

Vakbekwaamheid Brandweer

**KENNIS EN VAARDIGHEID VAN BEVELVOERDERS
EN OFFICIEREN VAN DIENST**



Vakbekwaamheid Brandweer

**KENNIS EN VAARDIGHEID VAN BEVELVOERDERS EN
OFFICIEREN VAN DIENST**

RAPPORTAGE

juni 2004

INSPECTIE OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV)

Bezoekadres: Juliana van Stolberglaan 148, 2595 CL Den Haag

Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

Telefoon: (070) 426 73 43

Telefax: (070) 426 69 90

Website: www.ioov.nl

COLOFON

Uitgave: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

Lay out: Grafisch Buro van Erkelens

Foto's: Jos van Leeuwen, Fons Sluiter

Drukwerk: Hega Offset

juni 2004

Inhoudsopgave

<u>SAMENVATTING</u>	5
<u>1 INLEIDING</u>	13
<u>1.1</u> Voorgeschiedenis	13
<u>1.2</u> Wettelijke grondslag Inspectie Openbare Orde en Veiligheid	14
<u>1.3</u> Onderzoeksopdracht	14
<u>1.4</u> Soort onderzoek	15
<u>1.5</u> Onderzoeksdoelen	16
<u>1.6</u> Afbakening	16
<u>1.7</u> Onderzoeksvragen	16
<u>1.8</u> Betrokken organisaties	17
<u>1.9</u> Opbouw van het rapport	17
<u>2 WIJZE VAN ONDERZOEK</u>	19
<u>2.1</u> Onderzoeksteam	19
<u>2.2</u> Toetsingskader	19
<u>2.3</u> Vragenlijsten	19
<u>2.4</u> Selectie van brandweerregio's en gemeenten	20
<u>2.5</u> Beoordelings- en waarderingsystematiek	21
<u>2.5.1</u> Inleiding	21
<u>2.5.2</u> Uitgangspunten	21
<u>2.5.3</u> Verdeling in hoofdonderwerpen, hoofd- en subaspecten	21
<u>2.5.4</u> Beoordelingsschalen en weging score	22
<u>2.6</u> Conceptrapportage	22
<u>3 LANDELIJK BELEID VAKBEKWAAMHEID BRANDWEER</u>	23
<u>3.1</u> Huidige wettelijke regelingen	23
<u>3.2</u> Landelijke beleidsontwikkelingen van januari 1998 tot april 2004	24
<u>3.3</u> Analyse	29
<u>3.4</u> Conclusies	30

4	WAARDERING KENNIS EN VAARDIGHEID BEVELVOERDERS EN OFFICIEREN VAN DIENST	31
4.1	Kennis en vaardigheid bevelvoerders en officieren van dienst	33
4.1.1	Opleiding en bijscholing	35
4.1.2	Daadwerkelijke repressieve brandbestrijdingservaring en evaluatie	38
4.1.3	Realistische brandbestrijdingsoefeningen en evaluatie	41
4.2	Analyse	44
4.3	Conclusies	46
4.4	Aanbevelingen	47
5	STAND VAN ZAKEN AANBEVELINGEN UIT EERDERE (INSPECTIE)RAPPORTEN	49
5.1	Inleiding	49
5.1.1	Arbeidsomstandighedenwet	49
5.1.2	Oefen- en opleidingsplan	50
5.1.3	Leidraad oefenen	51
5.1.4	Competenties voor repressieve brandweerfuncties	53
5.1.5	Persoonsgebonden registratie van oefen- en uitrukervaring	54
5.2	Analyse	55
5.3	Conclusies	56
5.4	Aanbevelingen	56
6	SLOTBESCHOUWING	57
	BIJLAGEN	
A	Landelijke regelgeving en richtlijnen	3
B	Rapporten Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, respectievelijk Inspectie Openbare Orde en Veiligheid	22
C	Vragenlijst A Kennis en vaardigheid bevelvoerders en officieren van dienst	39
D	Vragenlijst B Aanbevelingen uit verschillende rapporten en leidraden	54
E	Toetsingskader en beoordelings- en waarderingssystematiek	60
F	Overzicht van personen en instanties die aan het onderzoek hebben meegewerkt	85
G	Bronnen	86
H	Landelijk overzicht waarderingen	88
I	Overzicht waarderingen per gemeentegrootte	90
J	Overzicht waarderingen per onderzochte brandweerregio	96
K	Overzicht waarderingen per onderzochte gemeente	101
L	Overzicht implementatie aanbevelingen uit eerdere (inspectie)rapporten	106

Samenvatting



De samenvatting is bedoeld als een zelfstandig te lezen deel van het rapport. Het geeft - zij het op hoofdlijnen - een volledig beeld van het onderzoek, de conclusies en de aanbevelingen.

ALGEMEEN

Inleiding

Dit rapport beschrijft de vakbekwaamheid van de bevelvoerders en officieren van dienst van gemeentelijke brandweerkorpsen met betrekking tot de bestrijding van binnenbranden, respectievelijk branden, waarbij twee of meer tankautosputten zijn ingezet. In het verleden heeft de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (thans Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, OOV) reeds onderzoek op het gebied van de vakbekwaamheid van het brandweerpersoneel gedaan. In 1997 is het rapport 'Kwaliteit van het repressieve brandweerpersoneel' verschenen en in 2000 het rapport 'Realistisch oefenen op oefencentra; de binnenbrand'. Daarnaast zijn er de afgelopen jaren nieuwe ontwikkelingen om de vakbekwaamheid van de brandweer verder te verbeteren. Zo is in 2000 de 'Leidraad oefenen' uitgebracht, naar aanleiding van het rapport 'Beter oefenen bij de brandweer' (1999). Voorts is in oktober 2002 het rapport 'In goede banen- competenties voor repressieve brandweerfuncties' verschenen. Gezien het cruciale belang van dit onderwerp bij de daadwerkelijke uitvoering van het brandweeroptreden is dit opnieuw door de Inspectie OOV onderzocht.

Het onderzoek

Het onderzoek richt zich op het aspect brandbestrijding. Voor de bevelvoerder is gekeken naar de bestrijding van binnenbranden. Bij dergelijke branden wordt over het algemeen een zwaardere wissel getrokken op de leidinggevende capaciteiten dan bij het bestrijden van bijvoorbeeld een buitenbrand. Voor de officieren van dienst is gekeken naar de bestrijding van branden, waarbij minimaal twee tankautosputten zijn ingezet. Aspecten als hulpverlening (eenvoudiger door een individuele gemeente zelf te oefenen) en rampenbestrijding (van een geheel andere orde) zijn in dit rapport geen onderwerpen van onderzoek.

In dit rapport komen de volgende vakbekwaamheidsaspecten met betrekking tot brandbestrijding aan de orde:

- de mate waarin de bevelvoerders en officieren van dienst van de gemeentelijke brandweerkorpsen voldoen aan de voor hen geldende opleidingen/diploma-eisen;
- de mate waarin de bevelvoerders en officieren van dienst worden bijgeschoold¹;

¹ Op de hoogte blijven van nieuwe ontwikkelingen. Het betreft hier geen oefeningen, maar gestructureerde bijeenkomsten, waar actuele onderwerpen die met het vak brandbestrijding te maken hebben worden besproken.

- de mate waarin de bevelvoerders en officieren van dienst op realistische wijze oefenen;
- de mate waarin deze oefeningen worden geëvalueerd;
- de mate waarin de bevelvoerders en officieren van dienst praktijkervaring bezitten;
- de mate waarin deze ervaring wordt geëvalueerd.

Daarnaast wordt in het rapport een beeld geschetst van:

- de mate waarin de rijksoverheid en de gemeentelijke brandweerkorpsen uitvoering hebben gegeven aan de aanbevelingen van bovenstaande inspectierapporten;
- de mate waarin de gemeentelijke brandweerkorpsen de eerder genoemde nieuwe ontwikkelingen hebben geïmplementeerd.

Het onderzoek is begeleid door een Klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van het brandweerveld.

Stimulerend toezicht

Dit onderzoek is uitgevoerd betrekkelijk kort nadat de eerder genoemde 'Leidraad oefenen' is verschenen (juni 2000). Een nadeel van onderzoek tijdens de implementatie van de leidraad is dat 'gemeten' wordt, terwijl de gewenste ontwikkelingen nog niet (volledig) hebben plaatsgevonden. Een voordeel van deze benadering is echter dat de bij het onderzoek betrokken brandweerkorpsen al tijdens het onderzoek worden gestimuleerd zich in de problematiek te verdiepen en hun aandacht op de vakbekwaamheid van hun korps te concentreren. Louter en alleen al door het produceren van de door de Inspectie OOV gevraagde gegevens ontstaat er beter inzicht in de eigen organisatie. Dergelijk stimulerend toezicht is in het verleden met succes² door de Inspectie toegepast.

Dit onderzoek past in de ontwikkelingen die bij de Inspectie OOV gaande zijn, namelijk het verrichten van onderzoek dat een algemeen beeld geeft van een bepaald aspect van bijvoorbeeld de brandweezorg en dat daarbij ook gericht is op beoordeling van de prestaties van individuele gemeenten.

De gemeenten worden met betrekking tot de kennis en vaardigheid van bevelvoerders en officieren van dienst voor het eerst geconfronteerd met een expliciete beoordeling. De gemeentebesturen zijn op grond van de Arbeidsomstandighedenwet verantwoordelijk voor de professionaliteit van hun (brandweer)personeel. De gegevens uit dit rapport kunnen onder andere een rol spelen in het veiligheidsbewustzijn, ook in het politiek bestuurlijke circuit, zoals de gemeenteraad.

Beoordelings- en waarderingssystematiek

Op grond van de Arbeidsomstandighedenwet zijn de gemeentebesturen verantwoordelijk voor de vakbekwaamheid van het (gemeentelijk) brandweerpersoneel. Aan de hand van een toetsingskader en een beoordelings- en waarderingssystematiek zijn de eerder genoemde aspecten met betrekking tot de brandbestrijding geanalyseerd en gewaardeerd. De toetsing door de Inspectie OOV vindt in het algemeen plaats aan de hand van landelijk geaccepteerde normen. Helaas zijn er nauwelijks landelijke normen aangetroffen op het gebied van de kwaliteit van het brandweerpersoneel. Ook bij de

onderzochte brandweerkorpsen is niet gebleken dat zij duidelijke normen op dit terrein hebben. Zo kan men in vrijwel geen enkel brandweerkorps aangeven wat er concreet wordt verwacht aan geoefendheid en praktijkervaring van de bevelvoerenden bij de brandweer. Om toch een transparante beoordeling van de prestaties van een brandweerkorps mogelijk te maken, heeft de Inspectie OOV het referentiekader grotendeels zelf geformuleerd, de zogenaamde basis-prestatieniveaus.

De onderzochte gemeentelijke brandweerkorpsen hebben zelf de overtuiging dat ze een flinke inspanning leveren op het terrein van opleiding en oefening. Door het ontbreken van duidelijke normen is het echter ook voor de korpsen zelf niet duidelijk waar ze naar toe werken. De confrontatie met de onderzoeksresultaten van de Inspectie is dan ook vaak een koude douche. Het is noodzakelijk dat er ten behoeve van de brandweerkorpsen op korte termijn normen worden geformuleerd op het gebied van de kwaliteit van het brandweerpersoneel. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen hierbij samen met de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding een belangrijke (voortrekkers)rol vervullen.

Dit is geen nieuw geluid. Al jaren wordt er gestreefd naar structurele verbeteringen die moeten leiden naar verbetering van de kwaliteit van brandweerpersoneel. Bovenstaande partijen hebben ondanks veelvuldige contacten niet of nauwelijks kunnen bereiken dat de laatste jaren concrete resultaten op dit gebied zijn geboekt.

Voor dit onderzoek heeft de Inspectie OOV - na overleg met de ingestelde Klankbordgroep - de waarde van genoemd referentiekader met betrekking tot het aantal brandbestrijdings- en oefenervaringen bepaald op vier ervaringen per jaar. Daarmee bevindt dit referentiekader zich op het niveau dat ook wordt gehanteerd bij incidentele risicovolle werkzaamheden onder grote druk, zoals het schieten met vuurwapens bij de politie en het op een simulator uitvoeren van noodprocedures door verkeersvliegers.

