

Twopager toekomstbestendig onderwijsstelsel veiligheidsregio's

Deze twopager vormt input voor de tweede tranche van de herziening van de Wet veiligheidsregio's. Leidraad is het advies uit de Evaluatie Wet veiligheidsregio's en het uitgangspunt in de Contourennota om de nieuwe wet minder gedetailleerd te maken en organisatie- en inrichtingsbepalingen zoveel mogelijk te beperken.

Onderwijs is voor de veiligheidsregio's een essentieel en randvoorwaardelijk proces om de primaire taken brandweezorg en crisisbeheersing goed uit te kunnen voeren. Het is van belang dit in wetgeving te verankeren. Hiervoor is een goed werkend onderwijsstelsel noodzakelijk. Het inrichten en onderhouden van het onderwijsstelsel is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van een aantal partijen, waarvan de legitimiteit eveneens in wetgeving moet worden verankerd. Binnen het 'Programma onderwijs onderweg' werken partijen nog aan de nadere inrichting van het onderwijsstelsel, waarna dit geborgd moet worden in onderliggende regelgeving.

Aanleiding

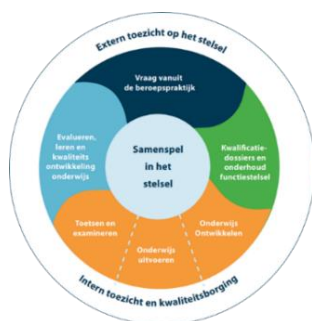
Op basis van de Evaluatie Wet veiligheidsregio's¹ en de Contourennota² is geconstateerd dat onderwijs een belangrijke randvoorwaarde is voor de veiligheidsregio's voor het kunnen uitvoeren van de primaire taken van brandweezorg en crisisbeheersing. Een goed werkend en toekomstbestendig onderwijsstelsel is noodzakelijk voor een effectieve samenwerking tussen veiligheidsregio's op zowel interregionaal als landelijk niveau. In bijlage 1 is een toelichting op de historische context opgenomen.

Uit nader onderzoek³ is gebleken dat het huidige onderwijsstelsel van brandweezorg en crisisbeheersing gebrek aan samenhang en samenspel kent. Daardoor sluit het onderwijs niet altijd voldoende aan en kan het nog onvoldoende inspelen op ontwikkelingen in de beroepspraktijk. In de huidige wet- en regelgeving is zowel sprake van over- als onderregulering. Dit is verklaarbaar door de verschillen in historie tussen brandweezorg en crisisbeheersing en de basis die in eerdere wet- en regelgeving is gelegd.

Een toekomstbestendig onderwijsstelsel veiligheidsregio's

Opbouw van het onderwijsstelsel

De opzet voor een goed werkend onderwijsstelsel is niet nieuw en eerder vastgesteld in de Kadernota brandweeronderwijs⁴. Het onderwijsstelsel bestaat uit delen en de som daarvan, inclusief toezicht en samenspel. Deze opbouw is in lijn met wat er gebruikelijk is in het reguliere onderwijs. Het stelsel is ook toepasbaar voor crisisfunctionarissen, waarmee uitgegaan wordt van één onderwijsstelsel voor de veiligheidsregio's. In onderstaande figuur is het onderwijsstelsel schematisch weergegeven.



Figuur 1. Het onderwijsstelsel veiligheidsregio's

¹ Evaluatie Wet veiligheidsregio's, naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg, Commissie Muller, december 2020.

² Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg, Ministerie van Justitie en Veiligheid, december 2022.

³ Het onderwijsstelsel veiligheidsregio's: de zoektocht naar verbetering, onderzoek in opdracht van RCDV en NIPV, september 2023.

