tussen de regionale opleidingsinstituten.

Wet Veiligheidsregio's en overgang naar competentiegericht onderwijs (2005 - heden)⁸

In 2005 is het project Kwaliteit Brandweerpersoneel gestart. Doel van het project is 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. Hierbij is niet alleen aandacht voor het vakbekwaam worden, maar ook voor het vakbekwaam blijven.

Dit project is een samenwerkingsverband van MinVenJ, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR), het Nbbe en het NIFV. Het project kende vier deelprojecten, namelijk:

- wet- en regelgeving (verankering in Wet Veiligheidsregio's en bijbehorende besluiten)
- nadere regels (de ontwikkeling van kwalificatiedossiers)
- kwaliteitsinstrumenten (de ontwikkeling per functie van o.a. opleidingsplan, proeve van bekwaamheid, hoofdlijnen toets blijvende vakbekwaamheid)
- communicatie.

Ten behoeve van de landelijke invoering van het kwaliteitsstelsel is van 1 januari 2009 (tot en met december 2010) een projectorganisatie "Implementatie en communicatie" ingericht. Deze projectorganisatie wordt vanuit gedeeld opdrachtgeverschap aangestuurd door de VNG en NVBR, gefinancierd met subsidie van MinVenJ.

Met de invoering van de Wet Veiligheidsregio's en onderliggende regelgeving (per 1 oktober 2010), is de basis gelegd voor de overgang van een ranggericht naar een functie- en competentiegericht opleidingsstelsel. In de Regeling Personeel Veiligheidsregio's zijn 32 brandweerfuncties omschreven met bijbehorende taken, competenties en competentieniveau. Het nieuwe stelsel is daarmee niet alleen gericht op kennis, maar ook op vaardigheden en persoonlijke eigenschappen die nodig zijn om een specifieke brandweerfunctie te vervullen. Hierbij wordt meer nadruk gelegd op het zogenaamde werkend leren. De structuur met kwalificatiedossiers komt overeen met de systematiek die in het reguliere beroepsonderwijs wordt gehanteerd.

Ook de wijze van examineren is cq. wordt aangepast, waarbij kandidaten op verschillende toetsmomenten moeten laten zien dat ze in staat zijn een specifieke functie uit te voeren. Dit gebeurt aan de hand van een zogenaamde proeve van bekwaamheid met verschillende proeve-onderdelen. De implementatie van het nieuwe opleidingsstelsel is op dit moment nog in volle gang.

⁸ Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van diverse projectdocumenten van het Project Kwaliteit Brandweerpersoneel en het Project Implementatie en Communicatie.

In januari 2011 is een voorstel tot wijziging van de Wet veiligheidsregio's in consultatie gegaan waarmee de oprichting van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) geregeld wordt. Dit instituut zou onder andere een centrale rol moeten krijgen op het gebied van brandweeronderwijs en examinering. Zie ook de volgende paragraaf.

2.3 Onderwijsstelsel: actoren in de wet

Vanuit historisch perspectief kan worden vastgesteld dat het brandweeronderwijs de afgelopen zestig jaar in wisselend samenspel tussen het ministerie van VenJ, de gemeenten en het brandweerveld tot stand is gekomen.

De discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling keert met enige regelmaat terug. Hierbij worden dikwijls abstracte begrippen als 'systeemverantwoordelijkheid' en 'werkgeversverantwoordelijkheid' gebruikt. Dat de verantwoordelijkheidsverdeling tot verschillen in interpretatie kan leiden, illustreren onderstaande passages.

"Ten aanzien van de kwaliteit van het brandweerpersoneel is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid: de gemeente is als werkgever verantwoordelijk voor het opleiden van haar personeel, de minister van BZK voor het opleidingsstelsel als geheel." (Onderzoeksrapportage De Punt, Onderzoeksraad voor Veiligheid, p.6.)

"Dit illustreert de verantwoordelijkheid van de minister van BZK voor de kwaliteit van de brandweeropleidingen die met een rijksexamen worden afgesloten, alsmede van de examinering daarvan". (Toelichting ministeriële regeling personeel veiligheidsregio's)

"De minister van BZK is verantwoordelijk voor de formele regelgeving ten aanzien van de kwaliteit van het brandweerpersoneel. Het College van Arbeidszaken van de VNG en het Veiligheidsberaad zijn de centrale vertegenwoordigende organen namens de werkgevers. Het is de verantwoordelijkheid van de werkgevers om in samenspraak met de sector het brandweeronderwijs in te richten en nader in te vullen aan welke kwaliteitseisen de uitvoering van het brandweeronderwijs moet voldoen" (Organisatieplan Brandweeronderwijsraad, februari 2010)

In het eerste voorbeeld wordt aangegeven dat de minister van VenJ verantwoordelijk is voor het opleidingsstelsel als geheel. In het derde voorbeeld wordt dit beperkt tot de formele regelgeving ten aanzien van de kwaliteit van het brandweerpersoneel. In het kader van dit onderzoek is het van belang helderheid te hebben over de relevante taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Hiertoe kijken we naar de grondslagen in de Wet Veiligheidsregio's en de bijbehorende besluiten.⁹ Het voorstel voor een wijziging van de Wet Veiligheidsregio's, die tot de oprichting van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) zou moeten leiden, kan consequenties hebben voor de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Aangezien het een wetsvoorstel betreft en hier wordt uitgegaan van de huidige situatie (vigerende wetgeving), plaatsen we het IFV in de context van dit onderzoek.

Bij het brandweeronderwijssysteem zijn veel verschillende actoren betrokken. Slechts enkele actoren kennen daadwerkelijk wettelijke taken en verantwoordelijkheden inzake het brandweeronderwijs. Dit zijn:

- ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ)
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV)
- Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV)
- Nederlands bureau brandweereexamens (Nbbe)
- gemeenten cq. veiligheidsregio's.

⁹ Besluit Veiligheidsregio's en Besluit Personeel Veiligheidsregio's

De overige betrokken actoren (o.a. regionale opleidingsinstituten, Brandweeronderwijsraad, VNG, NVBR) hebben op basis van de Wet Veiligheidsregio's en bijbehorende besluiten geen wettelijk toegekende verantwoordelijkheden. Hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn afgeleid - en komen in de volgende paragraaf (2.4) aan de orde.

Ministerie van VenJ

De minister van VenJ is conform de Wet Veiligheidsregio's verantwoordelijk voor de volgende bepalingen:

- bij of krachtens AmvB kunnen regels gesteld worden voor het personeel van de brandweer aangaande functies en rangen, eisen van aanstelling en bevordering, keuring, kleding en uitrusting (art 18 lid 2)
- bij of krachtens AmvB worden voor het personeel van de brandweer regels gesteld over opleiden, examineren, bijscholen en oefenen (art. 18 lid 3)
- bij AmvB wordt vastgesteld welke brandweeropleidingen worden afgesloten met een rijksexamen. De minister geeft het diploma af (art. 18 lid 4).

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

Er is een Inspectie OOV die is belast met het toetsen van de wijze waarop een orgaan van een veiligheidsregio, gemeente of ander openbaar lichaam uitvoering geeft aan de taken met betrekking tot de brandweezorg (art. 57). Tot de brandweezorg behoort (art. 3):

- het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt
- het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.

Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid

Er is een Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid. Het instituut heeft de volgende taken (art. 66):

- het ontwikkelen van lesstof, oefenstof en leerstof voor en het verzorgen van officiersopleidingen, alsmede het verzorgen van andere opleidingen die met een rijksexamen worden afgesloten (zoals bij AmvB vastgelegd) en het ontwikkelen van lesstof, oefenstof en leerstof hiervoor.

Het instituut kan eveneens andere werkzaamheden verrichten, voor zover het betreft:

- het ontwikkelen van lesstof, oefenstof en leerstof voor andere dan de hiervoor bedoelde opleidingen
- het werven en selecteren van kandidaten voor opleidingen zoals hiervoor bedoeld.

Nederlands bureau brandweerexamens

Er is een Nederlands bureau brandweerexamens (Nbbe). Het bureau heeft tot wettelijke taak (art 72.):

- te zorgen voor de ontwikkeling, de uitvoering, de organisatie en de afneming van een rijksexamen voor de brandweeropleidingen die als zodanig zijn vastgesteld
- het afgeven van vrijstellingen en certificaten
- het vaststellen van de uitslag van een examen en het adviseren van de minister over het afgeven van een diploma.

Daarnaast mag het Nbbe (niet-wettelijke) taken uitvoeren (art.73) op het gebied van brandweezorg en rampenbestrijding.

Gemeenten cq. veiligheidsregio's

Het bestuur van de veiligheidsregio dan wel het college van B&W draagt er zorg voor dat personen met een in het Besluit Personeel Veiligheidsregio's genoemde functie, die functie uitoefenen in overeenstemming met de bij de desbetreffende functie behorende kerntaken en competenties (toelichting Ministeriële Regeling Personeel Veiligheidsregio's). Hierbij hoort ook de verantwoordelijkheid van opleiding, instructie, oefenen en materiële inrichting van de organisatie (Memorie van Toelichting). Verder is in de Wet opgenomen dat de besturen van de veiligheidsregio's gemeenschappelijk zoveel mogelijk zorg dragen voor het personeelsbeleid. Het *Veiligheidsberaad* bevordert de uitvoering hiervan (art.22).

In de Arbeidsomstandighedenwet is vastgelegd dat werkgevers dienen te zorgen voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met arbeid verbonden aspecten. Zo dienen de werkgevers ervoor te zorgen dat de werknemers doeltreffend worden ingelicht en onderricht over de te verrichten werkzaamheden en de daaraan verbonden risico's.

Aan bovenstaande, op dit moment, in de wet genoemde actoren, zal binnenkort waarschijnlijk nog een instituut worden toegevoegd. Dit instituut zal deels in de plaats komen van huidige wettelijke actoren.

Instituut Fysieke Veiligheid

Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV)¹⁰ is een organisatie in oprichting. Zij zal conform voorstel van wet taken krijgen op het gebied van brandweeronderwijs, examinering, kennis- en expertiseontwikkeling en -verspreiding, beheren van landelijk rampenbestrijdingsmaterieel en informatie- en communicatievoorzieningen. Daarnaast zijn er ook nog taken voorzien die met name gericht zijn op de beheersmatige ondersteuning van veiligheidsregio's. Het NIFV inclusief de Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding (LFR), het Nbbe en het bureau Veiligheidsberaad zullen naar verwachting opgaan in het IFV. De organisatie zal bestuurd worden door de voorzitters van de veiligheidsregio's. Dit algemeen bestuur zal dan ook de diploma's voor brandweeropleidingen af gaan geven, waarmee het geen rijksexamens meer zullen zijn.

2.4 Onderwijssysteem: overige actoren

In praktijk is er sprake van een complex samenspel van (de eerder genoemde) actoren met en actoren zonder wettelijke taken in het kader van brandweeronderwijs. De belangrijkste actoren zonder formele wettelijke verantwoordelijkheden in het brandweeronderwijs betreffen de regionale en commerciële opleidingsinstituten, de VNG, het Veiligheidsberaad, de NVBR en de onlangs opgerichte Brandweeronderwijsraad. In deze paragraaf wordt beschreven welke rol deze actoren in praktijk vervullen ten aanzien van brandweeronderwijs.

Regionale opleidingsinstituten

De negentien regionale opleidingsinstituten (ROI's) vervullen een belangrijke rol bij de inrichting en uitvoering van het onderwijs. Deze ROI's zijn niet aan specifieke opleidingseisen gebonden en zijn in beginsel vrij om de opleidingen op eigen wijze in te richten en te verzorgen. De organisatievorm van de ROI's verschilt. Hier wordt in hoofdstuk drie bij het onderwijsaanbod verder op ingegaan.

Commerciële opleidingsinstituten

Voor de commerciële opleidingsinstituten geldt hetzelfde als voor de ROI's. Zij zijn niet aan specifieke opleidingseisen gebonden en vrij om de opleidingen in te richten. In praktijk maken zowel de ROI's als de commerciële opleidingsinstituten met name gebruik van opleidingsmateriaal dat door het NIFV wordt aangeboden/bij het NIFV wordt aangeschaft.

VNG

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten is bij het brandweeronderwijs betrokken vanuit de positie van belangenbehartiger van gemeenten in Nederland.

Veiligheidsberaad

Het Veiligheidsberaad verenigt de voorzitters van de veiligheidsregio's met als doel, samen met regionale partners, te komen tot een slagvaardige organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing, waaronder de brandweertzorg. Het Veiligheidsberaad vormt voor deze onderwerpen het aanspreekpunt voor het Rijk.

¹⁰ In de aanloop is het IFV Ondersteuningsorganisatie Fysieke Veiligheid (OFV) genoemd.

NVBR

De Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding is de branchevereniging van en voor de brandweer en rampenbestrijding in Nederland. De NVBR kent een netwerkstructuur met een bestuur. De Raad van Regionaal Commandanten (RRC) vormt in praktijk het hoogst besluitvormende orgaan, maar kent nog niet in alle gevallen doorzettingsmacht in de regio (afhankelijk van de stand van zaken van het regionaliseringsproces in de regio).

De NVBR is georganiseerd in een programmastructuur met vijf programmaraden en diverse landelijke netwerken. In het kader van brandweeronderwijs is de programmaraad Brandweezorg, het netwerk opleiden en oefenen en het Landelijk Overleg Brandweer Opleidingen (LOBO) relevant.

Brandweeronderwijsraad

De Brandweeronderwijsraad (BOR) is in 2010 opgericht. Deze raad is, op basis van aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, opgericht door de VNG, het Veiligheidsberaad en de NVBR. De BOR adviseert gevraagd en ongevraagd de werkgevers van beroeps- en vrijwillig brandweerpersoneel omtrent het brandweeronderwijs in de meest brede zin van het woord.

2.5 Samenvatting organisatie brandweeronderwijs

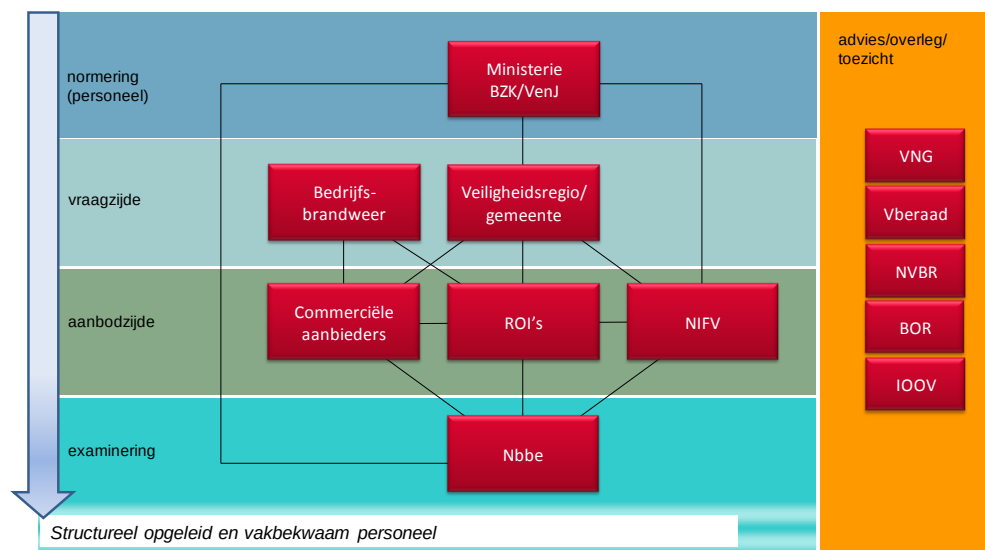
Brandweezorg is (nagenoeg) altijd een primair lokale verantwoordelijkheid geweest. Voor brandweeropleidingen werd al snel erkend dat de gemeentelijke schaal te beperkt was, om redenen van de specifieke aard van de opleidingen die de nodige eisen, specialisaties en hoge kosten met zich meebrengt. Officiersopleidingen werden daarom op landelijke schaal verzorgd en de niet-officiersopleidingen op regionale schaal. Om dit te bevorderen werden in de Brandweerwet 1985 (artikel 4) regionale brandweerkorpsen ingesteld, die het verzorgen van opleidingen als wettelijke taak toebedeeld kregen. Met de invoering van de Wet Veiligheidsregio's (2010) en onderliggende regelgeving is de basis gelegd voor een functie- en competentiegericht opleidingsstelsel. In de Regeling Personeel Veiligheidsregio's zijn als zodanig 32 brandweerfuncties omschreven met bijbehorende taken, competenties en competentieniveau. Het nieuwe stelsel is daarmee niet alleen gericht op kennis, maar ook op vaardigheden en persoonlijke eigenschappen die nodig zijn om een specifieke brandweerfunctie te vervullen. Hierbij wordt naast het vakbekwaam worden ook het vakbekwaam blijven geregeld. Met het zogenaamde werkend leren wordt nauwer aangesloten bij onderwijsmethoden in het reguliere onderwijs. De structuur met kwalificatiedossiers komt overeen met de systematiek die in het reguliere beroepsonderwijs wordt gehanteerd. Ook de wijze van examineren is, cq. wordt aangepast, waarbij kandidaten op verschillende toetsmomenten moeten laten zien in staat te zijn een specifieke functie uit te voeren. Dit gebeurt aan de hand van een zogenaamde proeve van bekwaamheid met verschillende onderdelen. De implementatie van het nieuwe opleidingsstelsel is op dit moment nog in volle gang.

Bij het brandweeronderwijssysteem zijn veel verschillende actoren betrokken. Slechts enkele actoren kennen daadwerkelijk wettelijke taken en verantwoordelijkheden inzake het brandweeronderwijs. Dit zijn MinVenJ, IOOV, NIFV, Nbbe, de gemeenten cq. veiligheidsregio's en binnenkort waarschijnlijk het IFV. De overige betrokken actoren (o.a. regionale opleidingsinstituten, Brandweeronderwijsraad, VNG, NVBR) hebben op basis van de Wet Veiligheidsregio's en bijbehorende besluiten geen wettelijk toegekende verantwoordelijkheden.

Het ministerie heeft een normerende rol ten aanzien van de bekwaamheid van het brandweerpersoneel (niet van het onderwijs). De inrichting is een zaak van de gemeenten cq. veiligheidsregio's (en voor deze de RO's en commerciële aanbieders), alsmede het NIFV. Examinering van het brandweeronderwijs is in handen van het Nbbe. In onderstaande figuur zijn de verschillende actoren (huidige situatie) weergegeven, waarbij horizontaal onderscheid is gemaakt naar verschillende verantwoordelijkheden ten aanzien van het brandweeronderwijs.¹¹

¹¹ De normering vanuit het ministerie richt zich op de bekwaamheid van het brandweerpersoneel en *niet* op het onderwijs.

Aan de rechterzijde zijn de partijen weergegeven die een rol spelen voor wat betreft advies, overleg en/of toezicht.



Figuur 2.1 Schematische weergave actoren

3 Vraag en aanbod brandweeronderwijs

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag en aanbod van het brandweeronderwijs; hoe zijn deze onderdelen vormgegeven en hoe werken ze in de praktijk? Na de vraag (3.2) en het aanbod (3.3) wordt ingegaan op de examinering van het brandweeronderwijs (3.4). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting (3.5)

3.2 Vraag naar brandweeronderwijs

De vraag naar brandweeronderwijs kent een publieke en private component. De publieke component wordt gegenereerd door de brandweerkorpsen. De brandweerkorpsen zijn deels (circa tien) reeds regionaal georganiseerd (geregionaliseerd). Dat wil zeggen dat de verschillende gemeentelijke korpsen zijn samengevoegd, onder eenhoofdige leiding staan en dat de veiligheidsregio als werkgever optreedt. De rest van de brandweerkorpsen bevindt zich nog in een regionaliseringsproces of zal in de (nabije) toekomst gaan regionaliseren.¹²

De private component van de vraag naar brandweeronderwijs bestaat uit bedrijven met een bedrijfsbrandweer. Deze component kent een (veel) beperktere schaal en insteek en valt verder buiten dit onderzoek.

Aanwezigheid opleidingsplannen

In onderstaande figuur is aangegeven hoeveel van de regio's een opleidingsplan hebben en of dit dan een jaarplan of een meerjarenplan betreft.



Figuur 3.1 Aanwezigheid opleidingsplannen

29% van de responsregio's geeft aan niet over een opleidingsplan te beschikken. 71% van de regio's wel. 38% van de regio's beschikt over een jaarplan en 33% over een meerjarenplan. 78% van de regio's met een opleidingsplan communiceert dit plan met het opleidingsinstituut waarvan zij gebruik maken.