Overigens dient vermeld dat een goede beoordeling op basis van genoemde beoordelings- en waarderingsystematiek niet automatisch betekent dat de kwaliteit van de daadwerkelijke brandbestrijding en de daadwerkelijke realistische brandbestrijdingsoefeningen ook goed is.

De opzet van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op gemeenten binnen een viertal geselecteerde brandweerregio's verspreid over het land en enkele grotere steden. De steekproef is zo ingericht dat op basis van de verkregen gegevens een landelijk beeld kan worden geschetst. Alle geselecteerde gemeenten zijn bezocht door inspectieteams van de Inspectie OOV. Tijdens het bezoek is de vooraf toegezonden en ingevulde vragenlijst inzake de kennis en ervaring van bevelvoerders en officieren van dienst doorgenomen. De antwoorden zijn geverifieerd aan de hand van relevante documenten. Daarnaast hebben de inspecteurs vragen gesteld omtrent de gemeentelijke implementatie van aanbevelingen uit

een aantal rapporten en leidraden. De bezoeken zijn afgesloten met het bespreken van door het korps ervaren knelpunten.

De beleidsdirectie Rampenbeheersing en Brandweer van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is onderwerp van onderzoek daar waar het de wet- en regelgeving betreft. Hierbij zijn als uitgangspunt de aanbevelingen gebruikt uit de rapportages 'Kwaliteit van het repressieve brandweerpersoneel' en 'Realistisch oefenen op oefencentra; de binnenbrand'. Onderzocht is in hoeverre de aanbevelingen tot concreet beleid hebben geleid.

Meerwaarde van het onderzoek

Zoals gezegd zijn de onderzochte gemeenten op de kennis en vaardigheden van bevelvoerders en officieren van dienst beoordeeld. De resultaten van de beoordeling zijn aan de gemeenten ter beschikking gesteld. De gemeenten kunnen op basis van deze beoordeling hun werkwijze en acties nader vormgeven. Deze resultaten zijn in de bijlagen bij dit rapport op verschillende manieren gepresenteerd. Hiermee wordt het bijvoorbeeld mogelijk de eigen (gemeentelijke) resultaten te vergelijken met die van andere gemeenten van vergelijkbare grootte (benchmarking). Daarnaast wordt er op grond van de geaggregeerde gemeentelijke gegevens een algemeen landelijk beeld geschetst inzake de kennis en vaardigheid van de bevelvoerders en officieren van dienst met betrekking tot de brandbestrijding ten behoeve van de landelijke beleidsontwikkeling.

Door de Inspectie OOV zijn 61 gemeenten onderzocht. De niet onderzochte gemeenten kunnen zelf het beoordelings- en waarderingsinstrument ter hand nemen om te onderzoeken hoe het met de kwaliteit van hun brandweerpersoneel is gesteld. Er is hier een (ondersteunende) taak weggelegd voor de brandweerregio.

De gemeenten hebben in de verstreken tijd tussen de peildata en het uitkomen van het eindrapport niet stilgezeten. Het is de Inspectie OOV bekend dat inmiddels reeds diverse zaken – die op het moment van onderzoek nog in voorbereiding waren – zijn opgepakt en (deels) in praktijk zijn gebracht. Met andere woorden: het is van belang er bewust van te zijn dat het hier een momentopname betreft.

BEVINDINGEN EN CONCLUSIES

Rol van het rijk

- De directie Rampenbeheersing en Brandweer van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties doet over het algemeen (te) weinig met de conclusies en aanbevelingen uit de inspectierapporten 'Kwaliteit van het repressieve brandweerpersoneel' en 'Realistisch oefenen op oefencentra; de binnenbrand'.
- Doordat een integraal pakket met richtlijnen betreffende de kwaliteit van het brandweerpersoneel alsmede een goede monitoring (nog steeds) ontbreekt, kan de minister zijn rol met betrekking tot de brandweezorg niet goed uitvoeren.

Rol van de onderzochte gemeenten

- De kennis en vaardigheid van bevelvoerders heeft in 64% van de onderzochte brandweerkorpsen de waardering 'matig of beter' gekregen. Dit houdt in dat 36% van de onderzochte gemeente 'onvoldoende of slechter' scoort. De kennis en vaardigheid van de officieren van dienst is in slechts 41% van de onderzochte gemeenten als 'matig of beter' beoordeeld. Dit betekent dat in 59% van de onderzochte gemeenten de kennis en vaardigheid van de officieren van dienst 'onvoldoende of slechter' is.

Een onvoldoende of slechte waardering houdt in dat een bevelvoerder of officier van dienst door het gebrek aan kennis en vaardigheid mogelijk niet in staat is om veilig en doeltreffend leiding te geven aan de bestrijding van een (binnen)brand, met alle gevolgen voor burgers en het ingezette brandweerpersoneel van dien.

- Van de onderzochte brandweerkorpsen voldoet bijna 100% van alle bevelvoerders en officieren van dienst aan de diploma-eis van het Besluit brandweerpersoneel. Slechts 5% van de bevelvoerders en 3% van de officieren van dienst van de onderzochte brandweerkorpsen maken nog gebruik van de overgangsregeling van dat Besluit. Van zowel de bevelvoerders als de officieren van dienst voldoet 1% niet aan het Besluit brandweerpersoneel.

Ten opzichte van 1995 is dit resultaat een enorme verbetering. In dat jaar beschikte slechts 29% van de bevelvoerders over het diploma onderbrandmeester en 24% van de officieren van dienst over het diploma adjunct-hoofdbrandmeester.

- De onderzochte brandweerkorpsen doen over het algemeen veel te weinig aan bijscholing van hun bevelvoerders en officieren van dienst. Voor de bijscholing van bevelvoerders scoort slecht 31% van de onderzochte brandweerkorpsen 'matig of beter'. Voor de bijscholing van officieren van dienst krijgt 41% van de korpsen deze waardering.
- De daadwerkelijke brandbestrijdingservaring van de bevelvoerders is in 74% van onderzochte brandweerkorpsen 'matig of beter'. 72% van de onderzochte brandweerkorpsen krijgt deze waardering voor de daadwerkelijke brandbestrijdingservaring van de officieren van dienst.
- Het overgrote deel van de onderzochte brandweerkorpsen evalueert in onvoldoende mate brandweerinzetten en -oefeningen. Deze korpsen laten hiermee een belangrijk instrument van de 'lerende organisatie' ongebruikt. De korpsen leren ook niet van elkaar.
- Het grootste deel van de onderzochte brandweerkorpsen laat hun bevelvoerders en officieren van dienst te weinig op realistische wijze oefenen in brandbestrijding. Slechts 23% van de onderzochte brandweerkorpsen krijgt voor het oefenen van de bevelvoerders de waardering 'matig of beter'. Voor de officieren van dienst is dit percentage nog lager, namelijk 18%. De meeste onderzochte gemeenten (en de directie

Rampenbeheersing en Brandweer van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) hebben in de afgelopen vier jaar met betrekking tot het realistisch oefenen op oefencentra (te) weinig resultaten geboekt.

Een positieve ontwikkeling is dat het aantal realistische brandbestrijdingsoefeningen voor zowel bevelvoerders als officieren van dienst in 2002 is toegenomen ten opzichte van 2001. Ook het aantal brandweerkorpsen dat realistisch oefent, is in 2002 toegenomen ten opzichte van 2001.

- Veel gemeentebesturen zijn er onvoldoende van op de hoogte dat het brandweerpersoneel in hun gemeente niet goed op de risicovolle taak is voorbereid.
- Het invoeren van nieuwe processen, zoals een oefencyclus, vereist gekwalificeerd personeel. Indien het zittende gemeentelijke brandweerpersoneel niet over deze kwalificaties beschikt, moet personeel worden om/bijgeschoold, geschikt personeel worden aangetrokken of moet worden onderzocht of regionale samenwerking dit probleem kan ondervangen.

AANBEVELINGEN

- De problematiek rond het realistisch oefenen op oefencentra moet op zeer korte termijn (projectmatig) worden aangepakt. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dient hierbij een regisserende functie te vervullen.
- Er moet een goed onderbouwde en door alle partijen gedragen norm komen op het gebied van daadwerkelijke oefen- en brandbestrijdingservaringen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dienen op korte termijn en in overleg met de brandweerorganisaties in Nederland en de Arbeidsinspectie tot een dergelijke norm te komen, zodat alle korpsen daar de komende jaren naar toe kunnen werken.
- De brandweerkorpsen die voor de kennis en vaardigheid van hun bevelvoerders en/of officieren van dienst de waardering 'onvoldoende of slechter' hebben gekregen dienen dit personeel zo spoedig mogelijk op het vereiste kwaliteitsniveau te brengen. Gemeentebesturen moeten hiertoe, mede gelet op de arboregeling, actie nemen. Gebeurt dit niet (spoedig) dan dient het gemeentebestuur te overwegen of het takenpakket van de brandweer aangepast moet worden, met name op het aspect van de bestrijding van de binnenbrand.
- Communicatie – met name de schriftelijke – tussen de brandweercommandant en het gemeentebestuur verdient verbetering. De commandant moet het gemeentebestuur in heldere notities aanspreken op haar verantwoordelijkheid als werkgever. Daarbij dient duidelijk te worden aangegeven wat de consequenties voor de samenleving zijn als brandweerlieden onvoldoende op hun taak zijn voorbereid.
- De kennis die bij de verschillende brandweerkorpsen aanwezig is, wordt niet of nauwelijks gedeeld met andere korpsen. Het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding en de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en

Rampenbestrijding moeten een actieve(re) rol spelen om het door hen ontwikkelde brandweerkennisnet als platform te laten dienen om beleidsnotities, software e.d. aan anderen bekend te maken. Dit ook op het terrein van de kwaliteit van het brandweerpersoneel.

TEN SLOTTE

De afgelopen zestien jaar zijn alleen al bij het bestrijden van (binnen)branden 25 brandweermensen om het leven gekomen. De laatste keer dat er bij deze werkzaamheden brandweermensen om het leven kwamen, was in maart 2003 bij de brand in de Koningkerk te Haarlem. Hoewel ongevallen tijdens de brandbestrijding nooit volledig zijn uit te sluiten, neemt de kans op ongevallen toe als de kennis en vaardigheid van de leidinggevendenden van een brandweerkorps onvoldoende of slecht is. Besturen van gemeenten, waarvan het brandweerkorps een dergelijke waardering voor de bevelvoerders en/of de officieren van dienst hebben gekregen, hebben de wettelijke en morele plicht hier op korte termijn iets aan te doen. Mocht in een dergelijke gemeente een ongeval tijdens brandbestrijding plaatsvinden, zonder dat het gemeentebestuur op basis van de uitkomsten van dit rapport adequate maatregelen heeft getroffen, dan kan dat gemeentebestuur in een lastig parket komen.

Zowel de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid als de Arbeidsinspectie zullen de resultaten van dit onderzoek gebruiken om onvoldoende of slecht scorende gemeenten bij komend onderzoek opnieuw te betrekken. De Arbeidsinspectie zal daar waar nodig bij de inspectiepunten voorlichting, onderricht en toezicht haar handhavinginstrumenten inzetten.

Inleiding

1

1.1.

VOORGESCHIEDENIS

Inleiding

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) toetst de wijze waarop politie, brandweer, politieonderwijs-instellingen en de organisatie van de rampenbestrijding hun taken uitvoeren. Deze taakuitvoering vindt zijn grondslag in wet/regelgeving en de daarbij behorende normen. De Inspectie OOV rekent het tot haar taak om erop toe te zien dat toepassing van de vigerende wet/regelgeving in de praktijk ook leidt tot de beoogde maatschappelijke effecten. Daartoe hanteert de Inspectie OOV het begrip 'publieke waarde'. Een begrip dat zich laat omschrijven als het vermogen van de organisatie om haar publieke taken naar behoren uit te voeren.

Deze publieke waarde zal de komende jaren inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van kritische succesfactoren. De kritische succesfactor die in dit onderzoek aan de orde komt is professionaliteit. Een brandweerkorps moet onder andere beschikken over gekwalificeerd personeel voor de opgedragen taak. Dit in termen van kennis, kunde en gedragsvaardigheden. Een korps moet dan ook die maatregelen hebben genomen waardoor het personeel enerzijds vakbekwaam handelt bij de uitvoering van zijn taken en anderzijds die vakbekwaamheid op peil houdt. Het aspect vakbekwaamheid is daarmee een onderdeel van de totale professionaliteit van de brandweer.