⁴ Kadernota brandweeronderwijs, Veiligheidsberaad 2009

Doel van het onderwijsstelsel

Het stelsel is ontworpen om ervoor te zorgen dat brandweer- en crisisprofessionals goed zijn opgeleid en voorbereid op hun taken. Het onderwijsstelsel is daarmee voor de veiligheidsregio's randvoorwaardelijk voor een goede taakuitvoering op het gebied van brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Werking van het onderwijsstelsel, samenspel en rollen en verantwoordelijkheden

Om het onderwijsstelsel als geheel ('systeem') goed te kunnen laten werken is goed samenspel tussen partijen essentieel. Hiervoor is niet alleen wet- en regelgeving van belang. Ook de inzet van andere instrumenten helpt de procesgang goed te laten verlopen. Het 'Programma onderwijs onderweg' draagt bij aan de ontwikkeling van deze instrumenten (zoals bijvoorbeeld overlegvormen of procesbeschrijvingen) voor zover deze nog ontbreken.

Vanuit het perspectief van wet- en regelgeving vraagt goed samenspel om duidelijke systeemverantwoordelijkheid op zowel de delen als het geheel ('de som'). Hierbij wordt onderscheid gemaakt in drie domeinen: het domein van de minister van Justitie en Veiligheid, het domein van de veiligheidsregio's als werkgevers en het domein van de opleidingsinstituten als uitvoerders van onderwijs (inclusief het NIPV) en de rol van het NIPV als verantwoordelijk instituut voor onder andere het toezicht op examinering en het verstrekken van diploma's en vrijstellingen, de inbreng van onderwijskundige expertise en ondersteuning van diverse onderwijssgremia.

Betrokken partijen hebben verschillende rollen en verantwoordelijkheden, maar maken allen deel uit van het systeem ('de som') en hebben daarom per definitie ook een gedeelde verantwoordelijkheid. Alleen door samenwerking en gedeeld eigenaarschap kan het onderwijs professioneel tot stand komen.

De minister van Justitie en Veiligheid draagt als stelstelverantwoordelijke voor brandweezorg en crisisbeheersing⁵ de eindverantwoordelijkheid voor het functioneren van het onderwijsstelsel als geheel en geeft hier invulling aan door het vaststellen van regels, het toewijzen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, het zorgen voor de noodzakelijke voorzieningen en toezicht op het geheel.

Aanpassing van wet- en regelgeving

1. Gelijke borging van het onderwijs voor brandweezorg en crisisbeheersing

Het onderwijs is een randvoorwaardelijk proces voor de primaire wettelijke taken brandweezorg en crisisbeheersing. Uitgangspunt is dat het onderwijs voor beide taken op gelijke wijze en gelijk detailniveau wordt vormgegeven en verankerd in de wet.

2. Borgen van legitimiteit van partijen in het onderwijsstelsel

In het programma Onderwijs Onderweg werken de veiligheidsregio's en het NIPV op een interactieve en iteratieve wijze aan het realiseren van een goed werkend onderwijsstelsel. Het voorstel is om de wijziging van de wet te richten op de legitimiteit van deze partijen om gezamenlijk een goed werkend onderwijsstelsel in te richten, te laten functioneren en te borgen. Het gaat om de volgende partijen.

2a. Stelselverantwoordelijkheid minister van Justitie en Veiligheid

De stelselverantwoordelijkheid ligt bij de minister van Justitie en Veiligheid en wordt goed afgebakend. Het gaat om het vaststellen van noodzakelijke regels, het toewijzen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, het zorgen voor de noodzakelijke voorzieningen om het geheel effectief te laten werken en het toezicht houden op het onderwijsstelsel als geheel.

⁵ Contourennota, p.5 en p.20

2b. Toezichtfunctie op en in het onderwijsstelsel

De externe toezichtfunctie op het onderwijsstelsel is onafhankelijk en belegd bij de Inspectie van Justitie en Veiligheid. De interne toezichtfunctie op de opleidingsinstituten en het toezicht op examinering en diplomering wordt geborgd in onderliggende regelgeving. De opleidingsinstituten kennen tenminste een accreditatieplicht. De kwaliteitsborging is onderwerp van nadere uitwerking.

2c. Werkgeversverantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's

De veiligheidsregio's hebben in de rol van werkgever, de verantwoordelijkheid dat hun medewerkers goed zijn opgeleid voor de uitvoering van de taken in brandweezorg en crisisbeheersing. Vanwege het specifieke karakter van deze taken kennen de veiligheidsregio's een eigen onderwijsstelsel met beroepsopleidingen voor specifieke functies.