¹² Op 25 november 2010 is door de Tweede Kamer een motie aangenomen waarmee het kabinet wordt opgeroepen de regionalisering van de brandweer te verplichten. Een voorstel tot wijziging van de Wet veiligheidsregio's is inmiddels voor advies aan de Raad van State aangeboden.

71% van de regio's heeft inzicht in de huidige samenstelling van het brandweerpersoneel binnen de eigen regio. Desondanks gebruikt maar 33% van die regio's de personeelssamenstelling bij het plannen van de opleidingsbehoefte. 48% van de regio's zegt inzicht te hebben in de toekomstige personeelsbehoefte.

Keuze voor opleidingsinstituten

95% van de regio's heeft in 2009 opleidingen afgenomen van het ROI uit de eigen regio. Daarnaast wordt er ook nog gebruik gemaakt van ROI's van andere regio's (57%) en van commerciële partijen (62%). 90% van de regio's geeft aan in 2009 opleidingen bij het NIFV te hebben afgenomen. In paragraaf 3.4 is weergegeven hoe, op basis van het aantal examenkandidaten, de verhoudingen liggen tussen de verschillende aanbieders van brandweeronderwijs.

Tabel 3.1 geeft de criteria weer die regio's hanteren bij het maken van een keuze voor een opleidingsinstituut, alsmede het belang van het criterium.

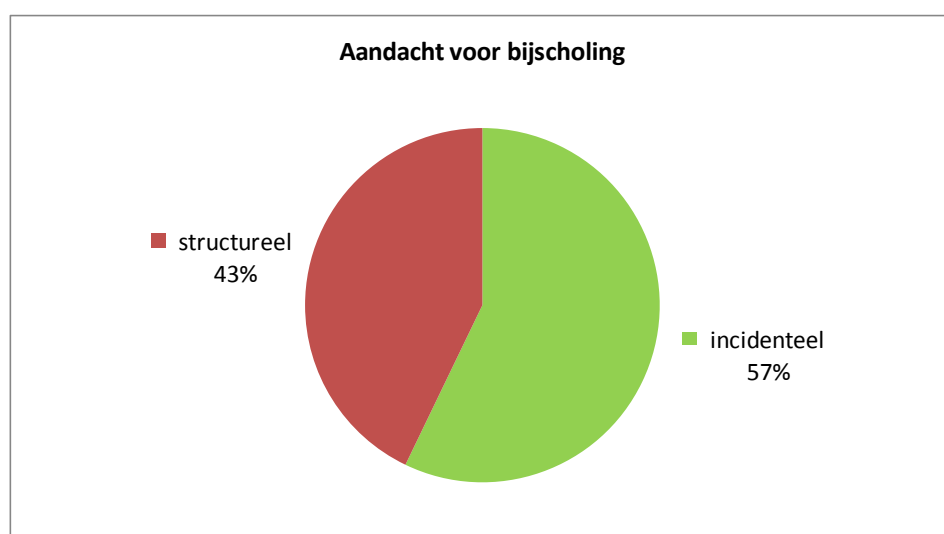
	Ervaring/relatie	Prijs	Doorlooptijd	Ander criterium
Aantal keer genoemd	18	18	17	10
Zeer belangrijk	44%	11%	12%	50%
Belangrijk	28%	28%	35%	10%
Relevant	11%	33%	29%	20%
Onbelangrijk	6%	22%	18%	0%
Zeer onbelangrijk	11%	6%	6%	0%

Tabel 3.1 Criteria bij keuze van opleidingsinstituut

Het belangrijkste criterium is de ervaring/relatie met het opleidingsinstituut. Ook doorlooptijd en prijs zijn van belang, maar scoren iets lager. Andere genoemde criteria, die van groot belang worden geacht, zijn onderwijskwaliteit en het wel/niet aanbieden door het 'eigen' ROI.

Bijscholing

Alle regio's hebben aangegeven aandacht te hebben voor bijscholing (niet zijnde regulier oefenen). In figuur 3.2 is waar te nemen dat die aandacht voor 43% van de regio's structureel is en voor 57% incidenteel.



Figuur 3.2 Aandacht voor bijscholing (niet zijnde regulier oefenen)

3.3 Aanbod van brandweeronderwijs

Het verzorgen van brandweeronderwijs (niet-officiersopleidingen) is, zoals eerder opgemerkt, van oudsher een wettelijke taak van de regionale brandweer (Brandweerwet 1985, art. 4). Voor de officiersopleidingen was dat het NIFV (voorheen Nibra). Voor wat betreft de officiersopleidingen wordt deze situatie gecontinueerd in de Wet veiligheidsregio's (art. 66). Dit geldt niet voor het verzorgen van de niet-officiersopleidingen; deze zijn in de nieuwe wet niet expliciet benoemd. In praktijk wordt hier invulling aan gegeven door Regionale Opleidingsinstituten (ROI's) en commerciële aanbieders.

Aangeboden opleidingen

Het NIFV werkt landelijk en biedt als enige aanbieder opleidingen op officiersniveau aan. In onderstaand overzicht is het opleidingsaanbod van het NIFV opgenomen.

Opleider	Opleiding
NIFV	Adviseur gevaarlijke stoffen Meetplanleider Hoofdofficier van dienst Officier van dienst Operationeel manager Specialist brandpreventie Specialist planvorming en rampenbestrijding Specialist opleiden en oefenen Specialist risico's en veiligheid Tactisch manager Adviseur beleid en bestuur (niet meer gegeven m.i.v. 2010) Voltijdsopleiding

Tabel 3.2 Onderwijsaanbod officiersopleidingen 2009 NIFV.

Voor een aantal (strategische) leergangen diende nader te worden gezien op welke wijze deze in het onderwijsstelsel zouden worden ingepast. Daardoor is hiervoor nog geen les- en leerstof ontwikkeld. Dit betreft:

- regionaal commandant
- commandant van dienst
- strategisch manager
- manager veiligheid.

De overige opleidingen (onder officiersniveau) worden aangeboden door de negentien regionale opleidingsinstituten (ROI's) en een (niet exact bekend) aantal commerciële aanbieders.

De ROI's zijn op verschillende wijze georganiseerd. In 81% van de gevallen vormt het ROI een afdeling van de veiligheidsregio. Een andere organisatievorm die voorkomt, is rechtspersoonlijkheid in de vorm van een stichting. 31% van de ROI's geeft aan samen te werken met andere partijen bij het aanbieden van opleidingen. 80% van deze ROI's geeft aan dit samen te doen met andere ROI's/regio's. Er wordt maar beperkt samengewerkt met andere partijen dan ROI's (publiek of privaat), zoals TNO, Brandweerttrainingen.nl en VVCR. 69% van de ROI's geeft aan geen samenwerkingsconstructie te kennen.

Het overgrote deel van de ROI's, namelijk 81% geeft aan in meer of mindere mate de aangeboden opleidingen te hebben aangepast aan het nieuwe onderwijsstelsel. De ROI's die dit nog helemaal niet gedaan hebben, geven aan dat tijd, beschikbare financiële middelen en het ontbreken van les- en leerstof hiervoor de belangrijkste oorzaken zijn. Het beperkte aantal commerciële partijen dat heeft meegewerkt aan het onderzoek, geeft aan deels dan wel volledig de opleidingen te hebben aangepast aan het nieuwe onderwijsstelsel. Hierna is een overzicht opgenomen van het aanbod aan opleidingen.

Opleider	Ranggericht modulair stelsel	Functiegericht stelsel
Regionale/ commerciële opleidingsinstituten	Brandwacht (101-103) Brandwacht 1 ^e klasse (203-209) Hoofdbrandwacht (301-305) Onderbrandmeester (401-410) Brandmeester (501-508) Aanvullende modules Brandweerder (002 -004) Brandweerschouffeur (017, 007, 008) Instructeur (001) Duikploegleider Specialisaties Brandweerder (009) Persoonlijke bescherming (010) Gaspakdrager (011) Technische hulpverlening (012)	Bevelvoerder Brandweerder * Centralist meldkamer Chauffeur * Controleur brandpreventie * Docent Duikploegleider * Gaspakdrager * Instructeur * Manschap a Manschap b Medewerker brandpreventie Medewerker operationele voorbereiding ** Medewerker opleiden en oefenen ** Oefencoördinator * Ploegchef * Verkenner gevaarlijke stoffen * Voertuigbediener

Tabel 3.3

Onderwijsaanbod niet-officiersopleidingen 2009 door ROI's en commerciële partijen

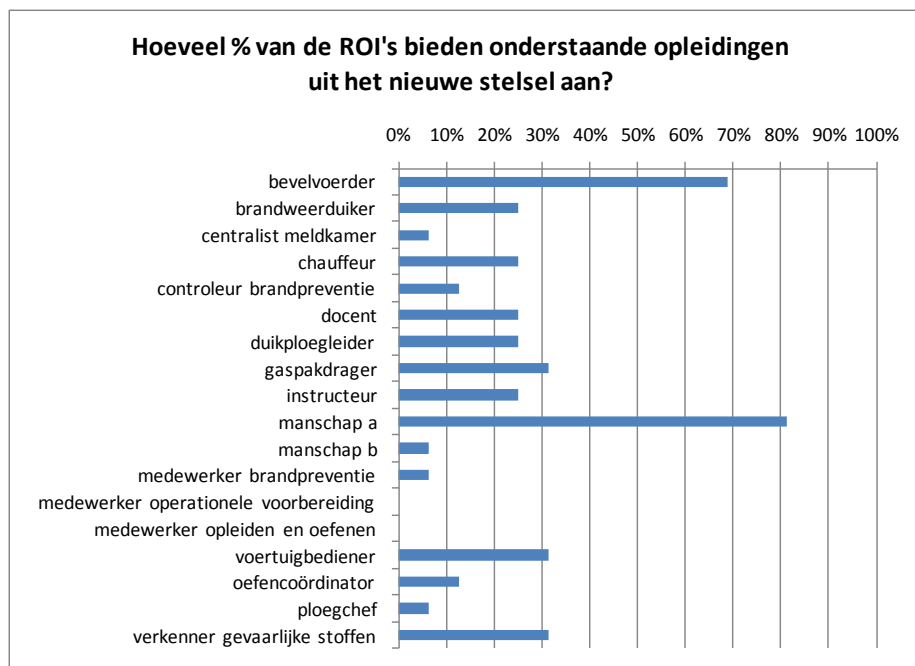
* opleidingen waarvoor nog geen nieuwe leer- en lesstof beschikbaar is, maar desondanks wel zijn aangeboden

** opleidingen waarvoor nog geen nieuwe leer- en lesstof beschikbaar is en ook niet zijn aangeboden

Vrijwel alle opleidingen uit het nieuwe stelsel zijn inmiddels wel aangeboden. Uitzonderingen hierop zijn:

- medewerker operationele voorbereiding
- medewerker opleiden en oefenen.

In de volgende figuur is weergegeven door hoeveel procent van de ROI's de niet-officiersopleidingen in 2009 zijn aangeboden.



Figuur 3.3

Per opleiding het percentage ROI's dat die opleidingen heeft aangeboden in 2009.

De opleidingen die door de meeste ROI's zijn aangeboden, zijn Manschap A (door 81% van de ROI's) en de opleiding Bevelvoerder (69%).

Van elf leergangen in het nieuwe stelsel is momenteel nog geen nieuwe les- en leerstof beschikbaar. Dat zijn de leergangen:

- brandweerderduiker
- chauffeur
- controleur brandpreventie
- duikploegleider
- gaspakdrager
- instructeur
- oefencoördinator
- ploegchef
- verkenner gevaarlijke stoffen
- medewerker operationele voorbereiding
- medewerker opleiden en oefenen.

In figuur 3.3 is te zien dat alleen voor de laatste twee van deze elf leergangen geldt, dat zij in 2009 door geen van de ROI's zijn aangeboden. De overige leergangen zijn wel aangeboden, maar op basis van bestaande les- en leerstof. Het ontbreken van financiën is de reden waarom die les- en leerstof nog niet is ontwikkeld.¹³ Inmiddels heeft het ministerie van VenJ in maart 2011 een eenmalige subsidie beschikbaar gesteld aan de VNG/Veiligheidsberaad om deze les- en leerstof te kunnen ontwikkelen.

Inzicht in de onderwijsbehoefte

In tabel 3.4 is weergegeven in welke mate ROI's beschikken over feitelijk inzicht in de onderwijsbehoefte van de (publieke) brandweerkorpsen. In deze tabel is dit feitelijke inzicht afgezet tegen het door het ROI gewenste inzicht in de onderwijsbehoefte.

		Gewenst inzicht				
		geen	beperkt	groot	volledig	totaal
Feitelijk inzicht	geen			7%		7%
	beperkt		20%	40%	20%	80%
	groot		7%		7%	13%
	volledig					0%
	totaal	0%	27%	47%	27%	100%

Tabel 3.4 Feitelijk en behoefte aan zicht op de onderwijsbehoefte door ROI's

13% van de ROI's beschikt over een grote mate van inzicht in de onderwijsbehoefte van de (publieke) brandweerkorpsen; geen van de ROI's heeft momenteel volledig inzicht. 87% van de ROI's heeft geen of beperkt inzicht in de onderwijsbehoefte.

27% van de ROI's zou wel graag over een volledig inzicht willen beschikken. 47% vindt een grote mate van inzicht voldoende en 27% acht een beperkte mate van inzicht voldoende.

Voor in totaal 73% van de ROI's geldt dat het gewenste inzicht in de onderwijsbehoefte groter is dan het inzicht dat zij nu feitelijk hebben in de onderwijsbehoefte van de brandweerkorpsen. 7% van de ROI's heeft feitelijk in grote mate inzicht in de onderwijsbehoefte, maar vindt beperkt inzicht genoeg.

¹³ NVBR, Notitie betreffende Adviezen voor het opleiden voor functies waarvoor op 1 oktober 2010 nog geen les- en leerstof beschikbaar is van 1 september 2010 inclusief de aanpassingen gemaakt op 29 oktober 2010.

Meerjarenaafspraken aanbieders/afnemers onderwijs

19% van de ROI's heeft aangegeven meerjarenaafspraken te hebben gemaakt met afnemers van brandweeronderwijs. Voor het merendeel van de ROI's die meerjarenaafspraken heeft gemaakt, namelijk tweederde deel, houdt de afspraak in dat de regio 100% van de opleidingen af zal nemen bij het (eigen) ROI. Voor de overige ROI's met meerjarenaafspraken geldt dat zij met circa 10% van de afnemers bepaalde afspraken hebben gemaakt. 44% van de ROI's heeft geen meerjarenaafspraken gemaakt en 37% heeft deze vraag niet beantwoord.

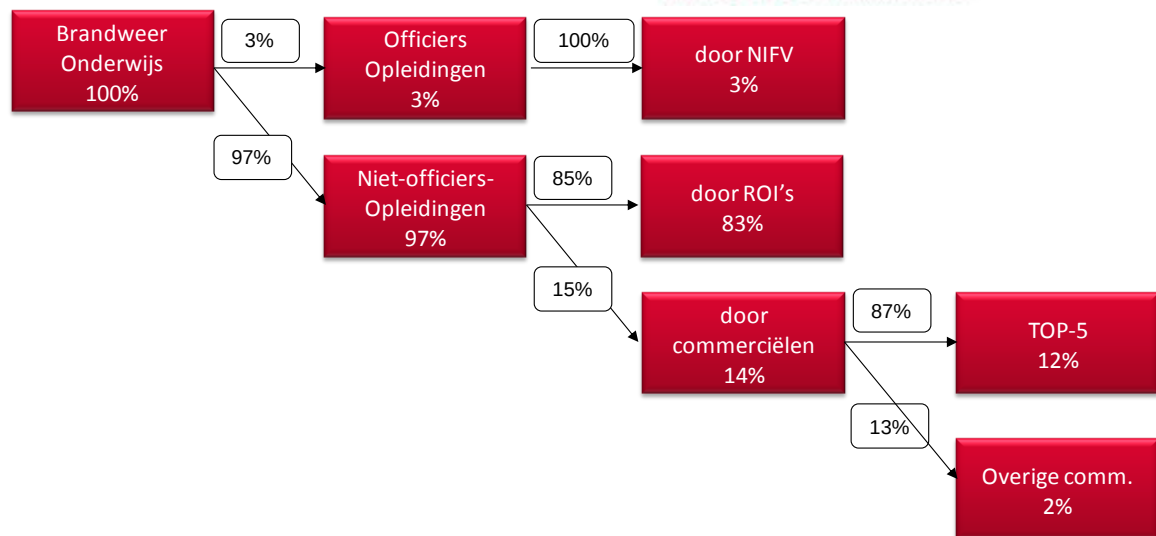
3.4 Examinering brandweeronderwijs

In onderstaande tabel (3.5) is per opleiding weergegeven hoeveel kandidaten er in 2009 examens hebben afgelegd, hoeveel examens die kandidaten gezamenlijk voor die opleiding hebben afgelegd, hoeveel kandidaten geslaagd zijn voor die opleiding en hoe groot het slagingspercentage is geweest.

stelsel/opleidingen			deelnemers	examens	geslaagden	slagings%
officiers	Officier van dienst		70	76	62	89%
...	Hoofdofficier van dienst		18	19	17	94%
...	Adviseur gevaarlijke stoffen		14	22	11	79%
...	Meetplanleider		19	19	12	63%
...	Operationeel manager		118	131	109	92%
...	Tactisch manager		61	65	51	84%
...	Adviseur beleid en bestuur		27	35	26	96%
...	Specialist brandpreventie		126	131	118	94%
...	Specialist risico en veiligheid		60	64	55	92%
...	Specialist opleiden en oefenen		65	68	60	92%
...	Specialist planvorming en rampenbestrijding		33	44	30	91%
(oud)	...	Commandeur	18	18	18	100%
officiers	subtotaal		629	692	569	90%
nieuw	niet-off.	Manschap a	774	864	715	92%
...	...	Bevelvoerder	18	18	11	61%
oud	...	Brandwacht	5.040	6.645	4.536	90%
...	...	Brandwacht 1 ^{ste} klas	7.765	9.128	7.373	95%
...	...	Hoofdbrandwacht	3.615	4.552	3.337	92%
...	...	Onderbrandmeester	5.342	6.471	4.696	88%
...	...	Brandmeester	1.239	1.406	849	69%
...	...	Aanvullende modules	3.903	4.797	3.458	89%
...	...	Specialisatie	71	71	63	89%
niet-off.	subtotaal		27.767	33.952	25.038	90%
totaal			28.396	34.644	25.607	90%

Tabel 3.5 Examenkandidaten, examens, geslaagden en slagingspercentage in 2009 (opgave Nbbe).

In totaal heeft het Nbbe in 2009 ruim 28 duizend (per opleiding unieke) examenkandidaten aangeleverd gekregen. Deze hebben in totaal bijna 35 duizend examens afgelegd. Uiteindelijk is 90% van de kandidaten (bijna 26 duizend) geslaagd voor dat examen. Het aandeel voor de officiersopleidingen hierin is beperkt (circa 3%). Van de 97% niet-officiersopleidingen wordt het merendeel door publieke opleidingsinstituten aangeboden (namelijk 85% (= 83% / 97%)). Het overige deel van de examens voor niet-officiersopleidingen (15%) komt van commerciële opleidingsinstituten. Grafisch zijn deze verhoudingen weergegeven in figuur 3.4.



Figuur 3.4 Verhoudingen tussen aanbieders bij aanlevering examenkandidaten

De vijf grootste commerciële opleidingsinstituten¹⁴, gemeten in aantallen examens voor brandweeropleidingen, zijn gezamenlijk goed voor 87% van de commerciële markt (voor wat betreft opleidingen die worden afgerond met een rijksexamen).

De opleidingen 'operationeel manager' en 'specialist brandpreventie' hebben binnen de groep officiersopleidingen het grootste aandeel: elk 19%. Voor de opleiding 'commandeur' zijn alle kandidaten geslaagd. De opleiding 'meetplanleider' kent met 63% het laagste slagingspercentage.

De aantallen kandidaten voor niet-officiersopleidingen lopen flink uiteen: voor het examen 'Brandwacht 1^{ste} klas' zijn bijna tienduizend examens afgenomen bij bijna achtduizend kandidaten, terwijl voor de opleiding 'Bevelvoerder' achttien kandidaten zijn aangemeld en examens hebben gedaan. De slagingspercentages lopen uiteen van 61% voor de opleidingen 'Bevelvoerder' tot 95% voor de opleiding 'Brandwacht 1^{ste} klas'.