Sinds jaar en dag wordt binnen brandweer Nederland gewerkt aan een goede en steeds betere kwaliteit van de brandweer. Zo is in juni 1991 het Besluit brandweerpersoneel in werking getreden met als doel het bevorderen van de kwaliteit van het brandweerpersoneel.

In 1995 heeft de toenmalige Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (IBR, thans Inspectie Openbare Orde en Veiligheid) onderzoek gedaan naar onder andere de kwaliteit van de operationele leiding³ bij de brandweren in de regio's Noord-Limburg, Achterhoek en Zuidelijk Zuid-Holland. Uit het rapport bleek onder andere dat veel korpsen jaarlijks te weinig incidenten hadden om de bevelvoerders en de meeste officieren van dienst uitgebreide ervaring en routine op te laten doen.

In 1996 zijn de 'Referentiekaders gewenst zorgniveau Project Versterking Brandweer' (PVB) vastgesteld. De referentiekaders gelden als toetsingskader voor het bestuur van de regionale brandweer om het te realiseren zorgniveau voor het geheel van de veiligheidsketen te bepalen.

In 1997 heeft de IBR onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het brandweerpersoneel, waaronder de toepassing van het Besluit brandweerpersoneel in de praktijk. In het rapport 'Kwaliteit van het repressieve brandweerpersoneel' van de Inspectie bleek dat onder meer de onderofficieren ((onder)brandmeesters) in toenemende mate aan de diploma-eisen voldeden. Bij de officieren was het beeld duidelijk minder positief. Bij het

3 Daaronder wordt verstaan de persoon die bij de inzet van de brandweer aangeeft op welke wijze de taak wordt uitgevoerd. Dit betreft onder andere het functionele niveau van bevelvoerder en officier van dienst.

vervolgtraject van oefening, bijscholing, ervaring opdoen en evalueren, traden knelpunten op bij zowel de onderofficiers- als de officiersfuncties.

De aanleiding voor dit nieuwe onderzoek is divers. Er waren de afgelopen jaren nieuwe ontwikkelingen om de kwaliteit van de brandweer verder te verbeteren. Zo werd in 2000 de 'Leidraad oefenen' uitgebracht, naar aanleiding van het rapport 'Beter oefenen bij de brandweer' (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1999)⁴. Voorts is in oktober 2002 het rapport 'In goede banen- competenties voor repressieve brandweerfuncties'⁵ verschenen. Daarnaast acht de Inspectie OOV het noodzakelijk om na verloop van tijd terug te komen op eerder verricht onderzoek. De Inspectie 'volgt' als het ware de aanbevelingen die zij eerder heeft gedaan. Achterliggende gedachte hierbij is dat hierdoor een zo goed mogelijke borging van de aanbevelingen kan worden bereikt. Tegen deze achtergrond ligt het in de rede om de stand van zaken te bezien rondom de vakbekwaamheid van de bevelvoerders en officieren, negen respectievelijk zeven jaar na eerdere onderzoeken van de Inspectie.

1.2. **WETTELIJKE GRONDSLAG INSPECTIE OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID**

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft volgens artikel 19, lid 1 van de Brandweerwet van 1985, voor zover dit uit een oogpunt van algemene brandweerczorg en rampenbestrijding noodzakelijk is, tot taak: het toetsen van de wijze waarop een bestuurs-orgaan van een provincie, een gemeente of een ander openbaar lichaam de taken uitvoert tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden van een brand, ongeval of ramp. De Inspectie OOV voert deze taak namens de minister uit.

1.3. **ONDERZOEKSOPDRACHT**

De opdracht voor het onderzoek luidt:

'Geef een oordeel over de vaardigheden van bevelvoerders en officieren van dienst bij de brandweer in relatie tot het aspect brandbestrijding. Betrek in dit oordeel hun opleiding en breng dat in relatie met het Besluit brandweerpersoneel, bezie de mate waarin zij oefenen en betrek voor een oordeel tevens de feitelijke uitrukervaring. Inventariseer de knelpunten die gemeenten tegenkomen op het gebied van oefenen en daadwerkelijk opdoen van ervaring en analyseer deze. Doe waar nodig aanbevelingen.'

4 'Leidraad oefenen' is door het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding en een groot aantal ervaringsdeskundigen in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgewerkt tot een compleet praktisch normstelsel voor het oefenen door de brandweer. 'Leidraad oefenen' is een handvat om door verdere professionalisering van de oefenpraktijk zowel de kwaliteit als de veiligheid bij het repressief optreden van de brandweer te verbeteren.

5 Dit rapport is in opdracht van het ministerie van BZK uitgevoerd door drie universitaire onderzoeksinstituten. In het rapport staan competenties beschreven voor de verschillende repressieve brandweerfuncties. Bovendien staan ook de meetinstrumenten voor deze competenties beschreven.

Voor de burger is het belangrijk dat als hij de brandweer nodig heeft, hij ervan uit kan gaan dat hij op de juiste wijze wordt geholpen: snel, goed en professioneel. Het gaat dan om elementen als een snelle opkomsttijd, de kwaliteit van uitrusting (kleding en materieel) en de vakbekwaamheid van het personeel. Essentieel voor het succes van iedere inzet die de brandweer doet, is het element 'bevelvoering'. De wijze waarop de brandweer haar repressieve taken uitvoert, wordt voor een belangrijk deel bepaald door de bevelvoerder (bepaalde inzet) dan wel de officier van dienst (grotere inzet). Dit zijn immers de personen die ter plaatse aangeven wat er wanneer door wie wordt gedaan en die daardoor de werk-wijze bepalen. De ideale bevelvoerder of officier van dienst geeft gedurende een inzet leiding aan de bemanning van een autospuit, respectievelijk twee of meer bevelvoerders, neemt beslissingen, heeft een goed overzicht van de situatie en let op gevaar. De ideale leidinggevende is daarbij stressbestendig en kan de processen goed aansturen.

Om de taken goed uit te kunnen voeren heeft de ideale leidinggevende een relevante opleiding genoten, wordt er door betrokkene geoefend, beschikt deze over voldoende repressieve ervaring en vindt er bijscholing plaats (zie ook de competentieprofielen bevelvoerder/ officier van dienst, zoals vermeld in het rapport 'In goede banen - Competenties voor repressieve brandweerfuncties', [bijlage A, 2.3](#)).

Het onderzoek richt zich op twee aspecten van de kwaliteit van de brandweezorg, namelijk de aspecten kennis (opleiding en bijscholing) en vaardigheid (oefening en daadwerkelijke praktijkervaring) van bevelvoerders en officieren van dienst. Deze aspecten zijn een onderdeel van de kritische succesfactor 'professionaliteit' van het eerste en tweede leidinggevende niveau bij de bestrijding van een incident. Het veldonderzoek bestond uit een steekproef en omvatte vier brandweerregio's met alle daartoe behorende gemeenten en daarnaast enkele grotere steden. Op basis daarvan was het mogelijk om een landelijk beeld te schetsen. Daarnaast richtte het onderzoek zich op de vigerende wet- en regelgeving. Door de Inspectie is aan het aspect vaardigheid reeds in diverse rapporten aandacht besteed. Deze rapporten worden bij dit onderzoek betrokken.

Voor dit onderzoek werd gebruik gemaakt van een toetsingskader met daaraan gekoppeld een beoordelings- en waarderingsystematiek (zie paragraaf 2.5). Dit toetsingskader is door de Inspectie OOV reeds eerder gebruikt bij het onderzoek 'Gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid'.

1.5. **ONDERZOEKSDOELEN**

De onderzoeksdoelen laten zich als volgt formuleren:

- aan de hand van een toetsingskader en een beoordelings- en waarderingssystematiek per te onderzoeken gemeente vaststellen wat de kennis en vaardigheid is van haar bevelvoerders en officieren van dienst;
- vervolgens op basis daarvan het landelijke beeld schetsen;
- knelpunten die gemeenten tegenkomen op het gebied van oefenen en daadwerkelijk opdoen van ervaring inventariseren en analyseren;
- het bezien van vigerende wet- en regelgeving;
- het waar nodig doen van aanbevelingen.

1.6. **AFBAKENING**

Zoals gesteld in de onderzoeksopdracht richt het onderzoek zich op het aspect brandbestrijding. Voor de bevelvoerder is gekeken naar de bestrijding van binnenbranden. Bij dergelijke branden wordt over het algemeen een zwaardere wissel getrokken op de leidinggevende capaciteiten dan bij het bestrijden van een buitenbrand. Voor de officieren van dienst is gekeken naar de bestrijding van branden, waarbij minimaal twee tankautosputten zijn ingezet. Aspecten als hulpverlening (eenvoudiger door een individuele gemeente zelf te oefenen) en rampenbestrijding (van een geheel andere orde) vormen geen onderwerpen van onderzoek. Daarnaast zijn ter voorkoming van te grote belasting de gemeenten die in 2003 zijn opgenomen in het traject van de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR) van de Inspectie OOV, niet betrokken bij dit onderzoek van de Inspectie.

1.7. **ONDERZOEKSVRAGEN**

Analyse van de projectopdracht – het geven van een oordeel over de vaardigheden in relatie tot het aspect brandbestrijding – heeft geresulteerd in de volgende onderzoeksvragen:

- in welke mate voldoen de gemeentelijke brandweerkorpsen aan de voor deze categorieën verplichte opleidingen/diploma-eisen?
- welke knelpunten zijn er bij deze verplichte opleidingen/diploma-eisen?
- in welke mate oefenen deze categorieën op realistische wijze?
- in welke mate worden deze oefeningen geëvalueerd?
- welke knelpunten doen zich voor bij het realistisch oefenen?
- in welke mate bezitten de categorieën praktijkervaring?
- in welke mate wordt deze praktijkervaring geëvalueerd?
- welke knelpunten zijn er op het gebied van praktijkervaring?
- hoe worden bovenstaande knelpunten door de gemeenten opgelost en met welk resultaat?

- welke knelpunten zijn er op het gebied van de vigerende wet- en regelgeving?
- welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan?

Daarna zal door een beoordeling en waardering worden aangegeven in hoeverre door bevelvoerders en officieren van dienst wordt voldaan aan het toetsingskader.

1.8. BETROKKEN ORGANISATIES

Het onderzoek richt zich op gemeenten binnen een viertal geselecteerde brandweer-regio's verspreid over het land en enkele grotere steden (zie ook paragraaf 2.4). Op methodologisch verantwoorde wijze zijn de regio's en gemeenten geselecteerd. Hierbij is tevens rekening gehouden met het gestelde in paragraaf 2.4. De steekproef is zo ingericht dat op basis van de verkregen gegevens een landelijk beeld kan worden geschetst. De beleidsdirectie Rampenbeheersing en Brandweer van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is onderwerp van onderzoek daar waar het de wet- en regelgeving betreft.

1.9. OPBOUW VAN HET RAPPORT

De samenvatting is bedoeld als een bestuurlijk overzicht van hetgeen in het rapport is beschreven. Het vormt een zelfstandig te lezen deel van het rapport.

Hoofdstuk 1 van het rapport geeft de aanleiding van het onderzoek weer, alsmede de belangrijkste onderdelen uit het onderzoeksplan, zoals onderzoeksopdracht en onderzoeksvragen.

In hoofdstuk 2 staat beschreven op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd.

De hoofdstukken 3 tot en met 5 geven de uitkomsten van het onderzoek weer, inclusief de conclusies.

In hoofdstuk 6 is een slotbeschouwing opgenomen.

Wijze van onderzoek



2

2.1. ONDERZOEKSTEAM

Het onderzoek is uitgevoerd door een aantal inspecteurs en inspectiemedewerkers van de Inspectie OOV. Ondersteuning is verleend door medewerkers van de Katholieke Universiteit Nijmegen. Een Klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van regionale en gemeentelijke brandweren heeft het onderzoek begeleid. Een overzicht van personen en instanties die aan het onderzoek hebben meegewerkt, is vermeld in [bijlage F](#).

