

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.

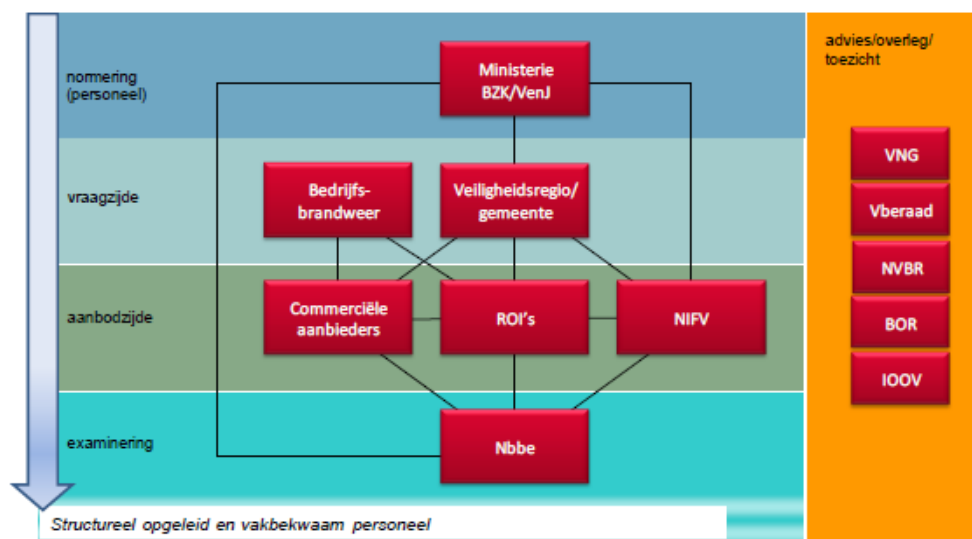
Ook de wijze van examineren is, cq. wordt, aangepast, waarbij kandidaten op verschillende toetsmomenten moeten laten zien in staat te zijn een specifieke functie uit te voeren. Dit gebeurt aan de hand van een zogenaamde proeve van bekwaamheid met verschillende onderdelen. De implementatie van het nieuwe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

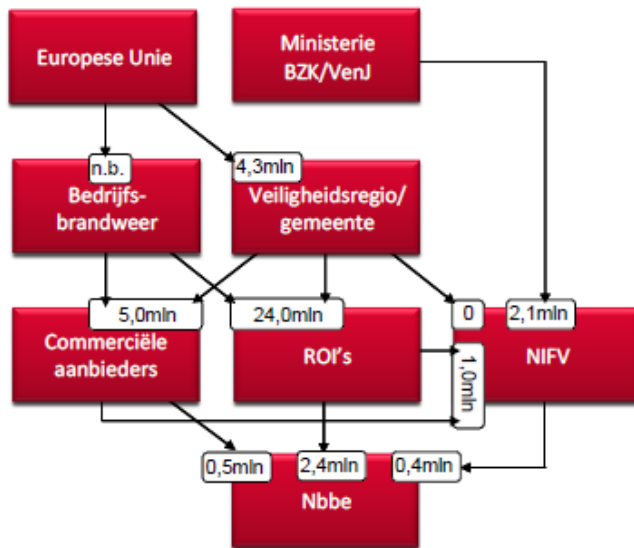
- (K9) er is geen eenheid in systematiek om kwaliteit te meten/te borgen
- (K10) er ontbreken instrumenten om kwaliteit te meten
- (K11=K3) er is geen onafhankelijk toezicht op het brandweeronderwijs.

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 brandweerereld 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 brandweerereld 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 brandwe(er)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 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

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.