3.5 Samenvatting organisatie van vraag en aanbod

De vraag naar brandweeronderwijs kent een publieke en private component. De publieke component wordt gegenereerd door de brandweerkorpsen. De brandweerkorpsen zijn deels (circa tien) reeds regionaal georganiseerd (geregionaliseerd). Dat wil zeggen dat de verschillende gemeentelijke korpsen zijn samengevoegd, onder eenhoofdige leiding staan en dat de veiligheidsregio als werkgever optreedt. De rest van de brandweerkorpsen bevindt zich nog in een regionaliseringsproces of zal in de (nabije) toekomst gaan regionaliseren.¹⁵

Drie op de tien regio's geven aan niet over een opleidingsplan voor het brandweerpersoneel te beschikken. De overige (zeven op de tien) regio's hebben dit plan wel; vier op de tien in de vorm van jaarplan en drie op de tien als meerjarenplan. Acht van de tien regio's met een opleidingsplan communiceren dit plan met het opleidingsinstituut waarvan zij gebruik maken.

¹⁴ Falck Nutec Risc, G4S Training & Safety Solutions, KMSL Vliegbasis Woensdrecht, Brandweer Opleiding en Trainingscentrum Boxmeer en Verkeersschool Blom.

¹⁵ De private component van de vraag naar brandweeronderwijs bestaat uit bedrijven met een bedrijfsbrandweer. Deze component kent een (veel) beperktere schaal en insteek en valt verder buiten dit onderzoek.

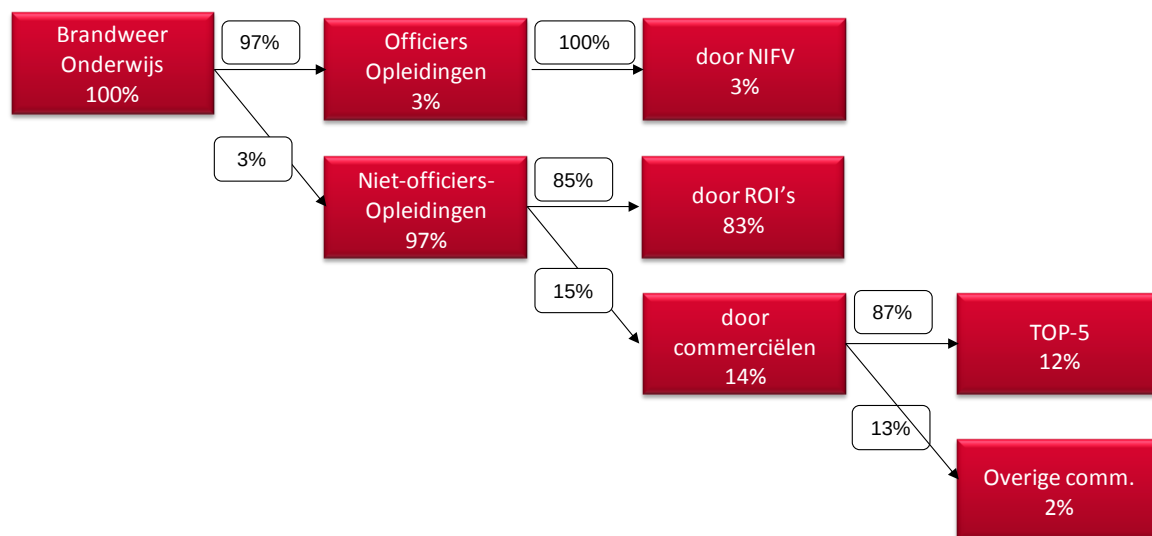
Zeven van de tien de regio's hebben inzicht in de huidige samenstelling van het brandweerpersoneel binnen de eigen regio. Desondanks gebruikt maar 33% van die regio's de personeelssamenstelling bij het plannen van de opleidingsbehoefte. 48% van de regio's zegt inzicht te hebben in de toekomstige personeelsbehoefte.

95% van de regio's heeft in 2009 opleidingen afgenomen van het ROI uit de eigen regio. Daarnaast wordt er ook nog gebruik gemaakt van ROI's van andere regio's (57%) en van commerciële partijen (62%). 90% van de regio's geeft aan in 2009 opleidingen bij het NIFV te hebben afgenomen. Het belangrijkste criterium voor de keuze van de aanbieder is de ervaring/relatie met het opleidingsinstituut. Ook doorlooptijd en prijs zijn van belang, maar scoren iets lager. Andere genoemde criteria die van groot belang worden geacht, zijn onderwijskwaliteit en het wel/niet aanbieden door het 'eigen' ROI.

Het overgrote deel van de ROI's, namelijk 81% geeft aan in meer of mindere mate de aangeboden opleidingen te hebben aangepast aan het nieuwe onderwijsstelsel. De ROI's die dit nog helemaal niet gedaan hebben, geven aan dat tijd, beschikbare financiële middelen en het ontbreken van les- en leerstof hiervoor de belangrijkste oorzaken zijn. In 2010 zijn nog niet alle opleidingen aangeboden die er zouden moeten zijn; de opleidingen medewerker operationele voorbereiding en medewerker opleiden en oefenen werden niet aangeboden. Van elf van de achttien leergangen in het nieuwe stelsel is momenteel nog geen nieuwe les- en leerstof beschikbaar. Negen leergangen zijn dus wel aangeboden op basis van bestaande les- en leerstof.

13% van de ROI's beschikt over een grote mate van inzicht in de onderwijsbehoefte van de (publieke) brandweerkorpsen; geen van de ROI's heeft momenteel volledig inzicht. 87% van de ROI's heeft geen of beperkt inzicht in de onderwijsbehoefte. 27% van de ROI's zou wel graag over een volledig inzicht willen beschikken. 47% vindt een grote mate van inzicht voldoende en 27% acht een beperkte mate van inzicht voldoende.

In totaal heeft het Nbbe in 2009 ruim 28 duizend (per opleiding unieke) examenkandidaten aangeleverd gekregen. Deze hebben in totaal bijna 35 duizend examens afgelegd. Uiteindelijk is 90% van de kandidaten (bijna 26 duizend) geslaagd voor dat examen. Het aandeel voor de officiersopleidingen hierin is beperkt (circa 3%). Het marktaandeel van de ROI's bij de niet-officiersopleidingen is 85% groot. Het overige deel van de examens voor niet-officiersopleidingen komt van commerciële opleidingsinstituten. De vijf grootste commerciële opleidingsinstituten, gemeten in aantallen examens voor brandweeropleidingen, zijn gezamenlijk goed voor 87% van de commerciële markt (voor wat betreft opleidingen die worden afgerond met een rijksexamen). Deze verhoudingen zijn in onderstaande figuur samengevat.



Figuur 3.6

Verhoudingen tussen aanbieders bij aanlevering examenkandidaten

4 Kwaliteitsborging brandweeronderwijs

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kwaliteitsborging van het brandweeronderwijs in Nederland. Eerst wordt stilgestaan bij de toetredingseisen om brandweeropleidingen te mogen aanbieden (4.2). Vervolgens wordt ingegaan op het inrichtings- en uitvoeringsvraagstuk van brandweeronderwijs (4.3). Het toezicht op het onderwijssysteem en de evaluatie komen daarna aan de orde (4.4). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting (4.5).

4.2 Toetreding

Eerder is aangegeven dat er een drietal typen aanbieders van brandweeronderwijs is. Dit zijn het NIFV, de ROI's en de commerciële aanbieders. Bij wet is geregeld dat het NIFV aanbieder is van opleidingen op officiersniveau. Het NIFV heeft daarbij geen monopoliepositie; het is mogelijk dat officiersopleidingen door andere partijen worden aangeboden. Een voorbeeld hiervan is de leergang 'meetplanleider'. Deze wordt door zowel het NIFV als de DCMR milieudienst Rijnmond aangeboden. De inhoud van beide leergangen verschilt, maar beide kunnen leiden tot een rijkserkend diploma van het Nbbe.

De ROI's en commerciële aanbieders bieden (in beginsel) de overige opleidingen aan. Voor deze aanbieders zijn geen kwaliteitseisen vastgesteld voor toetreding tot het brandweeronderwijssysteem. Dit houdt in dat in principe elke organisatie brandweeronderwijs kan aanbieden.

Zoals eerder in de context van het onderzoek (1.4) is aangegeven is dit onderzoek uitgevoerd tijdens de transitiefase van ranggericht onderwijs naar functiegericht onderwijs. De projectorganisatie van de NVBR/VNG voor de implementatie van het nieuwe brandweeronderwijssysteem pleit voor een kwaliteitscontrole-instrument voor (toetreding van) de aanbieders van (niet-officiers)opleidingen:

De projectorganisatie adviseert om in 2011 een certificeringssystematiek voor (boven)regionale opleidingsinstituten en commerciële opleidingsaanbieders te ontwikkelen, deze vervolgens te laten accrediteren en in te voeren, zodat de kwaliteit van functiegericht onderwijs en werkend leren in een duaal stelsel kan worden geborgd. Ontwikkeling en invoering vinden plaats onder verantwoordelijkheid van de BOR.

Conceptrapport Project Implementatie en communicatie, Advies voor borging, Kwaliteit brandweerpersoneel, versie 0.3, 1 september 2010

4.3 Inrichting en uitvoering onderwijs

4.3.1 Les- en leerstof

De inhoud van de les- en leerstof dient zo te worden ontwikkeld, dat deze aansluit bij de kwalificatie-eisen die vanuit de wet- en regelgeving zijn afgeleid en waarop tijdens de examinering wordt getoetst. De les- en leerstof kan (theoretisch) door elke willekeurige partij worden ontwikkeld en aangeboden. Echter, het NIFV is bij wet verantwoordelijk om dit in ieder geval voor leergangen van officiersopleidingen te doen. In de praktijk neemt het NIFV ook deze rol op zich voor een deel van de niet-officiersopleidingen. De wet geeft het NIFV hiervoor de ruimte als een toegestane taak. Het NIFV heeft wel de wettelijke taak om de onderwijscontent te ontwikkelen, echter niet voor het omzetten daarvan naar les- en leerstof voor de niet-officiersopleidingen.

Alle ROI's maken gebruik van de les- en leerstof die door het NIFV is ontwikkeld. 25% geeft daarbij aan dat zij de les- en leerstof aanvullen met eigen materiaal. De commerciële aanbieders geven aan gebruik te maken van de les- en leerstof van het NIFV, maar er zijn tevens aanbieders die de stof zelf ontwikkelen (op basis van de wettelijke normen en brancherichtlijnen).

Bij het ranggericht opleidingsstelsel¹⁶ betekende dit dat de stof moest aansluiten op de examenreglementen (1993) van het Nbbe. Met de komst van het functiegericht opleiden zijn de eisen uit het Besluit personeel veiligheidsregio's en de Regeling personeel veiligheidsregio van toepassing. Het Besluit schrijft de benamingen voor van de functies, gelijkwaardigheid en eventuele noodzakelijke keuring. In de Regeling staan de competenties, kerntaken en beoordelingscriteria per functie beschreven.¹⁷

De meerderheid van respondenten van de ROI's en commerciële aanbieders geven aan de inhoud van de les- en leerstof te laten afhangen van het landelijk aanbod van het NIFV, dan wel van de landelijke kwalificatiedossiers en de bestaande regelgeving. Een enkele respondent van de ROI's geeft aan de inhoud van de opleiding nadere lokale invulling te geven.

Voor het ontwikkelen en aanpassen van de les- en leerstof zijn geen kwaliteitseisen geformuleerd. Het NIFV is, zoals aangegeven op een enkele commerciële aanbieder na, het instituut dat alle les- en leerstof ontwikkelt voor het brandweeronderwijs. Deze wordt inhoudelijk vormgegeven door een pool van experts uit het brandweerveld. Doordat van oudsher de les- en leerstof wordt vormgegeven door praktijkexperts, merkt het NIFV steeds vaker dat de wetenschappelijke onderbouwing van bepaalde modellen ontbreekt.

De omvang van de vraag naar onderwijsmateriaal voor niet-officiersopleidingen is onzeker. Hierdoor, en omdat het ontwikkelen ervan een toegestane taak is, wordt het NIFV in een positie gebracht waarin het actueel houden van het onderwijsmateriaal een (financieel) risico inhoudt.

Ondanks het feit dat men op landelijk niveau (NIFV) als dilemma aangeeft de les- en leerstof niet te kunnen aanpassen, geeft 69% van de ROI's aan, lokale praktijkervaringen te verwerken in de opleidingen: dit doen ROI's door casuïstiek toe te voegen in de lessen. Verder is een aantal ROI's van mening dat de verantwoordelijkheid voor het aanpassen van de les- en leerstof bij het NIFV ligt, of bij de docenten en instructeurs die de lessen verzorgen. De overige 31% die hier geen aandacht aan besteedt, geeft aan een capaciteitsprobleem te hebben.

Naast het aanpassen van de les- en leerstof op basis van lessen uit de praktijk, geeft 62% van de ROI's aan zelf de stof aan te passen op de eigen regionale praktijk. 13% van de ROI's doet dit in samenwerking met een andere regio. Nader onderzoek op dit punt zou uitsluitel moeten geven over de efficiency van deze aanpassingen. De overige 25% geeft aan de les en leerstof niet toe te spitsen op de regionale praktijk.



Figuur 4.1 Aansluiting les- en leerstof op specifieke regionale praktijksituaties

¹⁶ De ROI's behouden de mogelijkheid om maximaal drie jaar naar de implementatie van het nieuwe opleidingsstelsel de oude modules nog aan te bieden.

¹⁷ Sdu Uitgevers, Handboek voor hulpdiensten, functiegebouw veiligheidsregio's 2010.

De commerciële aanbieders passen les- en leerstof aan de praktijk aan door middel van stages binnen de regio's, in eigen beheer of in samenwerking met de regio('s).

4.3.2 Docenten

De opleidingen in Nederland bij zowel het NIFV als de ROI's worden gegeven door experts uit het veld. Bij het NIFV zijn ook vakgroepdocenten in dienst die (delen van) het onderwijs verzorgen. De eisen die aan deze experts worden gesteld door het NIFV, zijn (minimaal):

- rijksdiploma docent/instructeur of
- civiel diploma van de Hogeschool Arnhem Nijmegen (HAN).

Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen instructeurs (oude opleidingssysteem) en nieuwe instructeurs en docenten (nieuwe opleidingssysteem).

Het NIFV heeft een eigen evaluatiesystematiek voor het controleren van de kwaliteit van zijn docenten. Na elke lesdag vindt er een evaluatie plaats van de docenten. Dit onder andere door het invullen van enquêtes door de cursisten. Naast deze evaluatie worden er tussentijdse evaluaties gehouden van de docent tijdens de leergang. Daarnaast is er de mogelijkheid te worden bijgeschoold op het gebied van inhoudelijke kennis en didactische en pedagogische vaardigheden. Dit gebeurt op eigen verzoek of indien de evaluaties van de individuele docent uitwijzen dat dit noodzakelijk is.

Net als het NIFV hebben veel ROI's (75%) zelfstandig een methodiek ontwikkeld om de kwaliteit van hun docenten te borgen. De methode verschilt echter per ROI. De meeste geven aan de docenten/instructeurs met regelmaat bij te scholen. Verder evalueert het merendeel de prestaties van de docenten/instructeurs. De commerciële aanbieders maken gebruik van soortelijke methoden.

4.3.3 Ervaringen aanbieder en afnemers

Het NIFV merkt dat het voor de regio's lastig is om vooraf aan te geven welke afnamebehoefte zij hebben voor de officiersopleidingen. Hierdoor kan het NIFV haar aanbod niet afstemmen op de vraag. De officiersopleidingen zijn daarmee meer aanbodgedreven dan vraaggestuurd. 67% van de veiligheidsregio's geeft aan dat vraag en aanbod van het onderwijs (niet-officiersopleidingen) op elkaar zijn afgestemd.

76% van de veiligheidsregio's geeft aan inzicht te hebben in de prestaties van de aanbieders van brandweeronderwijs. Zij worden geïnformeerd door middel van overzichten van slagingspercentages van de eigen regio. Verder ontvangt men evaluatieverslagen en wordt er mondeling teruggekoppeld. De overige 24% geeft aan geen inzicht te hebben in de prestaties van de aanbieders.

4.3.4 Inrichting onderwijs (niet-officiersopleidingen)

De meerderheid van de ROI's (75%) is van mening dat moet worden voldaan aan (zelfopgelegde) kwaliteitseisen om brandweeronderwijs aan te bieden. De eisen die worden genoemd zijn:

- kwaliteitseisen die zijn voorgeschreven door het Nbbe ten aanzien van de examenlocatie
- kwaliteitseisen ten aanzien van de docenten en instructeurs
- reisafstand naar de cursuslocatie (30 minuten)
- ISO 9001 en anticipatie op landelijke kwaliteitscriteria ROI's.

De commerciële aanbieders zijn van mening dat zij niet hoeven te voldoen aan kwaliteitseisen voor het aanbieden van de brandweeroopleidingen. Wel aan voorgeschreven regelingen ten aanzien van het aanbod van brandweeroopleidingen met een rijksdiploma.

4.4 Toezicht en evaluatie

4.4.1 Intern en extern toezicht

In Nederland ontbreekt het aan een toezichthouder op het brandweeronderwijs. Er is geen instantie expliciet aangewezen om toezicht te houden op de kwaliteit en inhoud van de opleidingen.

Er is de afgelopen jaren wel steeds toezicht geweest op de brandweere**examens** (als afsluiting op het onderwijs). Dat het toezicht zich richtte op de examens was een gevolg van het feit dat het brandweeronderwijs in principe



door iedere aanbieder verzorgd mocht worden. Vanaf 1999 heeft de IOOV deze taak waarmee op de kwaliteit van het eindniveau geborgd kan worden overgenomen.

Zoals reeds genoemd in hoofdstuk twee is de IOOV de toezichthouder voor de prestaties van de veiligheidsregio's (RADAR). Tevens onderzoekt de Inspectie incidenten waarbij het oorzakelijk gevolg van een incident eventueel is te herleiden naar de kwaliteit en inhoud van de opleidingen. In 2007 heeft de Inspectie onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de brandweerexamens. De Inspectie heeft de wettelijke mogelijkheid om als toezichthouder op te treden, maar deze taak is op het gebied van brandweeronderwijs niet expliciet aan de Inspectie voorgeschreven. Het wetsvoorstel dat de instelling van het IFV regelt, stelt dat het logisch is dat het IOOV toezicht zal gaan houden op de uitvoering van taken van het IFV, waaronder examinering, ontwikkeling lesstof en het verzorgen van de officiersopleidingen.

De voorgaande paragrafen geven wel weer dat zowel ROI's als de commerciële aanbieders methoden en technieken in zetten om de kwaliteit en inhoud van de opleiding te borgen. De kwaliteit van deze instrumenten kan echter sterk verschillen per aanbieder en kent bovendien geen externe (onafhankelijke) blik.

4.4.2 Evaluatie stelsel

Met de komst van het nieuwe onderwijsstelsel voor de niet-officiersopleidingen is het brandweeronderwijs volledig ingericht op basis van functies en competenties. De functiebenamingen zijn te herleiden uit het Besluit personeel Veiligheidsregio's en de beschreven competenties uit de Regeling personeel Veiligheidsregio's.

Een projectorganisatie onder de vlag van de NVBR en de VNG heeft de systematiek van functie- en competentiegericht opleiden vertaald voor de niet-officiersopleidingen in het brandweeronderwijsveld. Dit heeft geleid tot de huidige kwalificatiedossiers en kwaliteitinstrumenten. Tevens hebben zij tot en met 31 december 2010 de regio's bij de implementatie van het nieuwe onderwijsstelsel begeleid. Gedurende de transitiefase is het nog te vroeg om een evaluatie van het nieuwe stelsel (niet-officiersopleidingen) uit te voeren. De officiersopleidingen worden inmiddels wel al enige jaren verzorgd, echter een evaluatie is nog niet vormgegeven.

Nu de huidige kwalificatiedossiers zijn opgesteld, dient voor de toekomst het onderhoud ervan nog wel expliciet belegd te worden.