2.2. TOETSINGSKADER

Gezien de onderzoeksopdracht is het toetsingskader voor het onderzoek vakbekwaamheid brandweer gericht op de opleiding, bijscholing, daadwerkelijke praktijkervaring en oefenervaring (inclusief evaluaties van deze ervaringen) van bevelvoerders en officieren van dienst met betrekking tot de brandbestrijding.

Hierbij worden de volgende onderwerpen getoetst:

- de kennis en vaardigheid van de bevelvoerders van een (tank)autospuit;
- de kennis en vaardigheid van de officieren van dienst.

2.3. VRAGENLIJSTEN

Op basis van het in de vorige paragraaf beschreven toetsingskader is een vragenlijst A samengesteld (zie [bijlage C](#)). De vragenlijst is eind oktober 2003 aan de te onderzoeken gemeenten gestuurd met het verzoek deze vóór het bezoek van de inspectieteams van de Inspectie OOV in te vullen. Hierbij moest de gemeente bij elk gegeven antwoord verwijzen naar de (gemeentelijke) documenten, waarin het antwoord op de desbetreffende vraag was terug te vinden. Tijdens het bezoek van de inspectieteams (tussen medio november en medio december 2003) zijn de desbetreffende documenten door de inspecteurs ingezien.

Tegelijkertijd is door de Inspectie OOV uitgebreide informatie over het onderzoek aan de gemeenten verstrekt in de vorm van het onderzoeksplan en het toetsingskader/ beoordelings- en waarderingsystematiek. Bovendien is op de website van de Inspectie OOV veel informatie over het onderzoek verstrekt, zoals de antwoorden op veel gestelde vragen.

Het door de gemeenten opgegeven diplomabezit van bevelvoerders en officieren van dienst is door de Inspectie OOV bij het Nederlands bureau brandweereexamens (Nbbe) op juistheid gecontroleerd.

Naast de hiervoor genoemde (vooraf toegezonden) vragenlijst stelden de inspecteurs tijdens hun bezoek aan de gemeente nog enige vragen aan de hand van een tweede vragenlijst B (zie [bijlage D](#)). Deze vragenlijst was bedoeld om een globaal overzicht te verkrijgen van de gemeentelijke uitvoering van enige aanbevelingen uit verschillende

rapporten en leidraden en de daarbij optredende knelpunten. De door de gemeenten gegeven antwoorden zijn door de Inspectie OOV niet gecontroleerd en alleen gebruikt om een algemeen landelijk beeld te schetsen omtrent de implementatie van aanbevelingen uit een aantal rapporten en leidraden⁶. De resultaten van het inspectiebezoek zijn vastgelegd in een interviewverslag. De concept-interviewverslagen zijn aan de geïnterviewden ter goedkeuring en ondertekening voorgelegd.

2.4. **SELECTIE VAN BRANDWEERREGIO'S EN GEMEENTEN**

Het onderzoek is uitgevoerd in vier brandweerregio's. Deze regio's zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- landelijke spreiding (Noord – Midden – Zuid);
- verdeling van grote en kleine gemeenten zoveel mogelijk overeenkomend met de landelijke verdeling;
- zowel regio's met een grote verstedelijking als regio's met een meer landelijk karakter;
- zowel gemeenten met een beroepskorps, gemeenten met een gemengd korps als gemeenten met een korps vrijwel volledig bestaande uit vrijwilligers.

Brandweerregio's, die in 2003 door de Inspectie OOV in het kader van de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding zijn onderzocht, zijn ter voorkoming van te zware onderzoeksbelasting buiten het onderzoek 'Vakbekwaamheid brandweerpersoneel' gehouden.

De volgende brandweerregio's voldeden het meest aan de genoemde criteria:

- Hulpverleningsregio Haaglanden;
- Regionale Brandweer Drenthe;
- Regionale Brandweer Zaanstreek-Waterland;
- Regionale Brandweer Zuidoost-Brabant.

De bedoeling is om op basis van het onderzoek in deze vier brandweerregio's ook landelijk geldende uitspraken te doen. Omdat het aantal grotere gemeenten in deze regio's daarvoor te klein is, is aan het onderzoek een viertal grotere gemeenten toegevoegd, namelijk:

- 's-Hertogenbosch;
- Groningen;
- Utrecht en
- Zwolle.

Criteria voor de keuze van deze korpsen waren een landelijke spreiding en daarnaast maakten de gemeenten in 2002 geen deel uit van een steekproef voor een ander onderzoek van de Inspectie OOV⁷.

Zie voor de verdeling van de onderzochte gemeenten naar gemeentegrootte tabel 2 in paragraaf 4.1.

2.5. **BEOORDELINGS- EN WAARDERINGSSYSTEMATIEK**

2.5.1. **INLEIDING**

Voor dit onderzoek is het bestaande toetsingskader en beoordelings- en waarderingssystematiek aangepast (bijlage E). Dit instrument is reeds door de Inspectie OOV gebruikt bij het onderzoek ‘Gemeentelijke actieprogramma’s brandveiligheid’ en is gebaseerd op de inspectiemethodiek Bouwregelgeving 2002 van de VROM-Inspectie. De conceptversie van dit onderzoeksinstrument is aan de leden van de Klankbordgroep voorgelegd en daarna getest bij drie gemeenten (Bodegraven, Deventer en Houten). Vervolgens is de definitieve versie eind november 2003 aan de te onderzoeken gemeenten toegestuurd. De kennis en vaardigheid van bevelvoerders en officieren van dienst zijn aan de hand van dit onderzoeksinstrument beoordeeld en gewaardeerd.

2.5.2. **UITGANGSPUNTEN**

De door gemeenten gegeven antwoorden op de vragen van vragenlijst A (zie bijlage C) vormen het belangrijkste onderzoeksmateriaal. Om op basis van deze antwoorden een waardeoordeel uit te kunnen spreken over de vakbekwaamheid van een deel van het brandweerpersoneel, is een beoordelings- en waarderingssystematiek ontworpen. De uitwerking van het instrument is gericht op:

- de valide verwerking van de antwoorden: de verwerking moet een inhoudelijk juist beeld geven van de antwoorden gericht op de bedoeling van de vraag;
- de betrouwbare verwerking van de antwoorden: de verwerking moet reproduceerbaar zijn, zoveel als mogelijk onafhankelijk van de verwerker;
- het proces: uitsluitend de aanwezigheid van documenten en (bestuurlijke) besluiten is in het kader van dit onderzoek van belang. **Er wordt geen uitspraak gedaan over de kwaliteit van de daadwerkelijke brandbestrijding en de daadwerkelijke realistische brandbestrijdingsoefeningen.**

Het instrument is ingedeeld in twee hoofdonderwerpen. De hoofdonderwerpen zijn weer verder onderverdeeld in hoofd- en subaspecten. Met behulp van deze methodiek kan de Inspectie OOV ‘het beeld’ vormen van de stand van zaken.

2.5.3. **VERDELING IN HOOFDONDERWERPEN, HOOFD- EN SUBASPECTEN**

De twee hoofdonderwerpen die worden onderscheiden zijn:

- a Kennis en vaardigheid van de bevelvoerder van een (tank)autospuit;
Dit thema is onderverdeeld in de volgende hoofdaspecten:
 - opleiding bevelvoerder van een (auto)spuit;
 - daadwerkelijke repressieve brandbestrijding in de functie van bevelvoerder van een (tank)autospuit;
 - realistische brandbestrijdingsoefeningen in de functie van bevelvoerder van een (tank)autospuit;

- b Kennis en vaardigheid van de officieren van dienst;
Dit thema is onderverdeeld in de volgende hoofdaspecten
- opleiding officier van dienst;
 - daadwerkelijke repressieve brandbestrijding in de functie van officier van dienst;
 - realistische brandbestrijdingsoefeningen in de functie van officier van dienst.

De hoofdonderwerpen vallen uiteen in hoofd- en subaspecten. De subaspecten zijn de 'shots' die samen het 'beeld' vormen voor een hoofdaspect.

2.5.4. **BEOORDELINGSSCHALEN EN WEGING SCORE**

Om te komen tot een beoordeling is gebruik gemaakt van een glijdende beoordelingschaal (van ++ naar --). Op een dergelijke schaal is meer ruimte om het prestatieniveau van de gemeenten naar waarde te plaatsen dan op een schaal waar alleen voldoende of onvoldoende wordt aangegeven. Daarnaast zijn er vijf prestatieniveaus beschreven die zodanig zijn opgesteld dat de door de gemeente gegeven antwoorden gemakkelijk geplaatst kunnen worden in één van de vijf beschrijvingen. Om vervolgens een waardeoordeel per hoofdaspect te kunnen geven, wordt aan ieder subaspect een wegingsfactor toegekend. De score per hoofdaspect wordt bepaald door het gewogen gemiddelde te berekenen van de onder dat hoofdaspect vallende subaspecten. Analoog hieraan wordt vervolgens per hoofdonderwerp een score opgemaakt. Deze methode leidt uiteindelijk tot de twee eindscores, voor elk van de hoofdonderwerpen één. Een uitgewerkt voorbeeld van de gehanteerde werkwijze is opgenomen in [bijlage E](#).

2.6. **CONCEPTRAPPORTAGE**

De onderzochte gemeenten hebben hun beoordeling ontvangen en zijn in het kader van hoor en wederhoor in de gelegenheid gesteld hierop te reageren. In totaal hebben 20 gemeenten gebruik gemaakt van de geboden mogelijkheid tot hoor en wederhoor. De directie Rampenbeheersing en Brandweer van het ministerie van BZK is in de gelegenheid gesteld om in het kader van hoor en wederhoor te reageren op hoofdstuk 3. De volledige conceptrapportage is voorgelegd aan de leden van de Klankbordgroep van het onderzoek.

Landelijk beleid vakbekwaamheid brandweer

3

3.1. HUIDIGE WETTELIJKE REGELINGEN⁸

Momenteel zijn er twee wetten voor de kennis en vaardigheden van brandweermensen inzake brandbestrijding van belang:

- de Brandweerwet 1985 en
- de Arbeidsomstandighedenwet 1988.

Brandweerwet 1985

Op grond van artikel 14, lid 1 van de Brandweerwet 1985 kunnen er bij Algemene Maatregel van Bestuur voor onder andere het personeel van de gemeentelijke en regionale brandweer regels worden gegeven ten aanzien van:

- a de eisen van aanstelling en bevordering;
- b de rangen;
- c de eisen met betrekking tot de keuring en de controle op lichamelijke en geestelijke geschiktheid;
- d de kleding en de uitrusting.

Deze Algemene Maatregel van Bestuur, het Besluit brandweerpersoneel, is op 13 juni 1991 in werking getreden.

Het Besluit brandweerpersoneel koppelt de opleiding en het daarbij behorende diploma aan de brandweerrang die iemand heeft. Het Besluit brandweerpersoneel stelt geen opleidings- en diploma-eisen aan de functie die iemand verricht. In meer algemene zin doet de Arbeidsomstandighedenwet 1988 dit echter wel.

Arbeidsomstandighedenwet 1988

In de Arbeidsomstandighedenwet 1988 zijn regels opgenomen over de noodzakelijk te achten eisen aan de kennis en vaardigheden die werknemers behoren te bezitten. De Arbeidsomstandighedenwet 1988 geeft regels omtrent de arbeidsomstandigheden (arbo) in het algemeen en de veiligheid, de gezondheid en het welzijn in het bijzonder. In het Arbeidsomstandighedenbesluit zijn de eisen van de Arbeidsomstandighedenwet 1988 nader uitgewerkt.

Met de arboregelgeving beoogt de rijksoverheid nadrukkelijk niet om een volledig uitgewerkt stelsel van eisen te geven die moeten worden nageleefd. De rijksoverheid geeft primair de wijze aan waarop de arbozorg moet worden aangepakt, legt een aantal minimumvoorwaarden vast, geeft via beleidsregels oplossingsrichtingen aan, vervult

randvoorwaarden zoals de certificering van arbodiensten en heeft een Arbeidsinspectie die de arboregelgeving handhaaft. Van de werkgever⁹ wordt bij de uitvoering van de arboregelgeving dan ook een actieve opstelling verwacht.