Voor een toekomstbestendig onderwijsstelsel is het voor werkgevers van belang om flexibel in te kunnen spelen op ontwikkelingen en regionale omgevingsfactoren. In beginsel zijn de veiligheidsregio's gezamenlijk verantwoordelijk voor de eisen die in kwalificatiedossiers bepaald worden. Tegelijkertijd is voor de samenwerking in de uitvoering en aansluiting op andere crisisorganisaties uniformering op onderdelen van belang.

Naast de werkgeversverantwoordelijkheid kan de minister bekwaamheidseisen stellen, voor die functies in brandweezorg en crisisbeheersing, die uniformering vereisen in verband met noodzakelijke aansluiting in de operationele structuur (zogenaamde ijkfuncties). Deze bekwaamheidseisen voor ijkfuncties zijn geborgd in onderliggende regelgeving. De overige functies kunnen worden beschouwd als branchefuncties, waarvoor bekwaamheidseisen geborgd worden in door de branche op te stellen brancheregels.

2d. Uitvoering onderwijs door opleidingsinstituten

De veiligheidsregio's kennen eigen opleidingsinstituten, waarbij het uitgangspunt is dat zij interregionaal zijn georganiseerd. Zij zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling, uitvoering en examinering van de niet-officiersopleidingen voor de brandweer. Het NIPV is als landelijk opleidings- en kennisinstituut voor de veiligheidsregio's in ieder geval verantwoordelijk voor de ontwikkeling, uitvoering en examinering van de officiersopleidingen voor de brandweer en opleidingen voor crisisbeheersingsfuncties. Veiligheidsregio's en het NIPV zorgen voor de samenwerking en onderlinge afstemming tussen opleidingsinstituten.

2e. NIPV als ondersteunende, certificerende en diplomerende organisatie in het onderwijsstelsel

Het NIPV vervult een rol als ondersteunende, certificerende en diplomerende organisatie in het onderwijsstelsel door de kwaliteitsborging van examinering en het verstrekken van diploma's en vrijstellingen, de inbreng van onderwijskundige expertise en ondersteuning van diverse onderwijsgremia. De verantwoordelijkheden van het NIPV voor certificering en diplomering worden verbreed van brandweer naar crisisbeheersing. De wijze waarop dit ingericht kan worden in relatie tot de taak onder 2d zal blijken uit de verdere inrichting van het onderwijsstelsel. Dit verdient een vergelijkbare borging zoals in de huidige regelgeving het geval is.

2f. Medezeggenschap

In het onderwijsstelsel zal de medezeggenschap geborgd worden, waarbij medezeggenschap de zeggenschap volgt. Daarbij krijgt ook het overleg met de vakorganisaties een plek. De verhouding tot de Werkgeversvereniging Samenwerkende Veiligheidsregio's (WVSV) is nog onderwerp van onderzoek.

3. Bekostiging onderwijsstelsel

De bekostiging van het onderwijsstelsel is op dit moment nog in onderzoek en maakt deel uit van de nadere uitwerking en inrichting. Deze uitwerking kan in onderliggende regelgeving geborgd worden.

4. Opleidingen bedrijfsbrandweren

Uitgangspunt is dat bedrijfsbrandweren een private verantwoordelijkheid zijn. De opleidingen voor de bedrijfsbrandweren komen tot stand middels een vergelijkbaar opleidingsstelsel, zodat dit aansluit met het onderwijsstelsel van de veiligheidsregio's. De minister van Justitie en Veiligheid zal ook hierbij toezicht organiseren om de goede werking te borgen. Als het in het publieke belang is om privaat te faciliteren, moet dit waar mogelijk gedaan en mogelijk gemaakt worden.