4.4.3 Evaluatie onderwijs

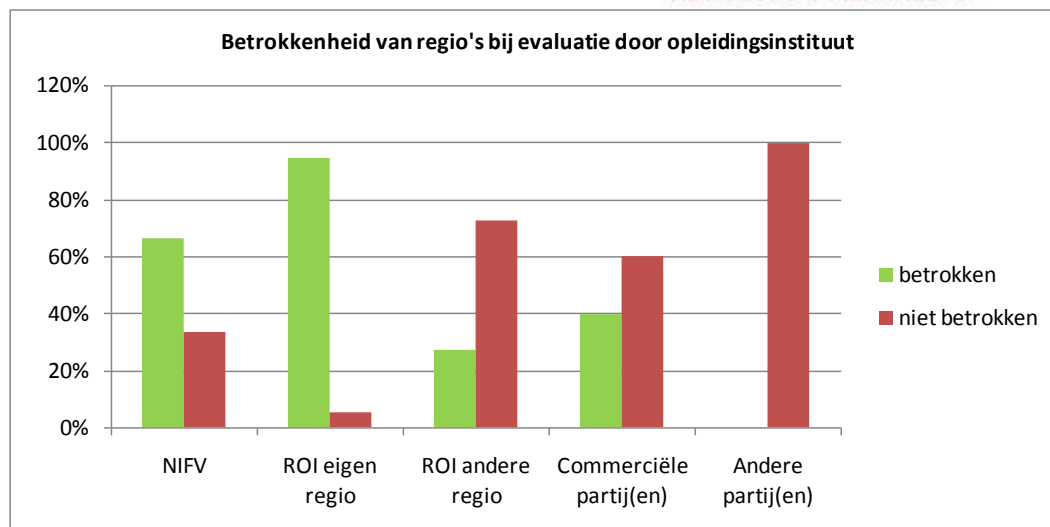
Elke leergang die het NIFV verzorgt, wordt geëvalueerd. Naast de evaluatie van de docenten (zie paragraaf 4.3.2) wordt gekeken naar de inhoud van de leergangen. De systematiek die het NIFV hiervoor hanteert is door hen zelf ontwikkeld en wordt intern uitgevoerd. De systematiek is inmiddels erkend door het Centraal Register Kort Beroepsonderwijs (CRKBO).

De leer- werkplek opdrachten vinden plaats op de werkplek van de cursist. Hierbij heeft het NIFV wel invloed op de inhoud van de leer-werkopdracht, maar geen regie op de uitvoering. Daarom blijft dit element bij de evaluatie door het NIFV buiten beschouwing.

81% van de ROI's geeft aan periodiek de eigen opleidingen te evalueren. De meeste daarvan maken gebruik van een eigen evaluatieformulier. Verder geeft een aantal ROI's aan hiervoor zowel input van de docenten als kandidaten te gebruiken. De ROI's die geen periodieke evaluatie uitvoeren (19%), ontbreekt het aan de capaciteit hiervoor binnen de organisatie.

De commerciële aanbieders besteden tevens aandacht aan het periodiek evalueren. Dit doen zijn schriftelijk, mondeling en soms samen met de opdrachtgever.

De veiligheidsregio's nemen het gros van de brandweeroopleidingen af van het eigen ROI en van het NIFV (zie 3.2). De ROI's en het NIFV betrekken de veiligheidsregio's bij evaluaties van afgenomen opleidingen.



Figuur 4.2 Betrokkenheid van afnemers bij evaluaties door opleidingsinstituten

95% van de regio's wordt door hun 'eigen' ROI betrokken bij de evaluatie. Voor het NIFV ligt dat percentage op 67%. De betrokkenheid van de regio's bij evaluaties door commerciële partijen en andere ROI's (niet van de eigen regio) is met respectievelijk 40% en 27% duidelijk lager. Van de regio's die aangegeven hebben betrokken te worden bij evaluaties door aanbieders van onderwijs, geeft 95% aan dat zij in de praktijk ervaren dat die aanbieders in meer of mindere mate gevolg geven aan de uitkomsten van de evaluaties.

4.5 Samenvatting organisatie kwaliteitsborging

Tot op heden kan iedere organisatie in beginsel brandweeropleidingen aanbieden. Dit geldt voor zowel officiers- als niet-officiersopleidingen. De inhoud van de les- en leerstof dient daarbij zo te worden ontwikkeld, dat deze aansluit bij de kwalificatie-eisen die vanuit de wet- en regelgeving zijn afgeleid en waarop tijdens de examinering wordt getoetst. De les- en leerstof kan eveneens door elke willekeurige partij worden ontwikkeld en aangeboden. Echter, het NIFV is bij wet verantwoordelijk om dit in ieder geval voor de leergangen van officiersopleidingen te doen. In de praktijk neemt het NIFV ook deze rol op zich voor een deel van de niet-officiersopleidingen. De wet geeft het NIFV hiervoor de ruimte als een toegestane taak. Alle ROI's maken gebruik van de les- en leerstof die door het NIFV is ontwikkeld. 25% geeft daarbij aan dat zij de les- en leerstof aanvullen met eigen materiaal. De omvang van de vraag naar onderwijsmateriaal voor niet-officiersopleidingen is onzeker. Hierdoor, en omdat het ontwikkelen ervan een toegestane taak is, wordt het NIFV in een positie gebracht waarin het actueel houden van het onderwijsmateriaal een (financieel) risico inhoudt.

De meerderheid van de ROI's (75%) is van mening dat moet worden voldaan aan (zelfopgelegde) kwaliteitseisen om brandweeronderwijs aan te bieden. De eisen die worden genoemd zijn:

- kwaliteitseisen die zijn voorgeschreven door het Nbbe ten aanzien van de examenlocatie
- kwaliteitseisen ten aanzien van de docenten en instructeurs
- reisafstand naar de cursuslocatie (30 minuten)
- ISO 9001 en anticipatie op landelijke kwaliteitscriteria ROI's.

De commerciële aanbieders zijn van mening dat zij niet hoeven te voldoen aan kwaliteitseisen voor het aanbieden van de brandweeropleidingen anders dan voorgeschreven regelingen ten aanzien van het aanbod van brandweeropleidingen met een rijksdiploma.

Het NIFV heeft een eigen evaluatiesystematiek voor het controleren van de kwaliteit van zijn docenten. Net als het NIFV hebben veel ROI's (75%) zelfstandig een methodiek ontwikkeld om de kwaliteit van hun docenten te borgen. De methode verschilt echter per ROI. De meeste geven aan de docenten/instructeurs met regelmaat bij te scholen. Verder evalueert het merendeel de prestaties van de docenten/instructeurs. De commerciële aanbieders maken gebruik van soortelijke methoden.

Ook elke leergang die het NIFV verzorgt, wordt geëvalueerd. De systematiek die het NIFV hiervoor hanteert is erkend door het Centraal Register Kort Beroepsonderwijs (CRKBO).

76% van de veiligheidsregio's geeft aan inzicht te hebben in de prestaties van de aanbieders van brandweeronderwijs.

In Nederland ontbreekt het aan een toezichthouder op het verzorgen van brandweeronderwijs. Er is geen instantie expliciet aangewezen om de kwaliteit en inhoud van de opleidingen te controleren. De IOOV is belast met het toezicht op het examineren. De Brandweeronderwijsraad heeft een advies over de kwaliteitsborging in voorbereiding.

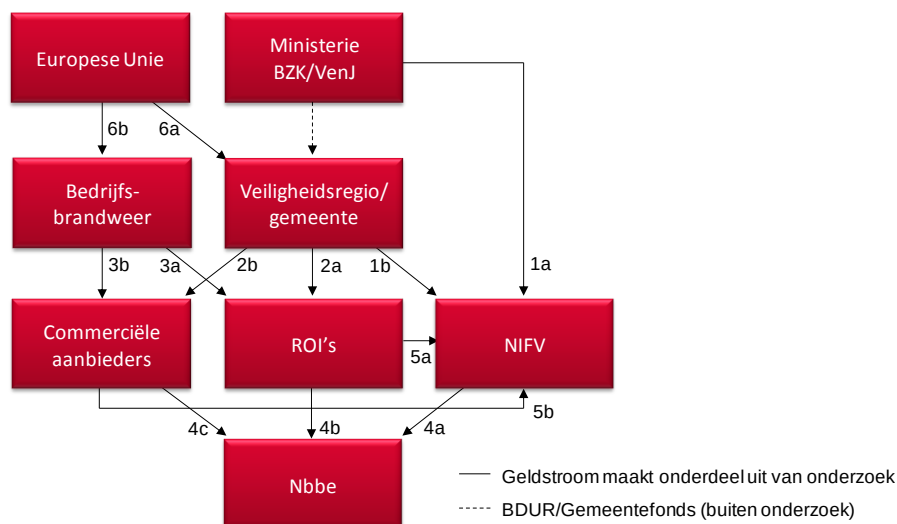
5 Bekostiging brandweeronderwijs

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop het brandweeronderwijs wordt bekostigd en wordt inzicht gegeven in de geschatte¹⁸ totale omvang van het brandweeronderwijs in 2009. Hierbij beperkt het onderzoek zich tot onderwijs gericht op het vakbekwaam worden en niet het vakbekwaam blijven (oefenen en bijscholen).¹⁹ Eerst wordt ingegaan op de geldstromen die met het brandweeronderwijs zijn gemoeid (5.2), daarna komen de financiële kenmerken aan de orde (5.3). Vervolgens wordt ingegaan op opleidingskosten per opleiding (5.4), de omvang van de opleidingen (5.5) en de totale uitgaven (5.6). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting.

5.2 Financiële stromen

De inhoud van deze paragraaf beperkt zich tot de geldstromen die zijn gericht op het brandweeronderwijs. Het vraagstuk van de hybride financiering van veiligheidsregio's blijft hierbij buiten beschouwing. In de onderstaande figuur zijn schematisch de betrokken actoren weergegeven en is aangegeven hoe geldstromen lopen. Er wordt hierbij beperkt tot de primaire geldstromen die voor dit onderzoek relevant zijn. Na de figuur is per geldstroom een toelichting gegeven.



Figuur 5.1 Geldstromen brandweeronderwijs

Stroom 1a/b Officiersopleidingen. Voor opleidingen op officiersniveau wordt vanuit het ministerie van VenJ een budget beschikbaar gesteld aan het NIFV (stroom 1a). Dit bedrag wordt als een virtueel budget ter beschikking gesteld aan en verdeeld onder de regio's. Indien een regio meer officiersopleidingen wil afnemen dan het virtuele budget waarover zij beschikt, dan dient zij dit zelf te bekostigen (stroom 1b). In de praktijk worden er

¹⁸ Aangezien er geen 100% respons is gehaald, heeft een bijschatting moeten plaatsvinden voor de ROI's die de vragenlijst (op dit punt) niet hebben ingevuld. Voor de gehanteerde procedure verwijzen we naar bijlage E.

¹⁹ 57% van de regio's geeft overigens aan structureel aandacht te hebben voor oefenen en bijscholen. Voor de overige regio's is die aandacht incidenteel. De omzet die ROI's gemiddeld halen uit oefenen en bijscholen is gelijk aan 70% van de omzet uit initieel opleiden (op basis van informatie van negen ROI's). De variaties zijn echter zeer groot: tussen de 8% en 200%.

niet méér opleidingen afgenomen dan het virtuele budget toelaat. In 2009 heeft het NIFV voor de leergangen brandweermanagement totaal 2,1 miljoen euro ontvangen.²⁰

Stroom 2a/b Niet-officiersopleidingen (publieke brandweer). Lokale en regionale (publieke) brandweerkorpsen kunnen niet-officiersopleidingen afnemen bij regionale opleidingsinstituten (stroom 2a). Meestal is dit het ROI van de eigen regio en soms is dit het ROI van een andere regio. De korpsen betalen opleidingskosten en een examentarief aan het opleidingsinstituut. Enkele ROI's besteden een (klein) deel uit aan andere onderwijsinstellingen zoals een ROC.

Brandweerkorpsen kunnen (ook) opleidingen afnemen bij commerciële aanbieders van onderwijs (stroom 2b). In de praktijk zijn dit alleen niet-officiersopleidingen. De korpsen betalen ook hier opleidingskosten en een examentarief aan de commerciële aanbieder. Voor de financiële omvang van deze stromen wordt verwezen naar paragraaf 5.6.

Stroom 3a/b Niet-officiersopleidingen (bedrijfsbrandweer). Naast de publieke brandweerkorpsen kunnen ook bedrijfsbrandweerkorpsen opleidingen afnemen bij de ROI's (stroom 3a). ROI's vragen dan voor het opleiden (soms) een wat hogere prijs dan de prijs die aan een publiek brandweerkorps wordt gevraagd. Het examentarief (via Nbbe) is wel gelijk. Daarnaast kunnen zij ook opleidingen afnemen bij commerciële aanbieders (stroom 3b). Voor de (indicatieve) financiële omvang van deze stromen wordt verwezen naar paragraaf 5.6.

Stroom 4a/b/c Afdracht examentarieven. Alle opleidingsinstituten, ROI's (stroom 4a), het NIFV (stroom 4b) en de commerciële aanbieders (stroom 4c), dragen de in rekening gebrachte examenkosten af aan het Nbbe. Voor de financiële omvang van deze stromen wordt verwezen naar paragraaf 5.6.

Stroom 5a/b Les- en leerstof niet-officiersopleidingen. ROI's (stroom 5a) en commerciële aanbieders (stroom 5b) nemen les- en leermateriaal af van het NIFV om de niet-officiersopleidingen te kunnen verzorgen. Het NIFV ontwikkelt dit lesmateriaal vanuit zijn wettelijk toegestane taak. De (bruto) omzet uit de verkoop hiervan bedroeg in 2009 totaal 950 duizend euro. 2009 was door de verkoop van nieuw studiemateriaal voor zowel 'manschap 1' als 'manschap A' een bijzonder jaar. Dit heeft geleid tot een hogere omzet dan gebruikelijk.

Stroom 6a/b ESF-subsidies. Lokale en regionale brandweerkorpsen kunnen in verband met het opleiden van medewerkers subsidie ontvangen uit het Europees Structuur Fonds (ESF) (stroom 6a). Binnen het 'ESF project 2' kwam 50% van de kosten voor instructeurs, boekengeld, examengeld, loonkosten medewerkers opleidingsinstituut en cursisten voor subsidie in aanmerking.²¹ De stichting Opleidings- en Ontwikkelfonds Brandweer (OBB) verzorgt de subsidieaanvraag ten behoeve van de NVBR. Na aftrek van de projectkosten²² wordt het netto subsidiebedrag verdeeld onder de regio's. Voor aftrek van de projectkosten bedroeg de totale subsidie 6,5 miljoen euro voor een projectperiode van 1½ jaar, of wel 4,3 miljoen euro voor een jaar. Ook organisaties met bedrijfsbrandweer kunnen ESF subsidie aanvragen (stroom 6b). Deze geldstroom is hier niet verder onderzocht.

5.3 Financiële kenmerken

5.3.1 Afnemers van onderwijs

33% van de regio's geeft aan geen zicht te hebben op de uitgaven aan brandweeronderwijs. 72% van deze regio's geeft aan dat dit komt omdat de opleidingen lokaal worden georganiseerd, 14% geeft aan dat er geen (goede)

²⁰ Exclusief de voltijdsofficiersopleiding en de masteropleiding 'crisis and disaster management'.

²¹ In het nieuwe 'ESF project 3 zijn de loonkosten echter niet meer subsidiabel en het subsidiepercentage is verlaagd naar 35/40%.

²² Om de subsidie uiteindelijk toegekend te krijgen dient een zeer uitgebreide administratie te worden bijgehouden. Op deze administratie wordt een strikte controle uitgevoerd door het Agentschap SZW. Wisselende regels en interpretatie maken de uiteindelijke toekenning onzeker.



administratie van wordt bijgehouden en de overige 14% heeft geen reden aangegeven. Van de regio's die wel zicht hebben op de uitgaven, is gemiddeld 862 duizend euro per regio in 2009 uitgegeven aan brandweeronderwijs. Extrapolatie van dit regiogemiddelde naar een landelijk totaal geeft een totaal volume van 21,6 miljoen euro (25 maal 862 duizend euro). Het opgegeven bedrag per regio varieert tussen de 88 duizend en 3,5 miljoen euro. Het gaat hierbij om zowel de officers- als de niet-officiersopleidingen.

43% van de regio's geeft aan dat het ROI inkomsten genereert ten behoeve van de regio. In het kader van dit onderzoek is de omvang van die bijdrage niet onderzocht.

95% van de regio's geeft aan ESF-subsidie te ontvangen in het kader van het afnemen van brandweeronderwijs. Het in 2009 ontvangen bedrag is gemiddeld 162 duizend euro per regio en varieert tussen de 60 duizend en 313 duizend euro.

5.3.2 Publieke aanbieders van niet-officiersopleidingen

De responderende ROI's hebben aangegeven in 2009 tussen de 426 duizend en 2,0 miljoen euro aan omzet te hebben gerealiseerd aan onderwijs (toeleidend naar rijksdiploma); met een gemiddelde van 981 duizend euro. Dit gemiddelde geëxtrapoleerd naar een landelijk totaal geeft een omzet van ruim 18 miljoen euro (19 maal 981 duizend euro). In aanvulling hierop hebben de ROI's tussen de 60 duizend en 220 duizend euro's (gem. 713 duizend euro) aan omzet gerealiseerd voor bijscholen, trainen en oefenen.

44% van de ROI's ziet financiële ontwikkelingen die voor hen relevant zijn. De hierbij belangrijkste aangegeven ontwikkelingen zijn bezuinigingen, druk op prijzen, druk op kostendekkendheid.

31% van de ROI's geeft aan specifieke afspraken te hebben gemaakt met de Belastingdienst; allen over de BTW. In 50% van de afspraken gaat dit over volledige vrijstelling van BTW, in 25% van de gevallen over BTW heffing voor afnemers van buiten de eigen regio. 25% geeft aan dat zij door de Belastingdienst per 2010 worden aangemerkt als ondernemer ten aanzien van de BTW.

44% van de ROI's hanteert een andere prijsstelling voor korpsen van buiten de 'eigen' regio. Het verschil in prijs kenmerkt zich voor de helft van de afwijkingen door toerekening van overhead.

5.4 Opleidingskosten per opleiding

Opleidingskosten zoals hieronder beschreven bestaan uit twee componenten, te weten de opleidingskosten en het examenkosten. In onderstaande tabellen zijn de opleidingskosten voor de diverse brandweeropleidingen voor 2009 weergegeven. Voor de officersopleidingen, waarbij sprake is van één aanbieder, is dit de prijs die het NIFV heeft gehanteerd, verhoogd met het Nbbe tarief voor het (eerste) examen. Er is door ons geen specifiek onderzoek verricht naar de hoogte van de verschillende kostenonderdelen in de opleidingsprijs, maar Cebeon is in haar rapport 'Financiële Gevolgen Concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's' voor de kosten van leerwerkplekbegeleiders voor opleidingen manschap A en bevelvoeder uitgegaan van vijfhonderd euro per cursist en voor de opleiding instructeur van duizend euro per cursist.

Voor de niet-officiersopleidingen zijn ranges aangegeven die door de responderende ROI's zijn opgegeven. Op basis van deze respons is een (ongewogen) gemiddelde prijs per opleiding berekend.

In deze kosten zijn, naast het examentarief, ook de componenten lesmateriaal, instructeurtarieven, locatiekosten en overhead begrepen. Voor zover dat van toepassing zou zijn, dient het vermelde bedrag nog te worden verhoogd met het geldende BTW tarief.