De relevante bepalingen in de Arbeidsomstandighedenwet 1988 met betrekking tot opleiding, bijscholing, deskundigheid en ervaring zijn vastgelegd in artikel 8:

‘De werkgever moet de werknemers doeltreffend (laten) inlichten en onderrichten over:

- de werkzaamheden en de daaraan verbonden gevaren;
- de maatregelen om die gevaren te voorkomen en te beperken;
- doel, werkwijze en gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen en overige beveiligingen.’

Het onderricht moet telkens worden herhaald wanneer de opgedane ervaringen of wanneer wijzigingen in werkmethoden of -omstandigheden daar aanleiding toe geven.

Ten aanzien van de noodzakelijke kennis van bevelvoerders van een (tank)autospuiter en van officieren van dienst kan op basis van de arboregelgeving en het Besluit brandweerpersoneel het volgende worden geconcludeerd: de werkgever moet er voor zorgen dat de bevelvoerder van een (tank)autospuiter minimaal de kennis bezit, zoals opgenomen in de opleiding onderbrandmeester en de officier van dienst minimaal de kennis, zoals opgenomen in de opleiding adjunct-hoofdbrandmeester. De aanwezige kennis moet aantoonbaar zijn, bijvoorbeeld door het overleggen van het bij de opleiding behorende diploma.

Daarnaast dienen de bevelvoerders en officieren van dienst periodiek bijgeschoold en geoefend te worden om op de hoogte te blijven van nieuwe ontwikkelingen inzake de brandbestrijding respectievelijk om voldoende brandbestrijdingservaring op te doen.

3.2. **LANDELIJKE BELEIDSONTWIKKELINGEN VAN JANUARI 1998 TOT APRIL 2004.**

Bij dit onderzoek wordt onder andere bekeken in hoeverre aanbevelingen uit eerdere (inspectie)rapporten door de verschillende actoren zijn opgevolgd. Naast onderzoek naar de aan de gemeentelijke en regionale brandweerkorpsen gerichte aanbevelingen, wordt ook onderzocht hoe de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de aan hem geadresseerde aanbevelingen is omgegaan. Eén en ander mede gezien in het licht van de onderzoeksvraag: ‘Welke knelpunten zijn er op het gebied van de vigerende wet- en regelgeving?’ De aanbevelingen die in dit verband van belang zijn, komen uit de onderzoeken van de voormalige Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding ‘Kwaliteit van het repressieve brandweerpersoneel’ (december 1997) en ‘Realistisch oefenen op oefencentra; de binnenbrand’ (maart 2000). De Inspectie OOV is bij het in beeld brengen van de landelijke beleidsontwikkelingen als volgt te werk gegaan. Aan de hand van de aan de minister gerichte aanbevelingen is gekeken, welke beleidsvoornemens de minister heeft geformuleerd. Dit kan zijn in

brieven aan de Voorzitter van de Tweede Kamer en/of circulaire's aan de gemeentebesturen in Nederland. Vervolgens is onderzocht in hoeverre de beleidsvoornemens zijn uitgevoerd. Gekeken is naar beleidsontwikkelingen vanaf het verschijnen van het rapport 'Kwaliteit van het repressieve brandweerpersoneel' van december 1997.

De aanbevelingen

Het rapport 'Kwaliteit van het repressieve brandweerpersoneel' bevat de volgende aanbevelingen voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

- 1 | bevorder het inzicht in de risico's (die brandweermensen lopen) bij bestuurders en leidinggevendenden;
- 2 | voorzie per primaire repressieve functie in expliciete kwaliteitsnormen, inclusief de geoefendheid in relatie tot de opgedane praktijkervaring;
- 3 | leg de repressieve functies met de belangrijkste kwaliteitsnormen vast in het Besluit brandweerpersoneel en werk die verder uit in richtlijnen;
- 4 | tref een voorziening waardoor het brandweerveld periodiek wordt geattendeerd op nieuwe ontwikkelingen en overige onderwerpen, waarover bijscholing noodzakelijk is;
- 5 | ondersteun de bijscholing, bijvoorbeeld door evaluaties van incidenten in het buitenland naar de situatie in Nederland te 'vertalen';
- 6 | breng de eventuele wettelijke en overige barrières bij het realistisch oefenen in kaart en neem deze weg. Bevorder het totstandkomen van meer realistische oefenfaciliteiten;
- 7 | voorzie in monitoring van het kwaliteitsniveau.

Het rapport 'Realistisch oefenen op oefencentra; de binnenbrand' bevat de volgende conclusies en aanbevelingen voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

- 8 | brandweermensen moeten minimaal één maal per halfjaar op realistische wijze worden geoefend in brandbestrijding;
- 9 | nader onderzoek moet uitwijzen in hoeverre en op welke wijze het oefenen in oefencentra bevorderd kan worden door het verstrekken van een financiële stimulans;
- 10 | het verdient aanbeveling, dat op grond van individuele vaardigheden persoonlijke oefenfrequenties worden vastgesteld. Bovendien is het wenselijk, dat iedere praktische of oefenervaring die een brandweerman opdoet, wordt aangetekend in een persoonlijk logboek;
- 11 | de capaciteit van de oefenobjecten voor de bestrijding van binnenbrand is in een aantal delen van het land onvoldoende. De capaciteit van de oefenobjecten voor de bestrijding van binnenbrand door geoefende brandweerlieden op langere termijn is, afgezet tegen de huidige situatie, in een groot aantal delen van het land onvoldoende;
- 12 | de onderzoekers hebben geen gestructureerde landelijke coördinatie tussen de oefencentra en het brandweerveld aangetroffen.
- 13 | gezien de bereidheid van commerciële bedrijven om in nieuwe oefencentra te investeren, verdient het aanbeveling dat de overheid vooralsnog terughoudend is in het investeren in nieuwe oefencentra.

De beleidsvoornemens

Naar aanleiding van het rapport 'Kwaliteit van het repressieve brandweerpersoneel' heeft de minister op 1 april 1998 een circulaire gestuurd naar onder andere alle besturen van gemeenten en brandweerregio's in Nederland. In de circulaire geeft de minister zijn beleidsvoornemens ten aanzien van een aantal aanbevelingen:

Beleidsvoornemens met betrekking tot de aanbevelingen 2 en 3 (herziening Besluit brandweerpersoneel):

- a Er wordt een proces in gang gezet om tot een breed gedragen visie over de kwaliteit van het brandweerpersoneel te komen. Daarbij zal onder meer de vraag aan de orde komen op welke wijze de kwaliteitseisen die aan het brandweerpersoneel gesteld worden meer gerelateerd kunnen worden aan de te vervullen functie in plaats van aan de rang, zoals thans het geval is. Uitgangspunt daarbij is dat voor het vervullen van een functie er geen onderscheid gemaakt zal worden tussen beroeps- en vrijwillig personeel. Het nieuwe Besluit brandweerpersoneel zal er over ongeveer drie jaar zijn [april 2001].

Beleidsvoornemens met betrekking tot de aanbevelingen 1 en 4 tot en met 7:

- b Er worden in genoemde circulaire geen beleidsvoornemens opgenomen voor de aanbevelingen 1 en 4 tot en met 7.

Overige beleidsvoornemens¹⁰:

- c De minister geeft aan hoe hij op korte termijn met het Besluit brandweerpersoneel zal omgaan. Met betrekking tot de vrijwillig (onder)commandant geeft de minister aan alvast een stap te zetten in de richting van meer functiegerichte kwaliteitseisen.

Naar aanleiding van het rapport 'Realistisch oefenen op oefencentra; de binnenbrand' stuurt de staatssecretaris op 10 april 2000 een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. In de brief geeft de staatssecretaris onder andere zijn beleidsvoornemens ten aanzien van een aantal aanbevelingen (aanbevelingen zowel uit het rapport 'Realistisch oefenen op oefencentra; de binnenbrand' als uit het rapport 'Kwaliteit van het repressieve brandweerpersoneel'):

Beleidsvoornemens met betrekking tot de aanbevelingen 2 en 3 (herziening Besluit brandweerpersoneel):

- d De staatssecretaris kondigt aan in de tweede helft van 2000 een project te starten met als doel de opleidingseisen niet langer aan de rang maar aan de functie te koppelen. Ook zullen de fysieke en psychische eisen die de functies stellen, worden vastgesteld. Naast het vaststellen van de kennis en vaardigheden die initieel moeten worden verworven, zullen ook normen worden ontwikkeld voor het bijhouden daarvan.

Beleidsvoornemen met betrekking tot de aanbeveling 7 (monitoring):

- e Er zal een monitor worden ontwikkeld die toeziet op de mate waarin het brandweerpersoneel door opleiding, oefening en operationele inzet op haar functievervulling is voorbereid. Met behulp van deze monitor zal ook de fysieke en psychische geschiktheid van het zittende personeel gevolgd kunnen worden.

Beleidsvoornemens met betrekking tot de aanbeveling 8 (oefenfrequentie):

- f De staatssecretaris stemt in met de minimale oefenfrequentie van één maal per half jaar. Deze oefenfrequentie zal worden opgenomen in de 'Leidraad oefenen'¹¹.

Beleidsvoornemens met betrekking tot de aanbeveling 10 (logboek):

- g De staatssecretaris geeft aan dat een oefenregistratiesysteem zal worden beschreven in de 'Leidraad oefenen'.

Beleidsvoornemens met betrekking tot de aanbevelingen 11 (capaciteit oefencentra), 12 (landelijke coördinatie) en 13 (commerciële bedrijven):

- h De staatssecretaris geeft aan over de capaciteit en de kwaliteit van oefencentra met het brandweerveld in gesprek te zullen treden. Onderzocht moet worden onder welke voorwaarden commerciële bedrijven bereid zijn in nieuwe oefencentra te investeren, waarbij de gewenste kwaliteit uitgangspunt is. Het streven van de staatssecretaris is erop gericht te komen tot een situatie waarin ieder korps binnen 60 minuten een oefencentrum kan bereiken dat voldoende is toegerust om ook de ervaren brandweermensen goed te kunnen laten oefenen voor het bestrijden van binnenbranden.

Beleidsvoornemens met betrekking tot aanbeveling 9 (verstrekken financiële stimulans):

- i Er worden in genoemde brief geen beleidsvoornemens opgenomen voor aanbeveling 9.

Overige beleidsvoornemens:

- j De 'Leidraad oefenen' zal gedurende het opleidings- en oefenseizoen 2000-2001 in een aantal proefprojecten op zijn bruikbaarheid worden getoetst. De brandweerkorpsen kunnen nog voor de zomer van dit jaar [2000] over de concept 'Leidraad' beschikken. Na afloop van de proeven, in het najaar van 2001, zal de definitieve 'Leidraad' ter beschikking komen.
- k Het is niet ondenkbaar dat binnen afzienbare tijd realistisch oefenen door de brandweer door de toepassing van nieuwe technologieën ondersteund kan worden. Met het oog daarop heeft de staatssecretaris eind 1998 aan het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (Nibra) opdracht gegeven in kaart te brengen welke bijdrage nieuwe technologieën kunnen leveren aan de kwaliteit van opleiding en oefening bij de brandweer. De rapportage over dit onderzoek wordt voor de zomer van 2000 verwacht.

Uitvoering beleidsvoornemens

Uitvoering aanbeveling 1 (bevorder inzicht in risico's):

- a Hoewel er naar aanleiding van het rapport 'Kwaliteit van het repressieve brandweerpersoneel' geen beleidsvoornemens zijn aangekondigd omtrent het bevorderen van het inzicht in de risico's (die brandweermensen lopen) bij bestuurders en leidinggevenden, zijn er wel 'producten' geleverd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In maart 1999 verschijnt het rapport 'De risico's van het vak?' Dit rapport is een tussenbalans van het project Veiligheid bij brandweeroptreden dat is gebaseerd op twee Nibra-onderzoeken en is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tegelijkertijd verschijnt er de brochure 'Veiligheid brand-

weerpersoneel bij repressief optreden'. De brochure is met name bedoeld voor bestuur en management van de brandweer. Onder andere wordt aangegeven wat de korpsen nu reeds zelf kunnen doen aan verbetering van het arbobeleid met betrekking tot repressief optreden.