Tot slot

Samengevat kan gesteld worden dat:

- het onderwijs als randvoorwaardelijk proces voor brandweezorg en crisisbeheersing in de wet op gelijke basis verankerd moet worden;
- partijen ieder en gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor een goed werkend onderwijsstelsel, waarbij de legitimiteit van partijen in wetgeving verankerd moet worden; de minister draagt de eindverantwoordelijkheid in lijn met de stelselverantwoordelijkheid voor brandweezorg en crisisbeheersing;
- de nadere inrichting van het onderwijsstelsel met taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (het 'hoe') nog in ontwikkeling is in het 'Programma onderwijs onderweg' en in een later stadium geborgd kan worden in onderliggende regelgeving.

Tot slot is het bij herziening van wet- en regelgeving van belang rekening te houden met de directe koppeling met de Veiligheidswet BES en de aanwijzingsbevoegdheid van de veiligheidsregio's voor bedrijfsbrandweren (Wvr. art. 31).

Bijlage 1. Historische context onderwijsstelsel

Al decennialang leidt de brandweer haar eigen mensen op. Met de komst van de veiligheidsregio's is dit niet veranderd en zijn de veiligheidsregio's ook hun mensen gaan opleiden voor functies in de crisisbeheersingsorganisatie. De historische context is uitgebreid beschreven in het recente onderzoek naar het onderwijsstelsel veiligheidsregio's (2023). De belangrijkste ontwikkelingen staan hieronder kort samengevat.

Brandweerwet (1985) en overeenkomst inrichting brandweeronderwijs (1988)

De Brandweerwet 1985 verplichtte gemeenten een goed opgeleide brandweerorganisatie te hebben. De door de gemeenten opgerichte regionale brandweren werden verantwoordelijk voor het verzorgen van opleidingen (Brandweerwet artikel 4, lid 4). Betrokken partijen bij het onderwijs (SBOiN, Rijksbrandweeracademie, lokale en regionale opleidingsinstituten en het Ministerie van BZK) sloten in 1988 een overeenkomst over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden over de inrichting van het brandweeronderwijs.

Project kwaliteit brandweerpersoneel (2005), en landing in Wet veiligheidsregio's en Besluit en Regeling personeel veiligheidsregio's (2010)

In 2005 startte het project Kwaliteit Brandweerpersoneel⁶ met het doel het verhogen en borgen van de kwaliteit van het brandweerpersoneel (in dienst van gemeentelijke en regionale brandweerkorpsen) door het invoeren van een functiegericht stelsel van opleiden, examineren, bijscholen en oefenen. De resultaten van dit project hebben geleid tot kwaliteitseisen vastgelegd in het Besluit brandweerpersoneel (2007). Bij de totstandkoming van de Wet veiligheidsregio's in 2010 is dit overgenomen in het Besluit en de Regeling personeel veiligheidsregio's.

Kadernota brandweeronderwijs (2009), onderzoek brandweeronderwijs (2011) en wijziging Wet veiligheidsregio's (2011)

In 2011 is landelijk onderzoek naar de organisatie, kwaliteit en financiering van het brandweeronderwijs in Nederland uitgevoerd⁷ en werden diverse weeffouten in het stelsel geconstateerd. Ook de Brandweeronderwijsraad, die werkgevers adviseerde, constateerde in die tijd witte vlekken. Taken omtrent kwaliteit en toezicht waren nog niet belegd, de financiering was onduidelijk en er was een gebrek aan gezamenlijk geformuleerde doelstellingen. Tegelijk met deze onderzoeken liep de wijziging van de Wet veiligheidsregio's en was het voorstel in consultatie.

Convenant versterking brandweeronderwijs en project versterking brandweeronderwijs (2012-2015)

In 2012 is naar aanleiding van o.a. het hiervoor genoemde landelijk onderzoek het Convenant versterking Brandweeronderwijs gesloten tussen het ministerie, VNG, het Veiligheidsberaad, de Raad van Regionaal Commandanten, het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV), het Nederlands Bureau Brandweereexamens (Nbbe) en de vakbonden. Voor alle partijen was essentieel dat het beleggen van taken voor het brandweeronderwijs in brede zin een voorwaarde is voor het goed functioneren van het onderwijsstelsel. In de periode daarna is in het Project versterking brandweeronderwijs gewerkt aan o.a. kwaliteitsverbetering, kwaliteitsborging en intern toezicht. Deze ontwikkeling heeft geleid tot een bestuurlijk vastgestelde stelselnotitie versterking brandweeronderwijs in 2015.