Officiersopleidingen	Kosten per opleiding
Officier van dienst	€ 21.862
Hoofdofficier van dienst	€ 18.578
Adviseur gevaarlijke stoffen (incl. meetplanleider)	€ 24.068
Operationeel manager	€ 8.784
Tactisch manager	€ 8.275
Adviseur beleid en bestuur	€ 8.169
Specialist brandpreventie	€ 11.214
Specialist risico en veiligheid	€ 12.510
Specialist opleiden en oefenen	€ 9.330
Specialist planvorming en rampenbestrijding	€ 15.928

Tabel 5.1 Opleidingskosten officiersopleidingen in 2009

Niet-officiersopleidingen			Kosten per opleiding	
			Range	Gemiddeld
nieuwe stelsel	Bevelvoerder		€ 7.500 - € 16.500	€ 12.910
	Brandweerderduiker		€ 6.395 - € 6.395	€ 6.395
	Chaufeur		€ 1.205 - € 1.205	€ 1.205
	Instructeur		€ 1.720 - € 1.720	€ 1.720
	Manschap a		€ 8.945 - € 11.700	€ 9.900
	Docent		€ 3.309 - € 3.309	€ 3.309
	Oefencoördinator		€ 2.975 - € 2.975	€ 2.975
	Voertuigbediener		€ 1.650 - € 1.845	€ 1.748
oude stelsel	Brandwacht	Repressie (101, 102, 103)	€ 3.535 - € 4.727	€ 4.060
		Repressie (101)	€ 2.200 - € 4.333	€ 3.005
		Levensreddende handelingen (102)	€ 685 - € 685	€ 685
		Persoonlijke bescherming (103)	€ 805 - € 805	€ 805
	Brandwacht 1 ^e klas	Pompbediener (203)	€ 670 - € 1.475	€ 1.012
		Hulpverlener (204)	€ 715 - € 1.835	€ 1.236
		Gaspakdrager (207)	€ 484 - € 1.250	€ 1.054
		Repressie (209)	€ 513 - € 1.835	€ 1.020
	Hoofdbrandwacht	Organisatie en leidinggeven (301)	€ 237 - € 558	€ 385
		Repressie (302)	€ 247 - € 558	€ 398
		Preventiecontrolefunctionaris (303)	€ 247 - € 495	€ 404
		Verkenner gevaarlijke stoffen (304)	€ 458 - € 1.185	€ 783
		Hulpverlening (305)	€ 215 - € 826	€ 407
	Onderbrandmeester	Verbranding en blussing (401)	€ 381 - € 832	€ 613
		Organisatie (402)	€ 165 - € 378	€ 296
		Gevaarlijke stoffen (403)	€ 671 - € 1.581	€ 1.239
		Repressie (404)	€ 2.093 - € 5.260	€ 4.060
		Sociale vaardigheden (405)	€ 1.185 - € 2.010	€ 1.529
		Materieel (406)	€ 345 - € 737	€ 546
		Vliegtuigbrandbestrijding (407)	€ 1.082 - € 1.082	€ 1.082
		Petrochemie (408)	€ 838 - € 983	€ 911
		Tankincidenten (409)	€ 759 - € 759	€ 759
		Repressie keuze (410)	€ 1.320 - € 1.685	€ 1.549
	Brandmeester	Sociale vaardigheden (501)	€ 991 - € 1.421	€ 1.278
		Organisatie (502)	€ 181 - € 385	€ 301
		Preventie (504)	€ 930 - € 930	€ 930
		Opleiding, Oefening en Voorlichting (505)	€ 3.885 - € 3.930	€ 3.908
		Technische Dienst (507)	€ 3.570 - € 3.570	€ 3.570
		Repressie keuze (508)	€ 1.320 - € 2.460	€ 1.703



Niet-officiersopleidingen		Kosten per opleiding	
Aanvullende Modules	Instructeur (001)	€ 855 - € 2.453	€ 1.587
	Brandweerdruiker theorie (002)	€ 430 - € 750	€ 581
	Brandweerdruiker praktijk 1 (003)	€ 1.500 - € 2.850	€ 2.081
	Brandweerdruiker praktijk 2 (004)	€ 1.330 - € 3.500	€ 2.405
	Duikploegleider (015,016)	€ 1.565 - € 2.485	€ 2.025
	Brandweerschouffeur (017)	€ 329 - € 1.151	€ 796
	Brandweervoertuig licht (007)	€ 715 - € 1.150	€ 877
	Brandweervoertuig zwaar (008)	€ 715 - € 1.150	€ 887
Specialisaties	Specialisatie Brandweerdruiker (009)	€ 3.126 - € 3.555	€ 3.341
	Specialisatie Persoonlijke bescherming (010)	€ 1.865 - € 3.170	€ 2.518
	Specialisatie Gaspakdrager (011)	€ 3.240 - € 3.240	€ 3.240
	Specialisatie Technische hulpverlening (012)	€ 3.550 - € 3.550	€ 3.550

Tabel 5.2 Opleidingsprijzen niet-officiersopleidingen in 2009 (incl. examentarief)

Voor een aantal niet-officiersopleidingen is de onderwaarde en bovenwaarde van de range gelijk aan de gemiddelde prijs. Hiervan is sprake indien slechts een ROI een prijs heeft opgegeven.

Voor drie opleidingen (6%) geldt dat de hoogst waargenomen prijs meer dan drie keer hoger ligt dan de laagst waargenomen prijs. Het grootste verschil is zichtbaar bij de de opleiding (305) hulpverlening voor hoofdbrandwacht. Voor deze opleiding is de hoogst waargenomen prijs 3,8 keer de laagst waargenomen prijs. Voor meer inzicht in de redenen hiervan is nader onderzoek noodzakelijk.

5.5 Omvang opleidingen

In de onderstaande tabel is per officiersopleiding weergegeven hoeveel mensen in 2009 die opleiding zijn gestart.

Officiersopleiding	# Cursisten
Officier van dienst	43
Hoofdofficier van dienst	0
Adviseur gevaarlijke stoffen	8
Meetplanleider	11
Operationeel manager	20
Tactisch manager	7
Adviseur beleid en bestuur	7
Specialist brandpreventie	21
Specialist risico en veiligheid	11
Specialist opleiden en oefenen	26
Specialist planvorming en rampenbestrijding	23
Totaal	177

Tabel 5.3 Gestarte officiersopleidingen en examens

Het totaal aantal gestarte officiersopleidingen in 2009 was 177. De opleiding 'Officier van dienst' was met 24% (43 van de 177) de opleiding met het grootste aandeel. In 2009 is niemand gestart met de opleiding 'Hoofdofficier van dienst'. Drie opleidingen hadden minder dan tien startende cursisten.

In de volgende tabel is per niet-officiersopleiding weergegeven hoeveel cursisten die opleiding in 2009 zijn gestart.²³ Hierbij dient te worden opgemerkt dat enkele ROI's gegevens hebben aangeleverd over het cursusjaar 2009 – 2010. Naast het totaal aantal startende cursisten is ook het aantal opleidingsinstituten, waar deze cursisten hun opleidingen zijn gestart, weergegeven.

²³ In bijlage E is aangegeven hoe bijschatting heeft plaatsgevonden voor de ROI's die de relevante vragen niet hebben ingevuld.



ADVISEURS EN MANAGERS

Niet-officiersopleiding			# Cursisten	# ROI's
nieuwe stelsel		Bevelvoerder	83	4
		Brandweerdruiker	2	1
		Centralist meldkamer	1	1
		Docent	16	1
		Duikploegleider	2	1
		Manschap a	1.629	11
		Oefencoördinator	11	1
		Voertuigbediener	25	1
oude stelsel	Brandwacht	Repressie (101,102,103)	397	10
		Repressie (101)	200	11
		Levensreddende handelingen (102)	120	4
		Persoonlijke bescherming (103)	142	9
	Brandwacht1e klas	Pompbediener (203)	550	18
		Hulpverlener (204)	743	17
		Gaspakdrager (207)	347	16
		Repressie (209)	800	17
	Hoofdbrandwacht	Organisatie en leidinggeven (301)	364	17
		Repressie (302)	366	17
		Preventiecontrolefunctionaris (303)	65	7
		Verkenner gevaarlijke stoffen (304)	207	13
		Hulpverlening (305)	257	15
	Onderbrandmeester	Verbranding en blussing (401)	217	14
		Organisatie (402)	223	15
		Gevaarlijke stoffen (403)	308	18
		Repressie (404)	325	17
		Sociale vaardigheden (405)	383	18
		Materieel (406)	264	17
		Petrochemie (408)	24	1
		Tankincidenten (409)	36	1
		Repressie keuze (410)	52	1
	Brandmeester	Sociale vaardigheden (501)	53	6
		Organisatie (502)	32	6
		Preventie (504)	130	1
		Opleiding, Oefening en Voorlichting (505)	20	3
		Technische Dienst (507)	10	1
		Repressie keuze (508)	94	8
	Aanvullende modules	Instructeur (001)	324	17
		Brandweerdruiker theorie (002)	185	12
		Brandweerdruiker praktijk 1 (003)	95	7
		Brandweerdruiker praktijk 2 (004)	89	7
		Duikploegleider (16,15)	96	9
		Brandweerschaffer (017)	495	15
		Brandweervoertuig licht (007)	91	6
		Brandweervoertuig zwaar (008)	279	8
		Brandweerschaffer (017/007/008)	137	4
	Specialisaties	Specialisatie Brandweerdruiker (009)	26	2
		Specialisatie Gaspakdrager (011)	12	1
Totaal			10.326	

Tabel 5.4: Gestarte niet-officiersopleidingen



Totaal zijn in 2009 ruim tienduizend cursisten gestart met een niet-officiersopleiding. Voor geen van deze opleidingen geldt dat deze in 2009 door alle opleidingsinstituten is verzorgd. De opleidingen met het grootste aantal startende cursisten zijn:

- manschap a (nieuwe stelsel): 1.629 cursisten verspreid over 11 ROI's
- (209) repressie brandwacht 1^e klasse: 800 cursisten verspreid over 17 ROI's
- (204) hulpverlener brandwacht 1^{ste} klasse: 743 cursisten verspreid over 17 ROI's.

5.6 Totale uitgaven

De totale uitgave aan brandweeronderwijs is gedefinieerd als het totaal van uitgaven aan opleidingen inclusief examens. Uitgaven zijn berekend door het aantal gestarte opleidingen en examens te vermenigvuldigen met het geldende tarief. De tarieven voor officiersopleidingen en de examentarieven zijn exact bekend. De exacte tarieven voor de niet-officiersopleidingen zijn alleen bekend van de ROI's die dat op de vragenlijst hebben ingevuld. Daar waar geen tarief is opgegeven, is gebruik gemaakt van het gemiddelde van de opleidingsinstituten die dat wel hebben gedaan (zie tabel 5.2). Het aantal gestarte opleidingen voor officiersopleidingen is ook exact bekend. Het aantal gestarte niet-officiersopleidingen door ROI's die opgave daarover hebben gedaan, is bekend. Voor de overige ROI's heeft een bijschatting plaatsgevonden (zie bijlage E). De lage respons, de verschillen tussen de commerciële aanbieders van niet-officiersopleidingen en de uiteenlopende prijzen, maken het niet mogelijk op basis daarvan een betrouwbare inschatting te maken van het bedrag aan opleidingsgelden. Het aantal examens is voor zowel de niet-officiersopleidingen (ROI's en commerciële aanbieders) als de officiersopleidingen exact bekend.

Type opleiding/aanbieder	Opleiding	Examens	Totaal
Niet-officiersopleidingen (ROI's)	€ 23,998 mln.	€ 2,390 mln.	€ 26,389 mln.
Niet-officiersopleidingen (commerciële)	niet bekend	€ 0,501 mln.	> € 0,501 mln.
Officiersopleidingen (NIFV)	€ 2,247 mln.	€ 0,408 mln.	€ 2,655 mln.
Totaal	> € 26,245 mln.	€ 3,299 mln.	> € 29,544 mln.

Tabel 5.5 Volume brandweeronderwijs in 2009

Op basis van de uitgevoerde berekeningen kan worden aangegeven dat in 2009 minimaal 29,5 miljoen euro is besteed aan brandweeronderwijs (met erkend rijksdiploma). Indien ook voor de niet-officiersopleidingen door commerciële aanbieders zou gelden dat het examenvolume circa 10%²⁴ is van het opleidingsvolume, zou het opleidingsvolume behorend bij die commerciële aanbieders circa vijf miljoen euro kunnen zijn (exclusief BTW). Het totale bedrag voor brandweeronderwijs zou in 2009 op circa 35 miljoen euro uit komen.

5.7 Samenvatting bekostiging brandweeronderwijs

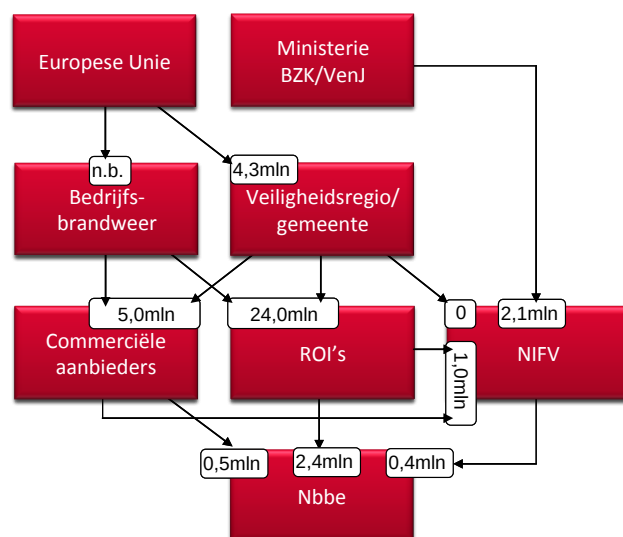
Drie op de tien de regio's geven aan geen zicht te hebben op de uitgaven aan brandweeronderwijs. 72% van deze regio's geeft aan dat dit komt omdat de opleidingen lokaal worden georganiseerd, 14% geeft aan dat er geen (goede) administratie van wordt bijgehouden en de overige 14% heeft geen reden aangegeven. Van de regio's die wel zicht hebben op de uitgaven, is in 2009 gemiddeld 862 duizend euro per regio uitgegeven aan brandweeronderwijs. Extrapolatie van dit regiogemiddelde naar een landelijk totaal geeft een totaal volume van 21,6 miljoen euro (25 maal 862 duizend euro). Het opgegeven bedrag per regio varieert tussen de 88 duizend en 3,5 miljoen euro. Het gaat hierbij om zowel de officiers- als de niet-officiersopleidingen. De kosten voor 'identieke' opleidingen kunnen sterk verschillen; voor één opleiding is de hoogst waargenomen prijs 3,8 keer de laagst waargenomen prijs. In absolute zin bedraagt het verschil bij een andere opleiding 9.000 euro.

43% van de regio's geeft aan dat het ROI inkomsten genereert ten behoeve van de regio. In het kader van dit onderzoek is de omvang van die bijdrage niet onderzocht. 95% van de regio's geeft aan in 2009 ESF-subsidie te

²⁴ Voor de ROI's is dit namelijk het geval: $2,390/23,610 = 10,1\%$.

hebben ontvangen in het kader van het afnemen van brandweeronderwijs. Het ontvangen bedrag is gemiddeld 162 duizend euro per regio en varieert tussen de 60 duizend en 313 duizend euro.

Het totale bedrag dat in 2009 is uitgegeven aan brandweeronderwijs is berekend op basis van het totaal van uitgaven aan opleidingen inclusief examens en komt naar schatting op circa 35 miljoen euro uit. In figuur 5.2 zijn de bedragen die gemoeid zijn met de geldstromen brandweeronderwijs voor 2009 weergegeven:



Figuur 5.2 Bedragen geldstromen brandweeronderwijs 2009

6 Door het veld ervaren knelpunten en kansen brandweeronderwijs

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de belangrijkste door het veld ervaren knelpunten in het brandweeronderwijs, zoals deze naar voren zijn gekomen in de interviews en uit de vragenlijsten van dit onderzoek. Het zijn daarmee knelpunten die als zodanig worden ervaren door de geïnterviewden en respondenten. Eerst komen de knelpunten met betrekking tot de organisatie aan de orde (6.2), vervolgens wordt ingegaan op vraag en aanbod van brandweeronderwijs (6.3), kwaliteit (6.4) en bekostiging (6.5). Ten slotte komen de kansen voor het brandweeronderwijs aan de orde (6.6).

6.2 Knelpunten organisatie

Onder de organisatie van het brandweeronderwijs verstaan we de wijze waarop het onderwijssysteem voor de brandweer op dit moment (najaar 2010) is ingericht in Nederland. Onder onderwijs verstaan we in dit onderzoek de wijze waarop het 'vakbekwaam worden' is opgezet. Hierbij gaan we uit van die brandweeropleidingen die worden afgerond met een rijksexamen.

In hoofdstuk 2 is beschreven dat de inputeisen voor het brandweeronderwijs in de Regeling Personeel Veiligheidsregio's zijn geformuleerd door het ministerie van VenJ en dat de outputverantwoordelijkheid voor opgeleid personeel wettelijk is belegd bij de werkgevers.²⁵

Ten aanzien van de wettelijke verantwoordelijkheid voor het onderwijssysteem cq. het stelsel op zich (dat ervoor moet zorg dragen dat de wettelijke opleidingseisen leiden tot opgeleid personeel) zijn de volgende punten door de respondenten opgemerkt:

- het ontbreken van één centrale verantwoordelijke voor het gehele stelsel: er is (historisch verklaarbaar) een grijs gebied ontstaan ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel op zich. Hierbij ontbreekt één centraal verantwoordelijke actor, dan wel een duidelijke wettelijke afbakening van verantwoordelijkheden tussen het ministerie van VenJ en de werkgevers
- het ontbreken van borging van het kwaliteitsstelsel: er ontbreekt een bepaling waarin is vastgelegd op welke wijze het nieuwe kwaliteitsstelsel is geborgd (op welke wijze worden aanpassingen verwerkt in kwalificatiedossiers en de Regeling Personeel Veiligheidsregio's)
- het ontbreken van expliciet belegd toezicht: het toezicht op het brandweeronderwijs is niet expliciet belegd; wel heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid formeel de bevoegdheid om toezicht op de veiligheidsregio's te houden
- voor de niet-officiersopleidingen zijn wettelijk geen verantwoordelijkheden belegd voor de inrichting, uitvoering, productie, evaluatie en bijstelling van opleidingen; dit wordt overgelaten aan 'de markt'. Als de markt opleidingen dan wel de les- en leerstof hiervoor niet aanbiedt, bestaat geen procedure hoe hiermee om te gaan
- onzekerheid met betrekking tot rollen nieuwe actoren: het is nog niet volledig/voldoende duidelijk op welke wijze de BOR en het IFV worden gepositioneerd binnen het bestaande onderwijsstelsel.

²⁵ Voor veiligheidsregio's waar de brandweer geregionaliseerd is, geldt de gemeenschappelijke regeling als werkgever. Voor gemeenten die eigen brandweerpersoneel in dienst hebben, geldt dat zij als werkgever worden beschouwd.

6.3 Knelpunten vraag en aanbod

Het brandweeronderwijs van de niet-officiersopleidingen bevindt zich in de transitiefase van een oud naar een nieuw onderwijssysteem (het ranggericht opleiden naar het functiegericht opleiden). Doordat het onderwijsstelsel deze wijziging doormaakt, ontstaat in de ogen de aanbieders en de afnemers van het onderwijs een aantal knelpunten dat belemmerend werkt in het proces van vraag en aanbod:

- zowel aanbieders als afnemers van het brandweeronderwijs hebben het gevoel onvoldoende te zijn voorbereid op de komst van de nieuwe wetgeving
- voor een aantal leergangen dat wordt aangeboden in het nieuwe functiegericht onderwijsstelsel is (of was tot voor kort) nog geen les- en leerstof beschikbaar
- ten aanzien van de bekostiging van het nieuwe onderwijsstelsel zijn onduidelijkheden; hierbij ervaren aanbieders van het onderwijs een tekort aan financiële middelen om het nieuwe stelsel te implementeren (aanschaf/ontwikkelen van nieuwe les- en leerstof); afnemers van onderwijs ervaren een kostenverhoging van zowel opleidingen als de examengelden
- de mate waarin personeels- en opleidingsplanning plaatsvindt bij de regio's sluit onvoldoende aan bij de behoefte van opleidingsinstituten (officier en niet-officiersopleidingen) om het aanbod van onderwijs te organiseren.

6.4 Knelpunten kwaliteit

Onder kwaliteit van het brandweeronderwijs verstaan we de wijze waarop de kwaliteitsborging van het onderwijssysteem en de verschillende brandweeropleidingen is georganiseerd. Onder kwaliteit valt niet de inhoudelijke beoordeling van de opleidingsinstituten dan wel de afzonderlijke opleidingen. De volgende knelpunten zijn genoemd door bij het onderzoek betrokken partijen:

- het ontbreekt aan een onafhankelijk systeem voor het vakbekwaam houden van docenten en instructeurs
- het ontbreekt aan een gekwalificeerd instrument waarbij de kwaliteit van docenten en instructeurs wordt gemeten
- er is geen partij die onafhankelijk toezicht houdt op de kwaliteit en inhoud van de brandweeropleidingen
- er is geen landelijk accreditatiesysteem voor het brandweeronderwijs.