Hoewel het hier om een tussenbalans gaat, blijven verdere activiteiten met betrekking tot dit onderwerp uit. In een brief van 6 mei 2003 aan het bestuur van de NVBR meldt de staatssecretaris dan ook: '...dat er niet echt sprake is van progressie bij de invulling van het vervolg.' Hij wijst er vervolgens op dat het ontwikkelen van protocollen/procedures voor het operationeel optreden een verantwoordelijkheid is van het brandweerveld.

Tot op heden heeft deze brief (nog) niet tot resultaten geleid.

Uitvoering beleidsvoornemens a en d (herziening Besluit brandweerpersoneel):

- b Aan deze beleidsvoornemens is geen uitvoering gegeven. Wel zijn er aanzetten gegeven tot projectplannen, zoals het Project Kwaliteit brandweerpersoneel (1998/1999) en de Hoofdlijnennotitie kwaliteitsborging brandweerpersoneel (2003). Ook zijn er op deelgebieden resultaten geboekt, zoals het rapport 'In goede banen' - Competenties voor repressieve brandweerfuncties¹² in 2002. Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar standaardisatie van competenties voor de repressieve brandweerfuncties. Bovendien is in 2000 gestart met het project Competentiegericht opleiden op officiersniveau.

Uitvoering beleidsvoornemens c (korte termijn beleid Besluit brandweerpersoneel):

- c Dit beleidsvoornemen wordt niet (meer) uitgevoerd. Op dit moment wordt niet gewerkt met functiegerichte kwaliteitseisen voor vrijwillige (onder)commandanten. Een vrijwillig (onder)commandant moet binnen een bepaalde termijn aan alle eisen van het Besluit brandweerpersoneel voldoen.

Uitvoering beleidsvoornemens e (monitoring):

- d Er is geen monitor ontwikkeld, die op de kwaliteit van het brandweerpersoneel toeziet.

Uitvoering beleidsvoornemens f (oefenfrequentie):

- e In tegenstelling tot datgene waarmee de staatssecretaris heeft ingestemd, is de minimale oefenfrequentie van één maal per halfjaar niet in de 'Leidraad oefenen' opgenomen.

Uitvoering beleidsvoornemens g (logboek):

- f Het oefenregistratiesysteem is onderdeel van de 'Leidraad oefenen'.

Uitvoering beleidsvoornemens h (capaciteit oefenen, landelijke coördinatie en commerciële bedrijven):

- g Er zijn van de kant van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties weinig tot geen initiatieven ondernomen om de gesignaleerde problemen rond de kwantiteit en kwaliteit van oefencentra op te (helpen) lossen.

Uitvoering beleidsvoornemens j ('Leidraad oefenen'):

- h In juni 2000 is de 'Leidraad oefenen' verschenen. Er is tussentijds geëvalueerd. De resultaten van deze evaluatie zijn in september 2002 door het Nibra gepubliceerd¹³. Er is nog geen andere (definitieve) versie van de 'Leidraad oefenen' uit gekomen.

Uitvoering beleidsvoornemens k (nieuwe technologieën onderzoek):

- i Het Nibra heeft een rapport uitgebracht met betrekking tot de effecten van nieuwe technologieën op de kwaliteit van opleiding en oefening. De opdrachtgever (het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) heeft het rapport niet openbaar gemaakt. Ook de onderzoekers van de Inspectie OOV kregen, ondanks herhaalde verzoeken, niet de beschikking over het rapport.

3.3. ANALYSE

Het is opmerkelijk dat vijf aanbevelingen in het geheel niet worden vermeld in de beleidsmatige reactie van de bewindslieden. Het is ook niet duidelijk waarom een reactie uitblijft. In één geval (aanbeveling 1, bevorder inzicht in risico's) was een onderzoek naar de risico's van het brandweervak al bijna afgerond.

Van de aanbevelingen waarbij de bewindslieden wel een beleidsvoornemen uitspreken, blijkt een belangrijk deel niet uitgevoerd te worden. Vooral het achterwege blijven van de aanpassing van het Besluit brandweerpersoneel is een opvallende zaak. Temeer omdat daardoor een belangrijk knelpunt van veel brandweerkorpsen onopgelost blijft. De staatssecretaris meldt hierover in zijn brief van 10 april 2000 aan de voorzitter van de Tweede Kamer: 'Inmiddels heeft zich het inzicht ontwikkeld dat de koppeling van rangen aan diploma's het nadeel heeft dat brandweermensen in opleidingen kunnen worden belast met leerstof die zij voor de vervulling van hun functie strikt genomen niet nodig hebben. Het tijdsbeslag dat hierdoor ontstaat, blijkt vooral voor vrijwillige officieren problemen op te leveren.'¹⁴.

Ook tijdens dit onderzoek blijkt het genoemde knelpunt nog steeds bij een aantal brandweerkorpsen aanwezig te zijn, zie [hoofdstuk 4](#). Uit dit hoofdstuk blijkt dat het met 'de kennis en vaardigheid' van de leidinggevenden in een groot aantal brandweerkorpsen niet al te rooskleurig is gesteld. Ondanks het feit dat op een aantal onderdelen betreffende de kwaliteit van het brandweerpersoneel wel beleid is ontwikkeld, weegt het gemis van een samenhangend stelsel van richtlijnen heel zwaar. Door het ontbreken van een monitoring van de kwaliteit van het brandweerpersoneel is in het geheel niet duidelijk hoe het met die kwaliteit is gesteld. Hierdoor ontbreekt een belangrijke input voor de beleidsontwikkeling.

Een integrale aanpak vanuit de rijksoverheid kan de gemeentebesturen en brandweerkorpsen net dat steuntje in de rug geven, dat ze nodig hebben om met alle middelen die beschikbaar zijn te werken aan een goede kwaliteit van het brandweerpersoneel.

¹³ Tussentijdse evaluatie leidraad oefenen, [zie bijlage A 2.2.](#)

¹⁴ Dit blijkt uit het rapport 'Brandweer en vrijwilligers' (1998, ministerie van BZK).

3.4.

CONCLUSIES

- 3.4.1. De directie Rampenbeheersing en Brandweer van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties doet over het algemeen (te) weinig met de conclusies en aanbevelingen uit de inspectierapporten 'Kwaliteit van het repressieve brandweerpersoneel' en 'Realistisch oefenen op oefencentra; de binnenbrand'.
- 3.4.2. Doordat een integraal pakket met richtlijnen betreffende de kwaliteit van het brandweerpersoneel, alsmede een goede monitoring (nog steeds) ontbreekt, kan de minister zijn rol met betrekking tot de brandweezorg niet goed uitvoeren.

Waardering kennis en vaardigheid bevelvoerders en officieren van dienst

4

Inleiding

In dit onderzoek worden met betrekking tot de vakbekwaamheid van de brandweer twee hoofdonderwerpen onderscheiden. Dit zijn:

- kennis en vaardigheid van de bevelvoerders van een (tank)autospuiter;
- kennis en vaardigheid van de officieren van dienst.

De wijze waarop de waarderingen van deze hoofdonderwerpen tot stand zijn gekomen, is na te lezen in [bijlage E](#). De toetsing van de prestaties van de brandweerkorpsen door de Inspectie OOV vindt in het algemeen plaats aan de hand van landelijk geaccepteerde normen. Ook bij de onderzochte brandweerkorpsen is niet gebleken dat zij duidelijke normen op dit terrein hebben. Zo kan men in vrijwel geen enkel brandweerkorps aangeven wat er concreet wordt verwacht aan geoefendheid en praktijkervaring van de bevelvoerders bij de brandweer.

Om toch een transparante beoordeling van de prestaties van een brandweerkorps mogelijk te maken, heeft de Inspectie OOV het referentiekader grotendeels zelf geformuleerd, de zogenaamde basis-prestatieniveaus ([zie bijlage E](#)).

De onderzochte gemeentelijke brandweerkorpsen hebben zelf de overtuiging dat ze een flinke inspanning leveren op het terrein van opleiding en oefening. Door het ontbreken van duidelijke normen is het echter ook voor de korpsen zelf niet duidelijk waar ze naar toe werken. De confrontatie met de onderzoeksresultaten van de Inspectie is dan ook vaak een koude douche. Het is noodzakelijk dat er ten behoeve van de brandweerkorpsen op korte termijn normen worden geformuleerd op het gebied van de kwaliteit van het brandweerpersoneel. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen hierbij samen met de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding een belangrijke (voortrekkers)rol vervullen.

Dit is geen nieuw geluid. Al jaren wordt er gestreefd naar structurele verbeteringen die moeten leiden naar verbetering van de kwaliteit van brandweerpersoneel.

Bovenstaande partijen hebben ondanks veelvuldige contacten niet of nauwelijks kunnen bereiken dat de laatste jaren concrete resultaten op dit gebied zijn geboekt.

Aanpassing referentiekader

Ten behoeve van dit onderzoek heeft de Inspectie OOV referentiekaders geformuleerd inzake het aantal brandbestrijdingservaringen en het aantal realistische brandbestrijdingsoefeningen¹⁵. Hierbij is in de systematiek verwerkt dat een gemis aan praktijkervaring gecompenseerd kan worden door (extra) realistische oefenervaring. Voor de realistische brandbestrijdingsoefeningen ligt het basis-prestatieniveau op twee keer per jaar. Voor de daadwerkelijke brandbestrijdingservaring lag het basis-prestatieniveau oorspronkelijk op vijf keer per jaar. Tijdens het onderzoek is echter gebleken dat dit basis-prestatieniveau door een groot aantal brandweerkorpsen niet wordt gehaald. De daadwerkelijke brandbestrijdingservaring per leidinggevende bedraagt bij die brandweerkorpsen vaak twee of minder keer per jaar. Dit betekent dat het gemis aan praktijkervaring in die gevallen gecompenseerd moet worden met minimaal drie realistische brandbestrijdingsoefeningen per jaar. Dit aantal komt dan bovenop de eerder genoemde twee brandbestrijdingsoefeningen per jaar. Een omvang van vijf realistische oefeningen is mede gezien het beperkte aantal geschikte oefenlocaties én het beschikbare oefenbudget van de brandweerkorpsen op dit moment niet haalbaar. Op basis hiervan én omdat het referentiekader van vijf brandbestrijdingservaringen niet door (wetenschappelijk) onderzoek is onderbouwd, hebben de onderzoekers van de Inspectie OOV na overleg met de leden van de Klankbordgroep besloten het referentiekader (=basis-prestatieniveau) **voor dit onderzoek** niet vast te stellen op vijf maar op twee brandbestrijdingservaringen per jaar.

De gezamenlijke waarde van de basis-prestatieniveaus van de daadwerkelijke brandbestrijdingservaring en de realistische oefenervaring zit daarmee op het niveau dat ook wordt gehanteerd bij incidentele risicovolle werkzaamheden onder grote druk, zoals het schieten met vuurwapens bij de politie en het op een simulator uitvoeren van noodprocedures door verkeersvliegers, namelijk vier ervaringen per jaar. De bedoeling van het formuleren van een lager basis-prestatieniveau is dat de korpsen die momenteel onder dit niveau presteren, zo snel mogelijk dit niveau trachten te bereiken en daarna het niveau van de nog te ontwikkelen norm.

Peildata

De peildatum voor het vaststellen van het diplomabezit van het brandweerpersoneel is 1 oktober 2003. Voor het bepalen van de daadwerkelijke repressieve brandbestrijdingservaring, de daarmee verband houdende evaluaties, alsmede de bijscholing zijn de gegevens uit de jaren 2000 tot en met 2002 gebruikt. De realistische oefenervaring met betrekking tot brandbestrijding, alsmede de daarmee verband houdende evaluaties zijn gemeten over de jaren 2001 en 2002. Dit houdt verband met de publicatie van de 'Leidraad oefenen' in 2000.

De gemeenten hebben in de verstreken tijd tussen het meetmoment en het uitkomen van het eindrapport echter niet stilgezeten. Het is de Inspectie OOV bekend dat reeds diverse zaken – die op het moment van onderzoek op de plank lagen – zijn opgepakt en (deels) in praktijk zijn gebracht. Met andere woorden: het is van belang om er bewust van te zijn dat het hier een momentopname betreft.