Evaluatie wet veiligheidsregio's (2020)

In 2020 is door de commissie Muller de rapportage van de Evaluatie wet veiligheidsregio's opgeleverd. De Commissie had tot taak de doeltreffendheid en de effecten van de Wet veiligheidsregio's en onderliggende regelgeving in de praktijk te onderzoeken. De commissie constateerde onder andere dat de wet zich richt op de organisatie van de veiligheidsregio's, maar niet op kennis en opleiding ter ondersteuning van interregionale of landelijke rampenbestrijding en crisisbeheersing en de WvR onduidelijk en onvolledig is over de wettelijke taak van het IFV ten aanzien van onderwijs, onderzoek en kennis op het gebied van crisisbeheersing en brandweezorg.

⁶ Samenwerking tussen De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR), het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra, het Nederlands bureau brandweereexamens (Nbbe) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁷ Cap Gemini Consulting en Twynstra Gudde, Brandweeronderwijs in Nederland, naar een volgende stap, mei 2011.

Kabinetsstandpunt en Contourennota versterking crisisbeheersing en brandweezorg (2022)

De Contourennota is een nadere uitwerking van het kabinetsstandpunt en schetst op hoofdlijnen de noodzakelijke vernieuwingen en veranderingen in het beoogde toekomstige stelsel van crisisbeheersing en brandweezorg. In de Contourennota is over onderwijs onder andere opgenomen:

- 'De opleidingen en het onderwijsstelsel voor de brandweer (repressief en niet-repressief) moeten erop gericht zijn de brandweer blijvend te kunnen bemensen met vakbekwame professionals, vrijwilligers en beroeps. Het stelsel van opleidingen staat ten dienste van de vakbekwaamheid, het (aantrekkelijk) werkgeverschap, de vulling en de paraatheid. De brandweer moet voortdurend over goed opgeleid en divers personeel kunnen beschikken om haar taak veilig en kwalitatief hoogwaardig te kunnen uitvoeren. Een belangrijke voorwaarde is dat het behaalde brandweerdiploma arbeidsmarktperspectief biedt voor een carrière na het werkzame leven bij de brandweer (p. 23).
- 'Het Ministerie van Justitie en Veiligheid ziet het NIPV als een opleidings- en kennispartner van Veiligheidsregio's en crisispartners.' (p.26)
- 'Doorontwikkeling onderwijs voor crisisbeheersing en brandweezorg: Het is gewenst om het onderwijs waar mogelijk aan te laten sluiten bij het reguliere onderwijs. Dit zal in overleg met de sector en het NIPV worden onderzocht. Waar het NIPV een toezichthoudende taak heeft, kan het NIPV niet zelf examens afnemen. NIPV blijft het huidige aanbod bieden met in achtneming van het vigerende onderwijskader, het totaal van reguliere onderwijs-elementen, waaronder kwalificatie, examinering, vrijstelling, diplomaverstrekking, accreditatie van onderwijsleveranciers en beroepspraktijkvorming. Daarnaast zoekt het NIPV de samenwerking met andere partners zoals de Politieacademie voor een breder onderwijsaanbod.' (p.26)

Onderzoek onderwijsstelsel veiligheidsregio's (2023) en start programma onderwijs onderweg (koersplan 2024)

In 2023 hebben de veiligheidsregio's en het NIPV het onderzoek onderwijsstelsel veiligheidsregio's uitgevoerd en geconstateerd dat het huidige onderwijsstelsel van brandweezorg en crisisbeheersing nog gebrek aan samenhang en samenspel kent. In 2024 is het gezamenlijke Programma Onderwijs Onderweg gestart, waarin in nauwe samenwerking met partijen gewerkt wordt aan verbetering.

PWC onderzoek

In 2024 is door PWC onderzoek uitgevoerd naar de organisatie en governance van het NIPV. Op dit moment wordt gewerkt aan het verwerken van de aanbevelingen uit het onderzoek (checken of we dit wel moeten vermelden).