6.5 Financiële knelpunten

In de interviews en uit de vragenlijsten zijn de volgende financiële knelpunten afgeleid:

- de algehele financiële problematiek, en die bij de overheid in het bijzonder
- de ESF subsidies die een onzeker karakter kennen en qua subsidiabel deel onder druk liggen (overigens zijn deze subsidies niet bedoeld als structurele financieringsbron)
- enkele ROI's ervaren het ontbreken van een centrale financieringsstroom voor het brandweeronderwijs als knelpunt
- het NIFV ontwikkelt op dit moment de les- en leerstof voor niet-officiersopleidingen in een niet marktconforme setting; zij krijgen hier vooraf geen budget voor, maar dienen de kosten achteraf terug te verdienen met de verkoop van het les- en leermateriaal, waarbij het gaat om relatief kleine aantallen
- de komst van het nieuwe onderwijssysteem werkt kostenverhogend; het gaat hier niet alleen om zogenaamde frictiekosten maar ook om een structurele kostenverhoging door een andere wijze van onderwijzen en toetsen (zie ook CEBEON, 24-3-2009).

6.6 Kansen

Naast bovengenoemde knelpunten ziet men binnen het huidige stelsel van het brandweeronderwijs een aantal kansen:

- met de komst van het nieuwe onderwijssysteem is een fundament gelegd dat het mogelijk maakt het 'leven lang leren' te integreren binnen het brandweeronderwijs
- het Besluit personeel Veiligheidsregio's is de wettelijke basis; de vakbekwaamheid van personeel is vastgelegd en kan worden geborgd
- de mogelijkheid om de kwaliteit bij de ROI's te borgen door te gaan werken met accreditaties
- het meer gebruik maken van e-Learning mogelijkheden



- het bevorderen van de samenwerking tussen de regio's en regionale opleidingsinstituten
- het opzetten van een roulatiesysteem waarbij echte kennis en ervaring uit het veld voor bepaalde periode op landelijk niveau via het NIFV wordt ingezet ten behoeve van alle ROI's
- meer bovenregionale opleidingsinstituten en een betere afstemming tussen NIFV en ROI's over wie welke opleidingen ontwikkelt en aanbiedt.

7 Aansluiting op ander onderwijs

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op mogelijkheden tot meer aansluiting tussen het brandweeronderwijs en het reguliere beroepsonderwijs en het politieonderwijs. Het betreft een verkenning op basis van bestaande documenten en expertise bij de onderzoekers. Eerst wordt ingegaan op het specifieke karakter van de brandweerorganisatie in relatie tot andere beroepsgroepen (7.2). Vervolgens is gekeken naar de aansluiting bij het regulier onderwijs (7.3) en het politieonderwijs (7.4). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een concluderend overzicht (7.5).

7.2 Het specifieke karakter van brandweerorganisatie en brandweeronderwijs

De brandweer in Nederland is een specifieke beroepsgroep. Een belangrijke reden hiervoor is dat de totale beroepsgroep voor ruim 80% uit vrijwilligers bestaat. Dit is voor geen enkele andere publieke functie met een dergelijk primair (veiligheids)belang het geval. De vrijwilligers hebben een repressieve functie. De overige brandweertakken, met een reguliere aanstelling, bestaan voor een klein deel eveneens uit repressieve krachten, maar grotendeels uit officieren en (andere) medewerkers met een zogenaamde 'koude' functie. Voor wat betreft het brandweeronderwijs is de eerste doelgroep (repressie) doorgaans vergelijkbaar met MBO-niveau en de tweede doelgroep deels vergelijkbaar met MBO en deels met HBO (officieren).

Wanneer we kijken naar de niet-officiersopleidingen zijn deze vergelijkbaar met MBO-niveau²⁶ en wordt de doelgroep gevormd door repressieve krachten (vrijwilligers en beroeps) en medewerkers koude functies (beroeps). De officiersopleidingen zijn vergelijkbaar met HBO-niveau.

Het eerder genoemde voornamelijk vrijwillige karakter van de doelgroep leidt tot een aantal randvoorwaarden wanneer we naar opleiding kijken. Opleiding vindt voor de grote doelgroep plaats naast het reguliere werk. Dit stelt eisen aan de manier waarop onderwijs kan worden ingericht. Zo zullen zij niet bereid zijn ver te reizen voor het volgen van de opleiding; de opleiding moet doorgaans in de avonduren (na werktijd) kunnen plaatsvinden.

Verder kennen de opleidingen een relatief beperkte studiebelasting. Na de initiële opleiding (manschap A) kan men aan de slag als vrijwilliger. Het is dan niet strikt noodzakelijk om (naast oefenen en bijscholen) nog verdere (specialistische) opleidingen te volgen.

Voor opleidingen voor brandweemedewerkers met een reguliere aanstelling (beroeps) ligt dit anders. Zoals aangegeven is de doelgroep 'repressief' hierbinnen relatief klein, maar hier maken ook de koude functies en de officiersopleidingen deel van uit. Deze (koude) functies worden ingevuld door medewerkers voor wie het (non-repressieve) brandweervak hun primaire functie is. Het gaat dan bijvoorbeeld om de controleur of medewerker brandpreventie, de medewerker opleiden en oefenen en de medewerker operationele voorbereiding.

Zoals eerder in dit onderzoek aan de orde is gekomen, is de huidige (nieuwe) opzet van het brandweeronderwijs voor alle opleidingen duaal. Dit betekent dat men naast onderwijscontacturen (leren op school) tevens opdrachten in het kader van de opleiding uitvoert op de werkplek (leren in de praktijk). Verder is een examenonderdeel een zogenaamde proeve van vakbekwaamheid die men, naast de theoretische toets, succesvol moet afronden. Zowel in het regulier onderwijs als in het politieonderwijs werkt men ook al enige tijd met een duaal stelsel van competentiegericht onderwijs.

7.3 Aansluiting regulier beroepsonderwijs

Huidige samenwerking

Van ROI's geeft 25% aan samen te werken met het regulier beroepsonderwijs (bijvoorbeeld met de Hogeschool Arnhem Nijmegen en de ROC's Deltion College, Da Vinci College en Kop van Noord-Holland). Deze samenwerking

²⁶ De opleiding Manschap-A heeft VMBO als instroomniveau.

richt zich vrijwel alleen om de opleiding docent, waarbij op een ROC een leerwerkplek gevonden is. Van de ROI's geeft 75% aan dat zij kansen zien tot samenwerking. De ROI's die de mogelijkheden nader duiden, noemen allen de samenwerking voor de opleiding docent. Eén ROI noemt ook het inbedden van brandweer binnen de veiligheidsopleidingen op het ROC.

Er zijn meerdere gevallen bekend van gesprekken met ROC's die graag niet-officiersopleidingen zouden willen aanbieden. Nadat de ROC's echter hebben begrepen hoe functiegericht die opleidingen zijn, haken zij af. De opleiding docent vormt hier de uitzondering op de regel.

Samenwerking tussen het NIFV en HBO-instellingen ten behoeve van veel van de officiersopleidingen is lastig vanwege het specifieke en specialistische karakter die geen civiele tegenhanger kent. Alleen daar waar de opleiding zich richt op managementvaardigheden vindt wel samenwerking plaats. Het merendeel van deze opleidingen zijn door het NIFV aan Saxion Hogescholen uitbesteed. Voor Saxion is dit contractonderwijs, dat niet tot het regulier bekostigde onderwijs gerekend wordt. Studenten van enkele hogescholen kunnen als onderdeel van hun studie een module aan het NIFV volgen.

Voorwaarden bekostiging MBO

Een opleiding in het middelbaar beroepsonderwijs komt voor bekostiging in aanmerking indien aan een aantal voorwaarden is voldaan. Zo dient de opleiding 'erkend' te zijn, en daarmee geregistreerd in het centraal register beroepsonderwijs (CREBO). Ook zijn er eisen ten aanzien van het aantal uren en de verhouding tussen 'leren op school' en 'leren in de praktijk' (de beroepspraktijkvorming, ofwel BPV).

Het aandeel BPV moet minimaal 20% zijn om voor bekostiging in aanmerking te komen. Bij 60% of meer BPV spreekt men van BBL-onderwijs (beroepsbegeleidende leerweg). Indien de opleiding op jaarbasis minimaal 300 uren onderwijstijd kent, wordt deeltijdbekostiging verstrekt (40%), bij minder dan 300 uren onderwijs ontvangt de MBO-instelling geen bekostiging. Bij minder dan 60% BPV spreekt men van BOL-onderwijs (beroepsopleidende leerweg). Als een BOL-opleiding op jaarbasis 850 of meer uren onderwijs kent, ontvangt de instelling voltijds (100%) bekostiging, bij minder dan 850 uur maar meer dan 300 uur ontvangt de instelling deeltijdbekostiging (30%). Bij minder dan 300 uren onderwijs volgt geen bekostiging. Op dit moment vindt er vanuit het ministerie van OCW een aanscherping plaats van wat tot onderwijstijd gerekend mag worden.²⁷

Conform de *Notitie toezicht op norm minimale studiebelasting* van de NVBR (november 2010) voldoen vier van de achttien opgenomen leergangen brandweeronderwijs aan de genoemde minimale eis (van 300 uur) voor een deels bekostigde MBO-opleiding - wanneer de gehele opleiding (contacturen, realistisch oefenen, leerwerkplek, zelfstudie en examinering) als onderwijstijd wordt gerekend. Dit betreft de opleidingen bevelvoerder, docent, manschap A en medewerker brandpreventie.

Een verzwaren van de studielast van veel van de niet-officiersopleidingen zou dus nodig zijn om een CREBO erkenning te krijgen en daarmee aantrekkelijk te worden voor ROC's. Vrijwilligers zien echter weinig in deze extra (studie)investering omdat deze niet of in ieder geval onvoldoende hun maatschappelijke carrière ondersteunt. En voor de repressieve beroepsbrandweer geldt dat deze te beperkt van omvang is.

Organisatie van het onderwijs; blokkades voor repressieve opleidingen

Reguliere opleidingsinstituten denken normaliter in schooljaren. Delen van schooljaren leiden tot complexiteit en organisatievraagstukken, ook ten aanzien van onderwijsritme en roosterplanning. Bovendien vraagt het aanbod in de avonduren aanpassingsvermogen van de reguliere instellingen. Ook is de doelgroep relatief beperkt en geldt voor de onderwijsvrager het nabijheidscriterium waar de onderwijsaanbieder zich op zal moeten aanpassen. Dit, naast de inhoudelijk specialistische aard van het onderwijs, brengt de nodige kosten met zich mee voor de onderwijsinstelling. Al de genoemde vereiste modificaties werpen blokkades op om het brandweeronderwijs te laten aansluiten bij het reguliere onderwijs, voor zover dat de repressieve functie betreft.

²⁷ Hierbij wordt gedacht aan (voor het eerste studiejaar) een onderwijstijd van minimaal 1.000 klokuren waarvan minimaal 750 klokuren te verzorgen door de onderwijsinstelling.



Potentie koude functies

Voor de andere MBO-functies lijken meer aansluitingsmogelijkheden denkbaar. Diverse ROC's kennen reeds opleidingen op het gebied van (integrale) veiligheid/beveiliging: beveiligger, (algemeen) beveiligingsmedewerker, assistent orde en veiligheid. Het zou voor "de brandweer Nederland" goed zijn om bij dergelijke opleidingen aansluiting te zoeken. Door de brandweer onderdeel van de opleiding te maken worden geïnteresseerden in het beroepsveld veiligheid hiermee eveneens attent gemaakt op de wereld van de brandweer en vice versa (deze kruisbestuiving vindt nu nog niet of nauwelijks plaats). Ook kan echter een deel van de brandweero opleidingen als specialisme aan dergelijke opleidingen worden toegevoegd. Het gaat dan voornamelijk om de opleidingen voor koude functies, zoals bijvoorbeeld de medewerker brandpreventie (koppeling opleidingen bouwkunde). Ook hier blijft de spoeling dun.

Samenwerking via contractonderwijs

Deze verkenning ging uit van een mogelijke samenwerking met het reguliere bekostigde beroepsonderwijs. Maar instellingen in het beroepsonderwijs kennen vrijwel allemaal ook een onderdeel dat contractonderwijs verzorgt. De samenwerkingsmogelijkheden daarmee zijn mogelijk groter omdat er niet de strikte bekostigingsregelgeving op van toepassing is. Contractonderwijs vindt immers vaak plaats in opdracht van en gefinancierd door het bedrijfsleven. Op onderdelen vindt in deze constructie zoals aangegeven ook al samenwerking plaats tussen brandweer en ROC's (en NIFV/Saxion). Samenwerking varieert/zou kunnen variëren tussen het gebruik maken van lokalen op een ROC, het verzorgen van didactische trainingen voor docenten tot het compleet onderbrengen van niet-officiersopleidingen bij de contractpoot van een ROC. Ook in het laatste geval zorgt het brandweerspecifieke karakter van veel brandweero opleidingen echter voor de nodige complicaties.

7.4 Aansluiting politieonderwijs

Huidige samenwerking

Slechts één ROI heeft aangegeven op dit moment samen te werken met de Politieacademie. Deze samenwerking vindt plaats in het kader van de opleiding centralist meldkamer. Drie andere ROI's geven aan wel kansen te zien voor samenwerking op het gebied van rijopleidingen en multidisciplinaire opleidingen.

Het NIFV heeft een samenwerkingsovereenkomst met de Politieacademie (en ook met de Nederlandse Defensie Academie), waarbinnen multi-opleidingen gezamenlijk worden ontwikkeld. Samen met de Politieacademie wordt de master MCPM verzorgd voor het hoger kader van ook andere kolommen dan de brandweer. Delen van de opleidingen tactisch manager en operationeel manager, die in samenwerking met Saxion worden verzorgd, worden uitgevoerd op de Politieacademie.

Opbouw politieonderwijs

De opzet van het initiële politieonderwijs is competentiegericht leren vanuit een leer-werkplaats (duaal). Aspiranten van de politie zijn al in dienst van een korps. Initieel politieonderwijs wordt verzorgd door de Politieacademie en bekostigd vanuit het ministerie van VenJ. De Politieacademie wordt gefinancierd op een instroom van 2.300 aspiranten per jaar, die opleidingen op verschillende niveaus volgen. Zo zijn er drie beroepsopleidingen op middelbaar niveau (gezamenlijk goed voor circa 90% van de instroom) en twee op hoger niveau (circa 10%). Indien er financiële ruimte is, worden ook mensen opgeleid tot vrijwillige ambtenaar van politie (streefgetal van tweehonderd per jaar). Dit is een opleiding op het laagste MBO-niveau dat men bij de Politieacademie kent (niveau 2). De nominale studieduur is afhankelijk van het niveau van de opleiding en varieert tussen de 1,5 en 4 jaar.

Het politieonderwijs kent een voltijds karakter met een studiebelasting van 1.600 uren per jaar. Deze uren zijn opgebouwd uit de volgende componenten:

- aantal uren in de klas (op de Politieacademie)
- aantal uren op de stageplek (bij het korps en vergelijkbaar met de beroepspraktijkvorming van het MBO)
- aantal uren zelfstudie.

De verhouding tussen uren op de academie en uren bij het korps is bij de opleidingen op de lagere niveaus 40%/60% en 50%/50% bij de opleidingen op de hogere niveaus.

Ook de politie kent een opleiding voor vrijwilliger. Dit is geen voltijdsopleiding, maar wordt (voor een groot deel) verzorgd in de avonduren waarbij een verkort onderwijstraject van de niveau-2 opleiding over drie jaar wordt verdeeld.



Voor het aanbieden en verzorgen van initieel onderwijs ontvangt de Politieacademie op jaarbasis circa 70 miljoen euro van het ministerie.

De studiebelasting van politieopleidingen en brandweeropleidingen verschilt dusdanig dat geen logische aansluitingsmogelijkheden worden gezien. Ook de aard (beroeps/vrijwilliger) verschilt in zeer sterke mate. Opleidingen voor vrijwilligers zijn meer uitzondering dan regel bij de politie. Aansluiting zou wel kunnen plaatsvinden in het kader van de bredere veiligheidsstudies zoals genoemd in paragraaf 7.3. Ook zouden mogelijkheden kunnen worden gevonden in het gezamenlijk opzetten van didactische trainingen voor docenten (eventueel in samenwerking met ROC's, zoals eerder aangegeven).

7.5 Concluderend

Door de specifieke beroepsgroep kan worden gesteld dat brandweeronderwijs het beste getypeerd kan worden als "brandweeronderwijs". Onderwijs dat meer weg heeft van een bedrijfsopleiding dan van een beroepsopleiding.

De brandweer is een specifieke beroepsgroep met circa 80% vrijwilligers. Dit heeft zijn weerslag op het brandweeronderwijs. Daarbij kennen de opleidingen in het brandweeronderwijs doorgaans een relatief kortdurend karakter, waarmee niet of zelden wordt voldaan aan eisen voor (gedeeltelijke) MBO-bekostiging. Dit maakt het voor veel opleidingen lastig om aansluiting te vinden bij regulier beroepsonderwijs en/of beroepsonderwijs. Door het bundelen van brandweeropleidingen zou een beroepsopleiding kunnen ontstaan, echter daar zien wij daar voor de grote groep vrijwilligers geen aanleiding voor. Aansluiting zou wel op onderdelen kunnen, op basis van contractonderwijs. Dit zou met name kunnen werken voor opleidingen op het gebied van didactische vaardigheden voor docenten.

Meer mogelijkheden lijken voorhanden in het uitbreiden van bestaande opleidingen in de publieke veiligheidssector. Diverse ROC's kennen reeds opleidingen op het gebied van (integrale) veiligheid/beveiliging: beveiliging, (algemeen) beveiligingsmedewerker, assistent orde en veiligheid. Het zou voor "de brandweer Nederland" goed zijn om bij dergelijke opleidingen aansluiting te zoeken. Door de brandweer onderdeel van de opleiding te maken worden geïnteresseerden in het beroepsveld veiligheid hiermee eveneens attent gemaakt op de wereld van de brandweer en vice versa (deze kruisbestuiving vindt nu nog niet of nauwelijks plaats). Ook kan een deel van de brandweeropleidingen als specialisme aan dergelijke opleidingen worden toegevoegd. Tevens zou in het kader van CAO afspraken rond "de tweede loopbaan" nader onderzocht kunnen worden in welke mate het volgen van onderdelen van bestaande MBO opleidingen op het gebied van veiligheid/beveiliging mogelijkheden bieden voor die tweede loopbaan.

Qua inhoudelijke opbouw sluit de brandweer (inmiddels) aan bij het regulier onderwijs, door middel van een duaal stelsel van competentiegericht onderwijs. Op onderdelen kan deze aansluiting verder worden doorgezet, maar wat ons betreft moet wel telkens de afweging worden gemaakt of verdere stappen in de aansluiting passen bij de aard en omvang van het brandweeronderwijs. Zo zijn het regulier onderwijs en het politieonderwijs gecategoriseerd conform de landelijke kwalificatiestructuur (MBO/HBO/WO). Er zijn dusdanige 'combinaties' van de huidige brandweeropleidingen te maken, dat deze eveneens in dezelfde kwalificatiestructuur kunnen worden geplaatst. Ons is echter niet bekend of hieraan wel behoefte is; een dergelijke beweging zou gezien de aard en het karakter van het brandweeronderwijs wel eens een zeer *aanbodgerichte* beweging kunnen zijn.

De lijn die het NIFV heeft ingezet om indien onderdelen van opleidingen grote mate van gelijkwaardigheid kennen met opleidingen aan bijvoorbeeld de Politieacademie, voor die onderdelen samenwerking te zoeken en tot uitbesteding over te gaan, dient te worden voortgezet. Het is echter niet onze verwachting dat het hier om een groot aantal uit te besteden studiebelastinguren zal gaan.

Waar het de organisatie van het onderwijs(stelsel) betreft, is het aanbevelenswaardig om bestaande structuren op onderwijsgebied zo veel mogelijk te volgen. Gekeken kan dan bijvoorbeeld worden naar de opzet van het brandweeronderwijs conform de politieacademie en het hanteren van OCW-normen voor accreditatie, etc. Voor een deel wordt hier met de mogelijke inrichting van het IFV op ingespeeld. In het slothoofdstuk gaan wij nader in op een aantal in dit verband te maken stappen.



8 Analyse, reflectie en aanbevelingen

8.1 Inleiding

Dit onderzoek is gericht op het verkrijgen van inzicht in de organisatie, kwaliteit en financiering van het brandweeronderwijs, de knelpunten en mogelijke oplossingen en het verkennen van mogelijkheden om het brandweeronderwijs beter aan te laten sluiten op het reguliere onderwijs en het politieonderwijs. Daartoe kende het onderzoek de volgende centrale vraagstelling en onderzoeksvragen (zie hoofdstuk 1):

“Hoe wordt het brandweeronderwijs (vraag en aanbod) georganiseerd en bekostigd, welke knelpunten (met oplossingsvoorstellen) zijn er en waar ligt de mogelijkheid dit beter aan te laten sluiten bij het reguliere beroepsonderwijs en het politieonderwijs?”