Leeswijzer

Een samenvatting van de waardering voor de onderscheiden hoofdonderwerpen wordt in paragraaf 4.1 gepresenteerd. Bovendien worden de waarderingen van de drie hoofdaspecten weergegeven in de paragrafen 4.1.1 tot en met 4.1.3. De waarderingen worden weergegeven in de vorm van een landelijk beeld, per gemeentegrootte en per onderzochte brandweerregio. De waarderingen, ingedeeld naar de vijf waarderingsklassen (slecht, onvoldoende, matig tot voldoende, goed en uitstekend) zijn opgenomen in de bijlagen H, I en J. Bijlage H geeft een landelijk beeld van de waarderingen voor de hoofdonderwerpen, alsmede de hoofd- en subaspecten weer. De bijlagen I en J geven dit overzicht naar gemeentegrootte, respectievelijk onderzochte regionale brandweer. De afzonderlijke waarderingen per onderzochte gemeente zijn opgenomen in bijlage K.

4.1. KENNIS EN VAARDIGHEID BEVELVOERDERS EN OFFICIEREN VAN DIENST

In deze paragraaf worden de waarderingen voor de kennis en vaardigheid van de bevelvoerders en officieren van dienst gepresenteerd. De paragrafen 4.1.1 tot en met 4.1.3 geven inzicht in de waarderingen op hoofdaspectniveau (opleiding en bijscholing, daadwerkelijke repressieve ervaring en evaluatie en als derde hoofdaspect realistische brandbestrijdingsoefeningen en evaluatie). Aan de hand van deze waarderingen kan bepaald worden, waar verbeteringen noodzakelijk c.q. wenselijk zijn om tot een hogere (eind)waardering voor de kennis en vaardigheid te komen. Elk hoofdaspect is onderverdeeld in twee subaspecten. De bijlagen H tot en met K geven inzicht in de waarderingen op subaspectniveau en maken het mogelijk om op dit niveau te bepalen waar verbeteringen noodzakelijk c.q. wenselijk zijn.

Bevindingen

Landelijk beeld

Voor de presentatie van het landelijke beeld zijn de bovengenoemde vijf waarderingsklassen verdeeld naar twee categorieën. Dit zijn dan de categorieën 'onvoldoende of slechter' en 'matig of beter'. Uit tabel 1 blijkt dat in bijna tweederde van de gemeenten de waardering van de kennis en vaardigheid van de bevelvoerders 'matig of beter' is. Bij de officieren van dienst is dat beduidend minder: ongeveer in vier op de tien gemeenten is de waardering van de kennis en vaardigheid van de officieren van dienst 'matig of beter'.

Tabel 1 Landelijk beeld kennis en vaardigheid bevelvoerders en officieren van dienst

Onderzochte gemeenten	Waardering			
	Bevelvoerders van een (tank)autospuut		Officieren van dienst	
(n=489)	Onvoldoende of slechter	Matig of beter	Onvoldoende of slechter	Matig of beter
61 (100%)	22 (36%)	39 (64%)	36 (59%)	25 (41%)

Beeld naar gemeentegrootte¹⁶

Tabel 2 geeft aan dat een qua inwonertal grotere gemeente niet altijd beter scoort dan een kleinere gemeente. De gemeenten groter dan 100.000 inwoners scoren het gunstigst. Bij alle onderzochte gemeenten met een inwonertal tussen de 50.000 en 100.000 inwoners is de waardering van de kennis en vaardigheid van de bevelvoerders 'matig of beter'. Voor deze groep gemeenten is dit slechts voor één op de zes gemeenten voor de officieren van dienst het geval.

Tabel 2 Kennis en vaardigheid bevelvoerders en officieren van dienst per gemeentegrootte					
Gemeentegrootte (x 1.000 inw.)	Onderzochte gemeenten	Waardering			
		Bevelvoerders van een (tank)autospuiter		Officieren van dienst	
		Onvoldoende of slechter	Matig of beter	Onvoldoende of slechter	Matig of beter
> 150	4 (n=12)	0%	100%	25%	75%
100-150	5 (n=13)	20%	80%	40%	60%
50-100	6 (n=37)	0%	100%	83%	17%
20-50	23 (n=177)	39%	61%	65%	35%
< 20	23 (n=250)	52%	48%	57%	43%
Landelijk	61 (n=489)	36%	64%	59%	41%

Beeld naar onderzochte regionale brandweer

Uit tabel 3 blijkt dat de verschillen tussen de onderzochte regio's groot zijn. De Regionale Brandweer Zuidoost-Brabant scoort zowel voor de bevelvoerders als de officieren van dienst (ruim) boven het landelijk gemiddelde. De Regionale Brandweer Drenthe daarentegen scoort zowel voor de bevelvoerders als de officieren van dienst ruim onder het landelijk gemiddelde.

Tabel 3 Kennis en vaardigheid bevelvoerders en officieren van dienst per onderzochte brandweerregio					
Onderzochte brandweerregio	Aantal gemeenten	Waardering			
		Bevelvoerders van een (tank)autospuiter		Officieren van dienst	
		Onvoldoende of slechter	Matig of beter	Onvoldoende of slechter	Matig of beter
Drenthe	12 (n=12)	50%	50%	83%	17%
Haaglanden	14 (n=14)	36%	64%	79%	21%
Zaanstreek- Waterland ¹⁷	9 (n=9)	44%	56%	67%	33%
Zuidoost- Brabant	22 (n=22)	32%	68%	36%	64%
Landelijk	61¹⁸	36%	64%	59%	41%

16 De populaties van gemeenten groter dan 150.000 inwoners (n=12) en gemeenten met 100.000 tot 150.000 inwoners (n=13) zijn klein. De waarden in tabel 2 voor deze gemeentegrootte-klasse worden daarom met enig voorbehoud gegeven.

17 Tot 1 januari 2003 waren dit twee regio's, namelijk Regionale Brandweer Zaanstreek en Regionale Brandweer Waterland.

18 Inclusief vier onderzochte gemeenten die geen deel uitmaken van de vermelde brandweerregio's.

4.1.1. OPLEIDING EN BIJSCHOLING

Het hoofdaspect 'opleiding en bijscholing' bestaat uit de subaspecten 'Besluit brandweerpersoneel' en 'bijscholing'. Onderzocht is in welke mate de brandweerkorpsen, inzake de opleidingen en diploma's van hun leidinggevenden voldoen aan het Besluit brandweerpersoneel. De bevelvoerders moeten minimaal in het bezit zijn van het diploma onderbrandmeester, òf vallen onder de overgangsregeling van het Besluit, òf moeten een ontheffing hebben op grond van het Besluit. Voor de officieren van dienst geldt het zelfde met dien verstande dat zij minimaal in het bezit moeten zijn van het diploma adjunct-hoofdbrandmeester. Indien één of meer bevelvoerders of officieren van dienst niet aan het Besluit brandweerpersoneel voldoen dan is de waardering voor dit subaspect 'onvoldoende' of 'slecht'. Reden hiervoor is dat er niet aan de wet wordt voldaan.

Voldoen alle bevelvoerders of officieren van dienst van een brandweerkorps aan de diploma-eis (er wordt dus geen gebruik gemaakt van de overgangsregeling en/of ontheffingsmogelijkheid van het Besluit brandweerpersoneel) dan is de waardering 'uitstekend'.

Daarnaast is onderzocht of en in welke mate de bevelvoerders en officieren van dienst periodiek worden bijgeschoold om op de hoogte te blijven van nieuwe ontwikkelingen inzake de brandbestrijding. Het betreft hier dus geen oefeningen maar gestructureerde bijeenkomsten, waar actuele onderwerpen die met het vak brandbestrijding te maken hebben worden besproken. Onderwerpen die besproken kunnen worden, zijn bijvoorbeeld brand- en/of oefenevaluaties uit het eigen korps en brandverslagen uit de vakbladen. Daarnaast kan aandacht besteed worden aan nieuwe ontwikkelingen, zoals de warmtebeeldcamera, overdrukventilatie, helicopterblussing en nieuwe bluspistolen. Gemiddeld twee van deze bijscholingen per jaar levert de waardering 'matig tot voldoende' op. In vragenlijst A (zie bijlage C) is vermeld dat minimaal 75% van de bevelvoerders of officieren van dienst de bijscholingsbijeenkomsten moet hebben bijgewoond. Dit criterium is bij dit onderzoek echter (nog) niet gehanteerd. Bij een volgend onderzoek zal dit criterium wel worden gehanteerd.

Bevindingen

Landelijk beeld

Voor de bevelvoerders en de officieren van dienst is het landelijke beeld inzake de waardering voor opleiding en bijscholing nagenoeg gelijk. Voor ongeveer negen van de tien onderzochte gemeenten is de waardering 'matig of beter' (zie tabel 4).

Onderzochte gemeenten	Waardering			
	Bevelvoerders van een (tank)autospuut		Officieren van dienst	
(n=489)	Onvoldoende of slechter	Matig of beter	Onvoldoende of slechter	Matig of beter
61 (100%)	6 (10%)	55 (90%)	7 (11%)	54 (89%)

De onderzoekers van de Inspectie OOV hebben in de onderzochte gemeenten de volgende gegevens inzake het diplomabezit van bevelvoerders en officieren van dienst verzameld:

- Er zijn in alle 61 onderzochte gemeenten totaal 805 bevelvoerders werkzaam. Van deze bevelvoerders:
 - hebben 756 bevelvoerders (94%) minimaal het diploma onderbrandmeester;
 - maken 39 bevelvoerders (5%) gebruik van een overgangsbepaling van het Besluit brandweerpersoneel;
 - hebben 2 bevelvoerders (0,2%) een ontheffing op grond van het Besluit brandweerpersoneel;
 - hebben 8 bevelvoerders (1%) geen diploma onderbrandmeester, vallen bovendien niet onder de overgangsbepaling en hebben ook geen ontheffing: zij voldoen derhalve niet aan het Besluit brandweerpersoneel.
- Er zijn in alle 61 onderzochte gemeenten totaal 174 officieren van dienst werkzaam. Van deze officieren:
 - hebben 166 officieren (95%) minimaal het diploma adjunct-hoofdbrandmeester;
 - maken 6 officieren (3%) gebruik van een overgangsbepaling van het Besluit brandweerpersoneel;
 - hebben 2 officieren (1%) geen diploma adjunct-hoofdbrandmeester, vallen bovendien niet onder een overgangsbepaling en hebben ook geen vrijstelling: zij voldoen derhalve niet aan het Besluit brandweerpersoneel.

Tabel 5 Landelijk beeld 'Besluit Brandweerpersoneel' en 'Bijscholing'				
61 gemeenten	Waardering in %			
	Bevelvoerder		Officier van dienst	
	1.1 Besluit brandweerpersoneel	1.2 Bijscholing	4.1 Besluit brandweerpersoneel	4.2 Bijscholing
Onvoldoende of slechter	10	69	13	59
Matig of beter	90	31	87	41
1-slecht	7	52	11	15
2-onvoldoende	3	16	2	44
3-matig tot voldoende	13	15	20	10
4-goed	5	3	0	21
5-uitstekend	72	13	67	10

Uit tabel 5 blijkt dat van ongeveer zeven op de tien onderzochte brandweerkorpsen alle bevelvoerders minimaal in het bezit zijn van het diploma onderbrandmeester. In twee op de drie onderzochte brandweerkorpsen zijn alle officieren van dienst minimaal in het bezit van het adjunct-hoofdbrandmeester diploma. De tabel geeft ook informatie over het subaspect 'bijscholing'. Slechts ongeveer eenderde van de onderzochte brandweerkorpsen krijgt voor de bijscholing van bevelvoerders de waardering 'matig of beter'. Voor de bijscholing van de officieren van dienst krijgen vier op de tien onderzochte brandweerkorpsen deze waardering.

Beeld naar gemeentegrootte¹⁹

Uit tabel 6 blijkt dat alle onderzochte gemeenten met meer dan 50.000 inwoners voor zowel de bevelvoerders als de officieren van dienst voor het hoofdaspect opleiding en bijscholing een waardering 'matig of beter' hebben gekregen. Voor de gemeenten kleiner dan 50.000 inwoners hebben ongeveer negen op de tien gemeenten deze waardering gekregen. Een uitzondering geldt voor de allerkleinste gemeenten (< 20.000 inwoners) voor de officieren van dienst: ongeveer acht op de tien gemeenten hebben voor deze groep de waardering 'matig of beter' gekregen.