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende vijf deelvragen geformuleerd:

1. hoe is het brandweeronderwijs in Nederland georganiseerd?
2. hoe is de vraag naar brandweeronderwijs georganiseerd?
3. hoe is de bekostiging van het brandweeronderwijs geregeld?
4. doen zich bij deelvraag 1 t/m 3 knelpunten of ondoelmatigheden voor in kwaliteit, financiering en organisatie van het brandweeronderwijs en zo ja, welke praktisch uitvoerbare oplossingen zijn er om die op te lossen?
5. welke concrete en realistische mogelijkheden zijn er tot meer aansluiting tussen het brandweeronderwijs, het reguliere beroepsonderwijs en het politieonderwijs?

Aanvullend is bovendien gekeken naar de borging van de kwaliteit van het brandweeronderwijs. Hierna worden de deelvragen beantwoord (8.2 tot en met 8.6), inclusief de knelpunten die daarbij uit het onderzoek naar voren komen. Vervolgens vindt een verdere reflectie plaats op de onderzoeksbevindingen (8.7) en worden aanbevelingen gedaan om te komen tot een volgende stap in het brandweeronderwijs (8.8).

8.2 Organisatie brandweeronderwijs

Met de invoering van de Wet Veiligheidsregio's (2010) en onderliggende regelgeving is de basis gelegd voor een functie- en competentiegericht brandweeropleidingsstelsel. In de Regeling Personeel Veiligheidsregio's zijn als zodanig 32 brandweerfuncties omschreven met bijbehorende taken, competenties en competentieniveaus. Het nieuwe stelsel is daarmee niet alleen gericht op kennis, maar ook op vaardigheden en persoonlijke eigenschappen die nodig zijn om een specifieke brandweerfunctie te vervullen. Het gaat daarbij niet alleen om vakbekwaam worden, maar ook om vakbekwaam blijven. De structuur met kwalificatiedossiers komt overeen met de systematiek die in het reguliere beroepsonderwijs wordt gehanteerd. Nu deze kwalificatiedossiers zijn opgesteld, dient ook het onderhoud ervan nog expliciet geregeld te worden.

Ook de wijze van examineren is, cq. wordt, aangepast, waarbij kandidaten op verschillende toetsmomenten moeten laten zien in staat te zijn een specifieke functie uit te voeren. Dit gebeurt aan de hand van een zogenaamde proeve van bekwaamheid met verschillende onderdelen. De implementatie van het nieuwe opleidingsstelsel is op dit moment nog in volle gang.

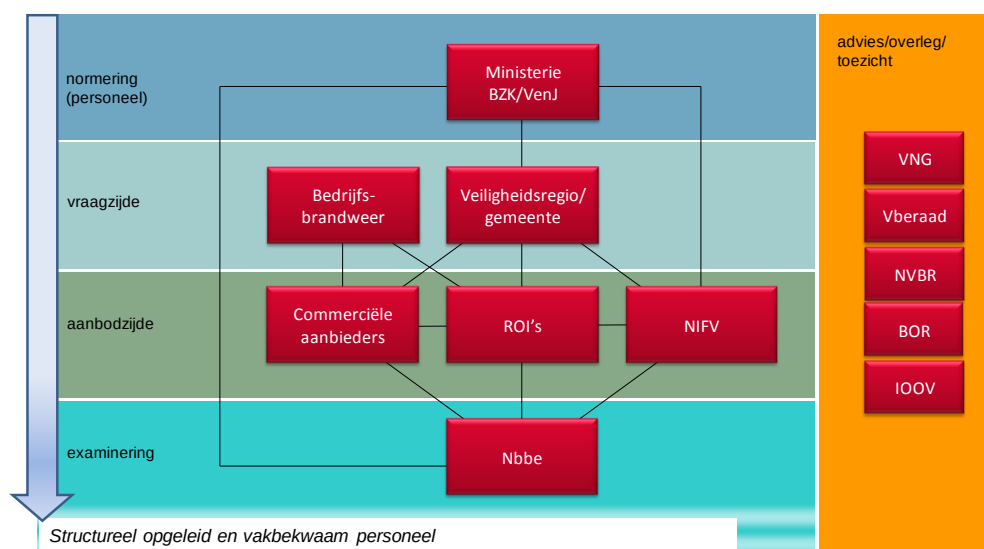
Er is een grijs gebied ontstaan ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor het brandweeronderwijsstelsel op zich²⁸. Zo ontbreekt er één centraal verantwoordelijke regisseur, dan wel een duidelijke (wettelijke) afbakening van verantwoordelijkheden tussen het ministerie en de werkgevers. Het ministerie is verantwoordelijk voor de financiering van de officiersopleidingen (via het NIFV) en voor het formuleren van de eisen waaraan

²⁸ Zie ook de analyse in het rapport van Crisislab, 2009.

brandweerpersoneel dient te voldoen (normerende rol). Het is de verantwoordelijkheid van de werkgever (Veiligheidsregio's/gemeenten) om te zorgen dat brandweerpersoneel beschikt over bij de functie behorende competenties. Dit betreft niet alleen het initieel opleiden ('vakbekwaam worden') maar ook het bijhouden en actualiseren van kennis en vaardigheden ('vakbekwaam blijven'). Hiervoor bedient de werkgever zich in de praktijk van regionale opleidingsinstituten en commerciële aanbieders. Wanneer deze echter nalaten een bepaalde opleiding en/of les- en leerstof aan te bieden, is er geen clause voorhanden hoe hiermee om te gaan. Het is een wettelijk *toegestane* taak van het NIFV om les- en leerstof te ontwikkelen voor niet-officiersopleidingen. In de praktijk maakt het NIFV de les- en leerstof voor een aantal niet-officiersopleidingen. Gezien het financiële risico en dat het NIFV geen opdracht heeft om les- en leerstof voor alle niet-officiersopleidingen te ontwikkelen, ontbreekt deze stof voor een aantal opleidingen.

In het verlengde van het voorgaande punt is de toezichtstaak op het brandweeronderwijs niet belegd. Het aspect brandweeronderwijs komt in de taak van de IOOV onvoldoende expliciet terug. Hierdoor is de feitelijke betrokkenheid van de IOOV op dit terrein beperkt (en er is geen andere partij die deze rol onafhankelijk invulling geeft). Er is de afgelopen jaren wel steeds toezicht geweest op de brandweerexamens (als afsluiting op het onderwijs). Dat het toezicht zich richtte op de examens was een gevolg van het feit dat het brandweeronderwijs in principe door iedere aanbieder verzorgd mocht worden. Vanaf 1999 heeft de IOOV deze taak waarmee op de kwaliteit van het eindniveau geborgd kan worden overgenomen.

De examinering van het brandweeronderwijs is in handen van het Nbbe.



Figuur 8.1 Schematische weergave actoren

Knelpunten organisatie brandweeronderwijs

Uit de voorgaande analyse komen de volgende knelpunten in de organisatie van het brandweeronderwijs naar voren:

- (K1) er is een grijs gebied in de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van brandweeronderwijs
- (K2) het ontwikkelen van les- en leerstof van niet-officiersopleidingen is niet helder belegd
- (K3) de toezichtstaak op het brandweeronderwijs is niet belegd
- (K4) het onderhoud van de kwalificatiedossiers is niet belegd.

8.3 De vraag naar brandweeronderwijs

In totaal heeft het Nbbe in 2009 ruim 28 duizend (per opleiding unieke) examenkandidaten aangeleverd gekregen. Deze hebben in totaal bijna 35 duizend examens afgelegd. Uiteindelijk is 90% van de kandidaten (bijna 26 duizend) geslaagd voor dat examen. Het aandeel voor de officiersopleidingen hierin is beperkt (circa 2%). Van de 98% niet-officiersopleidingen wordt het merendeel door publieke opleidingsinstituten aangeboden (namelijk 86%). Het overige deel van de examens voor niet-officiersopleidingen komt van commerciële

opleidingsinstituten. De vijf grootste commerciële opleidingsinstituten, gemeten in aantallen examens voor brandweeropleidingen, zijn gezamenlijk goed voor bijna 90% van de commerciële markt (voor wat betreft opleidingen die worden afgerond met een rijksexamen).

Inventarisatie van de vraag naar brandweeronderwijs in de regio's gebeurt heel divers. Slechts iets meer dan 20% van de regio's heeft én inzicht in de personeelssamenstelling van de brandweer én gebruikt deze ook bij de planning van de opleidingsbehoefte. Dit terwijl zeven op de tien regio's wel aangeven een (al dan niet meerjaren) opleidingsplan te hebben. 80% van de regio's met een opleidingsplan communiceert dit plan naar eigen zeggen met het opleidingsinstituut waarvan zij gebruik maken.

Van de ROI's beschikt 13% over een grote mate van inzicht in de onderwijsbehoefte van de (publieke) brandweerkorpsen en geen van de ROI's heeft momenteel volledig inzicht. Maar liefst 87% van de ROI's heeft geen of slechts beperkt inzicht in de onderwijsbehoefte. 27% van de ROI's zou graag over een volledig inzicht willen beschikken. 47% vindt een grote mate van inzicht voldoende en 27% acht een beperkte mate van inzicht voldoende. Het voorgaande maakt niet alleen inzichtelijk dat er weinig inzicht is bij de ROI's; ook gaan achter de verschillen in gewenste behoefte aan inzicht grote verschillen in organisatievormen van de ROI's schuil. De personeels- en opleidingsplanning bij de regio's wordt door de opleidingsinstituten dan ook als knelpunt genoemd om het aanbod van onderwijs te organiseren.

Het brandweeronderwijs van de niet-officiersopleidingen bevindt zich in de transitiefase van een oud naar een nieuw onderwijssysteem (het ranggericht opleiden naar het functiegericht opleiden). Het overgrote deel van de ROI's, namelijk 81% geeft aan in meer of mindere mate de aangeboden opleidingen te hebben aangepast aan het nieuwe onderwijsstelsel. De ROI's die dit nog helemaal niet gedaan hebben, geven aan dat tijd, beschikbare financiële middelen en het ontbreken van les- en leerstof hiervoor de belangrijkste oorzaken zijn. In 2010 zijn nog niet alle opleidingen aangeboden die er hadden moeten zijn. Van elf leergangen in het nieuwe stelsel was (en is momenteel) nog geen nieuwe les- en leerstof beschikbaar. Voor de opleidingen medewerker Operationele Voorbereiding en medewerker Opleiden en Oefenen geldt bovendien dat deze in 2009 door geen van de ROI's zijn aangeboden. De overige van de elf leergangen zijn wel aangeboden, maar op basis van bestaande les- en leerstof. Het ontbreken van financiën is de reden waarom de les- en leerstof nog niet is ontwikkeld.

Het veld, zowel aanbieders als afnemers van het brandweeronderwijs, geeft aan onvoldoende te zijn voorbereid op de komst van de nieuwe wetgeving. Ook ten aanzien van de bekostiging van het nieuwe onderwijsstelsel zijn onduidelijkheden; hierbij ervaren aanbieders van het onderwijs een tekort aan financiële middelen om het nieuwe stelsel te implementeren (aanschaf/ontwikkelen van nieuwe les- en leerstof); afnemers van onderwijs ervaren een kostenverhoging van zowel opleidingen als de examengelden.

Knelpunten vraag naar brandweeronderwijs

Uit de voorgaande analyse komen de volgende knelpunten in de vraag naar het brandweeronderwijs naar voren:

- (K5) er is weinig inzicht bij ROI's in de vraag naar brandweeronderwijs; de personeels- en opleidingsplanning bij regio's schiet tekort
- (K6) het grote verschil in het gewenste inzicht in de opleidingsbehoefte tussen de ROI's is een indicatie voor grote verschillen in organisatievormen van de ROI's
- (K7) ondanks budgetmaatregelen op macroniveau vormen financiën een belemmerende factor voor de transitie naar een nieuw onderwijssysteem
- (K8) ook het ontbreken van les- en leerstof voor een aantal opleidingen is hiertoe belemmerende factor.

8.4 Kwaliteitsborging brandweeronderwijs

Tot op heden kan iedere organisatie in beginsel brandweeropleidingen aanbieden. Dit geldt voor zowel officiers- als niet-officiersopleidingen. De inhoud van de les- en leerstof dient daarbij zo te worden ontwikkeld, dat deze aansluit bij de kwalificatie-eisen die vanuit de wet- en regelgeving zijn afgeleid en waarop tijdens de examinering wordt getoetst. De les- en leerstof kan eveneens door elke willekeurige partij worden ontwikkeld en aangeboden. Alle ROI's maken echter gebruik van de les- en leerstof die door het NIFV is ontwikkeld. 25% geeft daarbij aan dat zij de les- en leerstof aanvullen met eigen materiaal.

Het NIFV heeft een eigen evaluatiesystematiek voor het controleren van de kwaliteit van zijn docenten. Net als het NIFV hebben veel ROI's (75%) zelfstandig een methodiek ontwikkeld om de kwaliteit van hun docenten te



borgen. De methode verschilt echter per ROI. De meeste ROI's geven aan dat ze de docenten/instructeurs met regelmaat bij scholen. Verder evalueert het merendeel de prestaties van de docenten/instructeurs. De commerciële aanbieders maken gebruik van soortelijke methoden. Ook elke leergang die het NIFV verzorgt, wordt geëvalueerd. De systematiek die het NIFV hiervoor hanteert is erkend door het Centraal Register Kort Beroepsonderwijs (CRKBO).

In Nederland ontbreekt het zoals eerder genoemd aan een toezichthouder op het brandweeronderwijs. Er is geen instantie expliciet aangewezen om de kwaliteit en inhoud van de opleidingen te controleren.

Knelpunten kwaliteitsborging brandweeronderwijs

Uit de voorgaande analyse komen de volgende knelpunten in de kwaliteitsborging van het brandweeronderwijs naar voren:

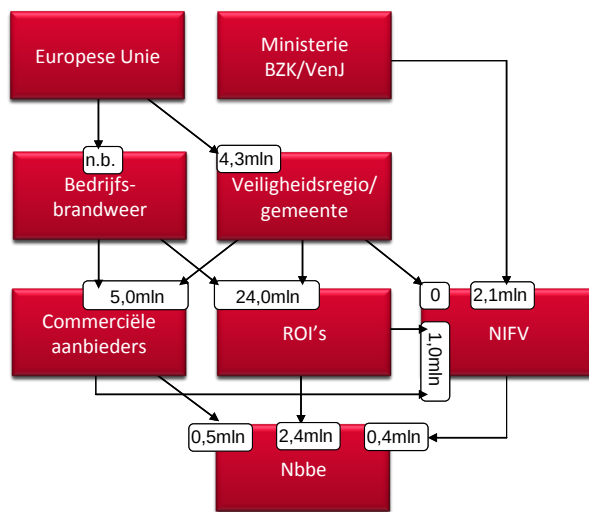
- (K9) er is geen eenheid in systematiek om kwaliteit te meten/te borgen
- (K10) er ontbreken instrumenten om kwaliteit te meten
- (K11=K3) er is geen onafhankelijk toezicht op het brandweeronderwijs.

8.5 Bekostiging brandweeronderwijs

Drie op de tien de regio's geven aan geen zicht te hebben op de uitgaven aan brandweeronderwijs. 72% van deze regio's geeft aan dat dit komt omdat de opleidingen lokaal worden georganiseerd, 14% geeft aan dat er geen (goede) administratie van wordt bijgehouden en de overige 14% heeft geen reden aangegeven. Van de regio's die wel zicht hebben op de uitgaven, is in 2009 gemiddeld 862 duizend euro per regio uitgegeven aan brandweeronderwijs. Extrapolatie van dit regiogemiddelde naar een landelijk totaal geeft een totaal volume van 21,6 miljoen euro (25 maal 862 duizend euro). Het opgegeven bedrag per regio varieert tussen de 88 duizend en 3,5 miljoen euro. Het gaat hierbij om zowel de officiers- als de niet-officiersopleidingen. De kosten voor 'identieke' opleidingen kunnen sterk verschillen; voor één opleiding is de hoogst waargenomen prijs 3,8 keer de laagst waargenomen prijs. In absolute zin bedraagt het verschil bij een andere opleiding 9.000 euro.

Het totale bedrag dat in 2009 is uitgegeven aan brandweeronderwijs is berekend op basis van het totaal van uitgaven aan opleidingen inclusief examens en komt naar schatting op circa 35 miljoen euro uit. In figuur 8.2 zijn de bedragen die gemoeid zijn met de geldstromen brandweeronderwijs voor 2009 weergegeven.

Ten aanzien van de bekostiging wordt door het veld het ontbreken van een centrale bekostigingsstroom voor het brandweeronderwijs als knelpunt gezien. Officiersopleidingen worden bekostigd vanuit het ministerie, terwijl de niet-officiersopleidingen vanuit de werkgeverspositie (Veligheidsregio/gemeente) bekostigd worden. Tegelijkertijd is er sprake van de algehele financiële problematiek bij de verschillende overheden en het onzekere karakter van de ESF-subsidies, die door regio's gezien worden als onderdeel van de bekostiging van het brandweeronderwijs (zie figuur 8.2). Eerder is de kostendruk die gepaard gaat met de implementatie van het nieuwe stelsel al genoemd. Dit laatste betreft niet alleen de frictiekosten maar ook een structurele kostenverhoging door een andere wijze van onderwijzen en toetsen. De meerkosten van het nieuwe opleidingenstelsel voor het brandweeronderwijs zijn in beeld gebracht in het onderzoek van Cebon (2009). De Raad voor de Financiële verhoudingen heeft aangegeven dat de toename van de BDUR-uitkering (op macroniveau) voldoende is om deze meerkosten te dekken. Dit neemt niet weg dat lokaal spanning op dit punt wordt gevoeld. Deze spanning zou ook te maken kunnen hebben met het beheer van de financiën en niet noodzakelijkerwijs met het kostenniveau.



Figuur 8.2 Bedragen geldstromen brandweeronderwijs 2009

Knelpunten bekostiging brandweeronderwijs

Uit de voorgaande analyse komen de volgende knelpunten in de bekostiging van het brandweeronderwijs naar voren:

- (K12) 30% van de regio's heeft geen zicht op de uitgaven aan brandweeronderwijs
- (K13) de kosten voor 'identieke' brandweeroopleidingen lopen sterk uiteen
- (K14) de bekostiging van het brandweeronderwijs staat (macro ten opzichte van lokaal/regionaal) onder spanning
- (K15) de bekostiging van de officiersopleidingen kent een andere bron dan de bekostiging van de niet-officiersopleidingen.

8.6 Aansluiting op ander onderwijs

De brandweer is een specifieke beroepsgroep met circa 80% vrijwilligers. Dit heeft zijn weerslag op het brandweeronderwijs. Daarbij kennen de opleidingen in het brandweeronderwijs doorgaans een relatief kortdurend karakter, waarmee niet of zelden wordt voldaan aan eisen voor (gedeeltelijke) MBO-bekostiging. Dit maakt het voor veel opleidingen lastig om aansluiting te vinden bij regulier beroepsonderwijs en/of beroepsonderwijs. Aansluiting zou wel op onderdelen kunnen, op basis van contractonderwijs. Dit zou met name kunnen werken voor opleidingen op het gebied van didactische vaardigheden voor docenten.

Meer mogelijkheden lijken voorhanden in het uitbreiden van bestaande opleidingen in de publieke veiligheidssector. Diverse ROC's kennen reeds opleidingen op het gebied van (integrale) veiligheid/beveiliging: beveiliging, (algemeen) beveiligingsmedewerker en assistent orde en veiligheid. Het zou voor "de brandweer Nederland" goed zijn om bij dergelijke opleidingen aansluiting te zoeken. Door de brandweer onderdeel van de opleiding te maken worden geïnteresseerden in het beroepsveld veiligheid hiermee eveneens attent gemaakt op de wereld van de brandweer en vice versa (deze kruisbestuiving vindt nu nog niet of nauwelijks plaats). Ook kan echter een deel van de brandweeroopleidingen als specialisme aan dergelijke opleidingen worden toegevoegd.

Qua inhoudelijke opbouw sluit de brandweer (inmiddels) aan bij het regulier onderwijs, door middel van een duaal stelsel van competentiegericht onderwijs. Op onderdelen kan deze aansluiting verder worden doorgezet, maar wat ons betreft moet wel telkens de afweging worden gemaakt of verdere stappen in de aansluiting passen bij de aard en omvang van het brandweeronderwijs. Zo zijn het regulier onderwijs en het politieonderwijs gecategoriseerd conform de landelijke kwalificatiestructuur (MBO/HBO/WO). Er zijn dusdanige 'combinaties' van de huidige brandweeroopleidingen te maken, dat deze eveneens in dezelfde kwalificatiestructuur kunnen worden geplaatst. Het is bij ons echter niet bekend of hieraan wel behoefte is; een dergelijke beweging zou gezien de aard en het karakter van het brandweeronderwijs wel eens een zeer *aanbodgerichte* beweging kunnen zijn.



De lijn die het NIFV heeft ingezet om indien onderdelen van opleidingen grote mate van gelijkwaardigheid kennen met opleidingen aan bijvoorbeeld de Politieacademie, voor die onderdelen samenwerking te zoeken en tot uitbesteding over te gaan, dient te worden voortgezet.

Waar het de organisatie van het onderwijs(stelsel) betreft, is het aanbevelenswaardig om bestaande structuren op onderwijsgebied zo veel mogelijk te volgen. Gekeken kan dan bijvoorbeeld worden naar de opzet van het brandweeronderwijs conform de politieacademie en het hanteren van OCW-normen voor accreditatie, etc.

8.7 Nadere reflectie

De brandweerwereld maakt een stevige transitie door. De afgelopen decennia en nadrukkelijk het voorbije decennium is van een voornamelijk lokale wereld een majeure ontwikkeling ingezet naar organisatie en bestuur op regionaal niveau. Dit gaat met vallen en opstaan, kent territoriaal gezien vijftientig ontwikkelpaden en daarnaast op inhoudelijke thema's een veelheid daarvan. Voor de brandweer komen al deze sporen samen en veelal op hetzelfde moment. De regionalisering is in een aantal regio's al afgerond, in een aantal net begonnen en moet in weer andere regio's nog volledig worden opgepakt. Organisatorisch is er met de inrichting van het Veiligheidsberaad een slag ingezet naar meer uniformiteit en het komen tot schaalvoordelen. Vergelijkingen met de politieorganisatie laten zich maken (ondanks de verschillen in besturing en bekostiging). Het op te richten Instituut Fysieke Veiligheid past eveneens goed thuis in deze ontwikkelingslijn. Het onderwijs in de brandweerwereld is een van de thema's die in dit verband mee ontwikkelen. In organisatorische, maar ook in inhoudelijke zin. We zagen dat het nieuwe, functie- en competentiegerichte brandweeropleidingsstelsel aansluit bij ontwikkelingen in de onderwijswereld als werkend leren en een structuur met kwalificatiedossiers, die tevens in het reguliere beroepsonderwijs wordt gehanteerd. Het zijn voorbeelden van goede elementen die worden geïmplementeerd in de brandweer(onderwijs)wereld.

In het onderzoek komen meerdere elementen naar voren die zich ook lenen voor een op maat gesneden implementatie conform succesvolle praktijken in andere werelden. Daarbij moet wel telkens het specifieke karakter van de brandweer voorop blijven staan, of het nu gaat om het grotendeels vrijwillige karakter van de brandweer, de specifieke inhoud of andere brandweereigen elementen. Op basis van het onderzoek blijkt in veel regio's verbetering te kunnen worden aangebracht in de afstemming tussen vraag en aanbod van brandweeronderwijs. Hier wordt op vele verschillende manieren vorm en inhoud aan gegeven. Hetzelfde geldt voor het geven van vorm en inhoud aan de ontwikkelingen die op de regio's afkomen; ondanks centraal geleide projecten geven toch nog veel vragers (brandweer) en aanbieders (ROI's) aan onvoldoende te zijn voorbereid op de komst van de nieuwe wetgeving. Hierbij ervaren aanbieders van het onderwijs een tekort aan financiële middelen om het nieuwe stelsel te implementeren (aanschaf/ontwikkelen van nieuwe les- en leerstof); afnemers van onderwijs ervaren een kostenverhoging van zowel opleidingen als de examengelden.

Voorgaande voorbeelden uit het onderzoek zijn in onze optiek elementen die gezien de ingezette ontwikkeling 'klaar zijn' om te worden meegenomen in een stap naar meer uniformiteit op landelijk (interregionaal) niveau. Hetzelfde geldt voor het ontwikkelen van een eenduidig systeem van kwaliteitsborging voor het brandweeronderwijs: één wijze van kwaliteitsmeting van docenten/instructeurs en opleidingen, een systeem voor accreditatie, inclusief de organisatie van het toezicht daarop. In deze lijn kan goed worden gekeken naar de organisatie van het politie- en beroepsonderwijs. De oprichting van het IFV biedt in onze optiek een uitgelezen mogelijkheid om - naar analogie van de Politieacademie - te bezien op welke wijze de verdere ontwikkeling van het brandweeronderwijs in deze lijn kan worden vormgegeven.

Reflectie op het onderzoek

Een onderzoek op basis van hoofdzakelijk vragenlijsten, documentenstudie en een beperkt aantal interviews kent de nodige beperkingen voor wat betreft de diepgang van de onderzoeksresultaten. Dit onderzoek biedt op vele aspecten een beeld van de stand van zaken in de wereld van het brandweeronderwijs. Deels waren deze onbekend en deels werden ze verwacht, maar worden ze nu bevestigd. Daarmee biedt het onderzoek een goede basis om een ontwikkelrichting aan te geven, maar is op een aantal onderdelen nader onderzoek zeker noodzakelijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om het zoeken naar een verklaring voor de (grote) verschillen in prijzen tussen de ROI's voor (in naam) dezelfde opleiding. Ook is bijvoorbeeld niet inhoudelijk gekeken naar de kwaliteit van opleidingen, of de ernst en achterliggende aard van de spanning op de financiering van het brandweeronderwijs.

8.8 Aanbevelingen

Structuur

Op basis van het voorgaande komen wij tot een model voor de organisatie van het brandweeronderwijs dat op hoofdlijnen de volgende structuur kent:

1. op grond van de huidige wet- en regelgeving is de minister van VenJ verantwoordelijk voor het formuleren van de eisen waaraan brandweerpersoneel dient te voldoen (normerende rol ten aanzien van brandweerpersoneel)
2. de werkgevers van het brandweerpersoneel zijn ervoor verantwoordelijk dat dit personeel zijn functie kan uitoefenen in overeenstemming met de bij de functie behorende kerntaken en competenties
3. en bedienen zich voor het ontwikkelen, verzorgen en toetsen van het onderwijs van één landelijk opererende organisatie.²⁹

De grote aanpassing in deze structuur ten opzichte van de huidige situatie is te vinden in het derde element, waar één organisatie verantwoordelijk wordt voor het ontwikkelen, verzorgen en toetsen van het brandweeronderwijs en waarmee volgens ons het grijze gebied in de verantwoordelijkheidsverdeling rond het brandweeronderwijs (knelpunt K1) vrijwel volledig wordt opgelost. Dit geldt voor zowel de officiers- als niet-officiersopleidingen. Hiermee wordt ten eerste de materiële praktijk rond de ontwikkeling van les- en leerstof geformaliseerd in die zin dat het (huidige) NIFV hiervoor verantwoordelijk wordt (zowel voor de officiers- als niet-officiersopleidingen). Deze formalisering neemt onzekerheid weg en borgt dat daadwerkelijk les- en leerstof voor alle opleidingen wordt ontwikkeld (draagt bij aan de oplossing van knelpunten K2 en K8). Hier dicht tegenaan zien wij een verantwoordelijkheid voor de inhoud van de opleidingen, inclusief het onderhoud van de kwalificatiedossiers (knelpunt K4), door het organiseren van één wijze van kwaliteitsmeting van docenten/instructeurs en opleidingen, een systeem voor accreditatie, inclusief de organisatie van het toezicht daarop (draagt bij aan de oplossing van knelpunten K3, K9, K10 en K11).

Binnen deze structuur dient het budget dat het ministerie nu nog ter beschikking stelt aan het NIFV ten behoeve van de officiersopleidingen, over te gaan naar het Veiligheidsberaad (knelpunt K15). Het is vervolgens aan het bestuur van de landelijk opererende brandweeronderwijsorganisatie om te besluiten of en in welke mate de organisatie zaken zelf ter hand neemt, of uitbesteedt (maar wel met verantwoordelijkheid daarvoor richting het bestuur). Dit maakt het mogelijk dat commerciële aanbieders (en dit kunnen ook contractafdelingen van ROC's zijn) opleidingen op eigen initiatief dan wel op verzoek van de onderwijsorganisatie ontwikkelen en aanbieden (binnen het systeem van kwaliteitsborging). Ook blijven de (opgeschaalde) ROI's bestaan als decentrale eenheden van de landelijke brandweeronderwijsorganisatie. De term decentraal betekent in deze structuur dan ook nadrukkelijk 'niet op één plek'. Dit zou in strijd zijn met het specifieke karakter van de brandweeronderwijsorganisatie (zie hoofdstuk zeven). Deze structuur maakt het wel makkelijker te komen tot een betere afstemming tussen de vraag naar en het aanbod van brandweeropleidingen (knelpunten K5 en K12) en verdwijnen de huidige organisatorische verschillen tussen de ROI's (knelpunt K6). Vanzelfsprekend dienen deze hoofdlijnen verder te worden uitgewerkt om te komen tot nadere afwegingen en een implementatievoorstel.

Aansluiting ander onderwijs

Voor wat betreft de aansluiting op ander onderwijs herhalen wij hier dat elementen van de inrichting van de Politieacademie leidend kunnen zijn voor de inrichting van de landelijke brandweeronderwijsorganisatie. Naar het beroepsonderwijs kan (aanvullend) gekeken worden wanneer het gaat om het landelijk systeem van kwaliteitsborging en toezicht. Aangaande de inhoud van het onderwijs onderschrijven we de lijn die het NIFV heeft ingezet om samenwerking te zoeken wanneer er sprake is van een grote mate van gelijkwaardigheid met opleidingen aan bijvoorbeeld de Politieacademie. Contractonderwijs zou met name een mogelijkheid kunnen zijn voor opleidingen op het gebied van didactische vaardigheden voor docenten. Verder zien we mogelijkheden om kruisbestuiving te bewerkstelligen tussen de brandweer en beroepsopleidingen op het gebied van veiligheid. Deze kunnen nader worden verkend. Hiervoor geldt ook dat dergelijke verkenningen eenduidiger, groter en gericht kunnen plaatsvinden door een organisatie op landelijke schaal.

²⁹ Het ligt voor de hand om deze taak te beleggen bij het IFV i.o.



Bekostiging

Wij verwachten dat de implementatie van de voorgestelde structuur in beginsel op macroniveau niet tot een structurele verhoging van de kosten zal leiden. Er wordt immers gewerkt vanuit de bestaande organisaties. Het huidige budget van het ministerie ten behoeve van ontwikkelen en verzorgen van de officiersopleidingen dient naar het Veiligheidsberaad over te gaan. Doordat bepaalde ontwikkel- en inrichtingsvraagstukken worden gecentraliseerd, en bijbehorende budgetten deze weg dienen te volgen, zal dit op de middellange termijn schaalvoordelen en eenduidige prijzen opleveren (oplossing voor knelpunt K13). De efficiencywinst als gevolg van die schaalvoordelen en een betere afstemming tussen vraag en aanbod zullen een (deel van de) oplossing vormen voor huidige financiële druk bij de verschillende overheden (oplossing voor knelpunt K14), maar zou ook kunnen worden gebruikt voor de (nu nog onrendabele) ontwikkeling van de leer- en lesstof van een aantal niet-officiersopleidingen (knelpunt K8).

In de transitiefase zal wel sprake zijn van incidentele (niet nader onderzochte) onderzoeks- en implementatiekosten. Daarnaast verdient het regionale aandacht om nader te kijken naar de ernst en omvang van de in het onderzoek naar voren gekomen financieringsproblematiek van de implementatie van het nieuwe onderwijssysteem bij vragers en aanbieders (knelpunt K7). Daar is vanuit het huidige onderzoek onvoldoende zicht op. Ook het element van introductie van een eenduidig systeem van kwaliteitsborging brengt kosten met zich mee. Dit element is echter structuuronafhankelijk en nut en noodzaak ervan zijn evident.

Tot slot vestigen wij graag nog de aandacht op de risico's die gepaard kunnen gaan met het eventuele wegvallen van de ESF-gelden. Hoewel deze gelden formeel moeten worden gezien als 'incidenteel' budget, geldt op basis van dit onderzoek dat deze gelden in 2009 goed waren voor een dekking van 12% van het totale bedrag dat aan brandweeronderwijs werd uitgegeven.

Bijlagen

Bijlage A: Samenstelling begeleidingscommissie

Naam	Organisatie
Dhr. S. Karsten, voorzitter	Universiteit van Amsterdam
Mevr. B. Marsman	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Dhr. N. Manzoli	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Mevr. M. Blom	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dhr. F. Otto/Dhr. G. Fetter	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Dhr. P. Joosten	Raad van Regionaal Commandanten en regionaal commandant Gelderland-Midden
Dhr. D. de Jager	NVBR, netwerk Finance & Control
Dhr. B. Roes	VNG
Dhr. M. van de Reep	Bureau Veiligheidsberaad
Dhr. W. Beckmann	Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, Brandweeracademie
Mevr. M.L. van Muijen	Nederlands bureau brandweereexamens
Dhr. J. Broekhuis/Dhr. J. van Zwieten	Brandweeronderwijsraad



Bijlage B: Geraadpleegde documenten

De onderzoeksraad voor veiligheid, *Brand, De Punt; Onderzoek naar het verongelukken van drie brandweerlieden bij het bestrijden van een brand in De Punt op 9 mei 2008*, oktober 2009

Bestuur & Management Consultants, *Functioneel ontwerp van het nieuwe brandweeronderwijs: de brandweerleerorganisatie in Nederland*, tweede concept, november 2007

Bestuur & Management Consultants, *Implementatienota functioneel ontwerp van het nieuwe brandweeronderwijs: de brandweerleerorganisatie in Nederland*, tweede concept, november 2007

Crisislab, *Onderzoek Institutionele verspreiding van kennis binnen de brandweer*, februari 2009

Inspectie openbare orde en veiligheid, *De examinering van het brandweeronderwijs*, december 2007

De Ruijter samen met VNG, NVBR en Ministerie van BZK, *“Brandweeronderwijs 2020”; Bouwstenenconferentie over de toekomst van het brandweeronderwijs*; Stadsasteel Oudaen, Utrecht, 16 oktober 2008

Cebelon, *Financiële gevolgen concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's*, 24 maart 2009

Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies financiële gevolgen Wet veiligheidsregio's*, 15 april 2010

Wet Veiligheidsregio's en Regeling personeel veiligheidsregio's met toelichting en besluiten, 5 maart 2010

Arbeidsomstandighedenwet, 18 maart 1999

NIFV, *Jaarverslag 2009 Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra*

NIFV, *Brandweeracademie jaarverslag 2009*

NIFV, brandweeracademie, *Opleiden, bijscholen en oefenen 2010/2011, Vakbekwaam worden, vakbekwaam blijven*

NIFV, brandweeracademie, *Brochure 2008- 2009 Brandweeropleidingen*

Nbbe, *Jaarverslag 2009; Gegarandeerd vakbekwaam; Nederlands bureau brandweereexamens*, 18 maart 2010

Nbbe en NIFV, *Werkdocument Positionering van examinering in het brandweeronderwijs een verkenning voor een nieuwe koers*; 7 juli 2009

NVBR, C. M. van der Lijcke, *Verantwoordingsnotitie inzake opstellen kwalificatiedossiers voor de brandweer*, juni 2009

NVBR, Project Implementatie en communicatie, deelproject: Deelproject Kwaliteitsinstrumenten; *Verantwoordingsnotitie ontwikkeling kwaliteitsinstrumenten*, juli 2010

NVBR, C. M. van der Lijcke, *Verantwoordingsnotitie jaar 2009 en begroting 2010*, februari 2010

NVBR, A. Breur, *Project Implementatie en communicatie; Advies voor borging*, versie 0.3, 1 september 2010

NVBR, A. Breur, *Notitie adviezen voor het opleiden voor functies waarover op 1 oktober 2010 nog geen les- en leerstof beschikbaar is*, 1 september 2010

NVBR, Kwartiermakers kwaliteit brandweerpersoneel, *Regionaal diversiteitsoverzicht*, 27 oktober 2010

NVBR, Paul Joosten, *Notitie studiebelasting leergangen niet- officiersfuncties*

NVBR, Paul Joosten, *Notitie toezicht op norm minimale studiebelasting*, november 2010

BOR, *.2 bijlage functionaliteiten taken/ verantwoordelijkheden in brandweeronderwijs*

BOR, *Huishoudelijk reglement van de Brandweeronderwijsraad*, 22 september 2010

Sdu uitgevers, *Handboek voor hulpdiensten, functiegebouw veiligheidsregio's*, 2010

www.nbdc.nl

Bijlage C: Geïnterviewde personen

Naam	Organisatie
Mevr. B. Marsman	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Dhr. N. Manzoli	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Dhr. G. Fetter	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Dhr. P. Joosten	Raad van Regionaal Commandanten en regionaal commandant Gelderland-Midden
Dhr. D. de Jager	NVBR, netwerk Finance & Control
Mevr. A. Breur	NVBR, project kwaliteit brandweerpersoneel
Dhr. J. Huizing	NVBR, Landelijk overleg brandweeropleidingen
Dhr. B. Roes	VNG
Dhr. M. van de Reep	Bureau Veiligheidsberaad
Dhr. W. Beckmann	Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, Brandweeracademie
Mevr. A. Bosman	Nederlands bureau brandweereexamens
Mevr. H. Tounsi-Farsi	Nederlands bureau brandweereexamens
Dhr. J. Damen	Nederlands bureau brandweereexamens
Dhr. J. van Zwieten	Brandweeronderwijsraad

Bijlage D: Respons vragenlijsten

Regio	Veiligheidsregio	ROI
Groningen	Ja	Ja
Fryslân	<i>Nee</i>	
Drenthe	Ja	
IJsselland	Ja	Ja
Twente	Ja	
Flevoland	Ja	
Gelderland-Midden	Ja	
Gelderland-Zuid	Ja	
Noord- en Oost-Gelderland	<i>Nee</i>	Ja
Utrecht	Ja	<i>Nee</i>
Noord-Holland-Noord	Ja	Ja
Zaanstreek-Waterland	<i>Nee</i>	<i>Nee</i>
Kennemerland	Ja	Ja
Amsterdam-Amstelland	Ja	Ja
Gooi en Vechtstreek	Ja	Ja
Haaglanden	Ja	Ja
Hollands-Midden	Ja	Ja
Rotterdam-Rijnmond	Ja	Ja
Zuid-Holland-Zuid	Ja	Ja
Midden- en West-Brabant	Ja	Ja
Brabant-Noord	Ja	Ja
Brabant-Zuidoost	<i>Nee</i>	<i>Nee</i>
Zeeland	Ja	Ja
Limburg-Noord	Ja	Ja
Limburg-Zuid	Ja	Ja
Totale populatie =	25	19
Respons =	21 (84%)	16 (84%)



Bijlage E: Bijschatten ontbrekende gegevens

Van de negentien regionale opleidingsinstituten hebben er zestien de vragenlijst geretourneerd. Van deze zestien hebben er twee de vragen “hoeveel cursisten zijn opleiding ... in 2009 gestart” en “welke prijs heeft u in 2009 gerekend voor opleiding ...” geheel niet ingevuld. Op basis van een veronderstelde relatie tussen examens en opleidingen is getracht tot een bijschatting te komen voor de vijf³⁰ ROI's die voor dit onderdeel geen gegevens hebben aangeleverd. De hiernavolgende werkwijze is daarbij gehanteerd:

- 1) Bepaal per opleiding voor de veertien respons-ROI's gezamenlijk, de verhouding tussen het aantal gestarte cursisten (bron: ingevulde vragenlijsten) en het aantal afgenomen examens (bron: Nbbe).
- 2) Vermenigvuldig per opleiding voor de vijf non-respons-ROI's, het aantal afgenomen examens (bron: Nbbe) met de factor uit 1). Hiermee is een schatting verkregen van het aantal cursisten per opleiding.
- 3) Bepaal per opleiding de gemiddelde prijs op basis van de veertien respons-ROI's.
- 4) Een inschatting van het opleidingsvolume van de vijf ontbrekende ROI's is verkregen door het ingeschatte aantal cursisten uit 2) te vermenigvuldigen met de gemiddelde prijs uit 3).

³⁰ Negentien (totaal) min zestien (respons) plus twee (niet ingevuld).