Tabel 6 Opleiding en bijscholing per gemeentegrootte					
Gemeentegrootte (x 1.000 inw.)	Onderzochte gemeenten	Waardering			
		Bevelvoerders van een (tank)autospuiter		Officieren van dienst	
		Onvoldoende of slechter	Matig of beter	Onvoldoende of slechter	Matig of beter
> 150	4 (n=12)	0%	100%	0%	100%
100-150	5 (n=13)	0%	100%	0%	100%
50-100	6 (n=37)	0%	100%	0%	100%
20-50	23 (n=177)	13%	87%	9%	91%
< 20	23 (n=250)	13%	87%	22%	78%
Landelijk	61 (n=489)	10%	90%	11%	89%

Beeld naar onderzochte regionale brandweer

Tabel 7 laat één uitschieter zien: in de Hulpverleningsregio Haaglanden heeft de helft van het aantal gemeenten de waardering 'matig of beter' voor de opleiding en bijscholing van de officieren van dienst. Voor het overige komen de waarden voor de brandweerregio's ongeveer overeen met het landelijk gemiddelde.

Tabel 7 Opleiding en bijscholing per onderzochte brandweerregio					
Onderzochte brandweerregio	Aantal gemeenten	Waardering			
		Bevelvoerders van een (tank)autospuiter		Officieren van dienst	
		Onvoldoende of slechter	Matig of beter	Onvoldoende of slechter	Matig of beter
Drenthe	12 (n=12)	25%	75%	0%	100%
Haaglanden	14 (n=14)	0%	100%	50%	50%
Zaanstreek- Waterland	9 (n=9)	11%	89%	0%	100%
Zuidoost- Brabant	22 (n=22)	9%	91%	0%	100%
Landelijk	61²⁰	10%	90%	11%	89%

19 De populaties van gemeenten groter dan 150.000 inwoners (n=12) en gemeenten met 100.000 tot 150.000 inwoners (n=13) zijn klein. De waarden in tabel 6 voor deze gemeentegrootte-classes worden daarom met enig voorbehoud gegeven.

20 Inclusief vier onderzochte gemeenten die geen deel uitmaken van de vermelde brandweerregio's.

Knelpunten (op basis van opmerkingen van 31 van de 61 respondenten)

Over het algemeen zijn er niet zo veel problemen bij het opleiden van bevelvoerders en officieren van dienst. Volgens vijf respondenten komt dit door de wetgeving op dit gebied (Besluit brandweerpersoneel), normen die een brandweerregio zich oplegt en de door gemeentebesturen vastgestelde beleidsplannen.

Een knelpunt dat zich voordoet is een onwillig tot niet geïnteresseerd gemeentebestuur (5)²¹. Volgens vijf respondenten is er daardoor bij een aantal korpsen te weinig geld.

De belastbaarheid van vrijwilligers (7), de loonderving en te veel ballast in de opleiding worden eveneens als knelpunt genoemd.

4.1.2. DAADWERKELIJKE REPRESSIEVE BRANDBESTRIJDINGSERVARING EN EVALUATIE

Naast de kennis die een bevelvoerder of officier van dienst bezit is het belangrijk dat deze kennis zoveel mogelijk in de praktijk wordt gebracht. Hierdoor ontstaat een belangrijk aspect van de vaardigheid van betrokkene, namelijk praktijkervaring. In het brandweervak is de mogelijkheid om praktijkervaring op te doen meestal zeer gering. Bovendien zijn de mogelijkheden van de brandweerkorpsen om de praktijkervaring uit te breiden niet erg groot. Daarom is het noodzakelijk om de praktijkervaring aan te vullen met realistische oefenervaring.

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de waarderingen met betrekking tot de daadwerkelijke repressieve ervaring en evaluatie. Een lage waardering zal in de meeste gevallen slechts gecompenseerd kunnen worden door het aantal realistische brandbestrijdingsoefeningen te verhogen (zie volgende paragraaf).

Om te kunnen leren van de daadwerkelijke repressieve ervaring is het van belang dat de brandweerinzetten met betrokkenen worden geëvalueerd. Zonder adequate evaluaties kunnen slechte gewoonten onopgemerkt blijven en vroeg of laat voor gevaarlijke situaties zorgen. Bovendien kunnen naast de eigen brandweerorganisatie ook andere brandweerkorpsen leren van de gemaakte fouten. De resultaten van de evaluaties moeten dan wel schriftelijk zijn vastgelegd. Dit hoeft niet een dik rapport te zijn, het kan ook op een speciaal daarvoor ontworpen formulier worden vastgelegd of worden opgenomen in bijvoorbeeld een verslag van het (periodieke) bevelvoerdersoverleg. Niet alle branden komen voor een evaluatie in aanmerking. Door de onderzoekers is aangenomen dat maximaal 40% van alle binnenbranden voor evaluatie in aanmerking komt.

Voor branden waar een officier van dienst ingezet is, hebben de onderzoekers aangenomen dat maximaal de helft van het aantal branden voor evaluatie in aanmerking komt. Een brandweerkorps dat 40% of meer van de binnenbranden of dat 50% of meer van de branden, waarbij een officier van dienst is ingezet schriftelijk evalueert, krijgt de waardering 'uitstekend' (zie voor nadere onderbouwing bijlage E, hoofdstuk 5).

Bevindingen

Landelijk beeld

Bij ongeveer driekwart van de onderzochte brandweerkorpsen hebben de bevelvoerders een waardering 'matig of beter' voor het hoofdaspect 'daadwerkelijke repressieve ervaring en evaluatie'. Voor de officieren van dienst geldt dat voor ongeveer acht op de tien onderzochte brandweerkorpsen (zie tabel 8).

Tabel 8 Landelijk beeld daadwerkelijke repressieve ervaring en evaluatie

Onderzochte gemeenten	Waardering			
	Bevelvoerders van een (tank)autospuiter		Officieren van dienst	
(n=489)	Onvoldoende of slechter	Matig of beter	Onvoldoende of slechter	Matig of beter
61 (100%)	14 (23%)	47 (77%)	11 (18%)	50 (82%)

Brandweerkorpsen evalueren branden niet vaak schriftelijk. Dit blijkt uit tabel 9. Slechts één op de tien brandweerkorpsen krijgt de waardering 'matig of beter' voor de schriftelijke evaluatie van binnenbranden, waar een bevelvoerder de leiding heeft. Voor branden, waar een officier van dienst de leiding heeft krijgen twee op de tien brandweerkorpsen de waardering 'matig of beter'.

Tabel 9 Landelijk beeld 'Daadwerkelijke repressieve ervaring' en 'Evaluatie repressie'

61 gemeenten	Waardering in %			
	Bevelvoerder		Officier van dienst	
	2.1 Daadwerkelijke repressie	2.2 Evaluatie repressie	5.1 Daadwerkelijke repressie	5.2 Evaluatie repressie
Onvoldoende of slechter	26	90	28	80
Matig of beter	74	10	72	20
1-slecht	7	80	7	64
2-onvoldoende	20	10	21	16
3-matig tot voldoende	31	3	52	2
4-goed	13	0	5	3
5-uitstekend	30	7	15	15

Beeld naar gemeentegrootte²²

Uit tabel 10 blijkt dat alle onderzochte gemeenten groter dan 50.000 inwoners voor het hoofdaspect 'daadwerkelijke repressieve ervaring en evaluatie' voor de bevelvoerders een waardering hebben van 'matig of beter'. Voor de officieren van dienst geldt dat voor alle onderzochte gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Naarmate de gemeente (naar inwonertal gemeten) kleiner wordt, krijgen per gemeentegrootteklasse procentueel minder brandweerkorpsen de waardering 'matig of beter'. Dit geldt echter niet voor de officieren van dienst in de onderzochte gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners. Negen op de tien van deze gemeenten krijgen de waardering 'matig of beter' en zitten daarmee ruim boven het landelijk gemiddelde.

²² De populaties van gemeenten groter dan 150.000 inwoners (n=12) en gemeenten met 100.000 tot 150.000 inwoners (n=13) erg klein. De waarderingen in tabel 10 voor deze gemeentegrootte-classes worden daarom met enig voorbehoud gegeven.

Uit de door de 61 respondenten gegeven antwoorden blijkt dat de onderzochte gemeenten boven de 150.000 inwoners geen intergemeentelijk officier van dienst-piket (OvD-piket) hebben. Het intergemeentelijk OvD-piket komt wel voor bij 43 gemeenten kleiner dan 150.000 inwoners. Daarvan scoort 79% een waardering 'matig of beter'. Van de 18 brandweerkorpsen zonder intergemeentelijk OvD-piket (inclusief drie gemeenten met meer dan 150.000 inwoners) scoort 55% een waardering 'matig of beter'.

Tabel 10 Daadwerkelijke repressieve ervaring en evaluatie per gemeentegrootte					
Gemeentegrootte (x 1.000 inw.)	Onderzochte gemeenten	Waardering			
		Bevelvoerders van een (tank)autospuit		Officieren van dienst	
		Onvoldoende of slechter	Matig of beter	Onvoldoende of slechter	Matig of beter
> 150	4 (n=12)	0%	100%	0%	100%
100-150	5 (n=13)	0%	100%	0%	100%
50-100	6 (n=37)	0%	100%	17%	83%
20-50	23 (n=177)	22%	78%	35%	65%
< 20	23 (n=250)	39%	61%	9%	91%
Landelijk	61 (n=489)	23%	77%	18%	82%

Beeld naar onderzochte brandweerregio

Tabel 11 geeft aan dat de waarderingen voor de verschillende onderzochte brandweerregio's nogal verschillend zijn voor de diverse regio's. De Regionale Brandweer Drenthe scoort voor zowel de bevelvoerders als de officieren van dienst ruim onder het landelijk gemiddelde. De Hulpverleningsregio Haaglanden daarentegen scoort voor beide groepen leidinggevend ruim boven het landelijk gemiddelde.

De Regionale Brandweer Zuidoost-Brabant zit voor beide groepen nagenoeg op het landelijk gemiddelde, terwijl de Regionale Brandweer Zaanstreek-Waterland voor de bevelvoerders ruim onder het landelijk gemiddelde zit en voor de officieren van dienst ruim boven het landelijk gemiddelde zit.

Tabel 11 Daadwerkelijke repressieve ervaring en evaluatie per onderzochte brandweerregio					
Onderzochte brandweerregio	Aantal gemeenten	Waardering			
		Bevelvoerders van een (tank)autospuit		Officieren van dienst	
		Onvoldoende of slechter	Matig of beter	Onvoldoende of slechter	Matig of beter
Drenthe	12 (n=12)	42%	58%	42%	58%
Haaglanden	14 (n=14)	0%	100%	7%	93%
Zaanstreek- Waterland	9 (n=9)	44%	56%	0%	100%
Zuidoost- Brabant	22 (n=22)	23%	77%	23%	77%
Landelijk	61²⁰	23%	77%	18%	82%

²³ Inclusief vier onderzochte gemeenten die geen deel uitmaken van de vermelde brandweerregio's.

Knelpunten (op basis van opmerkingen van 38 van de 61 respondenten)

De afwezigheid van objecten met een groot brandrisico wordt door 21 respondenten als meest voorkomende oorzaak voor de te lage uitrukveraring genoemd, gevolgd door te veel mensen in een piket (7). Daarnaast is gesignaleerd dat veel personen die een beheersfunctie vervullen, het uitrukken als bevelvoerder, om wat voor reden dan ook, ‘erbij’ doen.

4.1.3. REALISTISCHE BRANDBESTRIJDINGSOEFENINGEN EN EVALUATIE

Bij beroepsgroepen zoals de brandweer, waar de daadwerkelijke ervaring meestal minimaal is en de gevaarsaspecten groot zijn, is het van essentieel belang dat er regelmatig onder realistische omstandigheden wordt geoefend. In het inspectierapport ‘Realistisch oefenen op oefencentra; de binnenbrand’ (zie bijlage B, 1.3) wordt aanbevolen minimaal één keer per halfjaar te oefenen. Bij deze frequentie blijft de opgedane kennis (voor een deel) aanwezig en deze kan bij daadwerkelijk brandbestrijding tot een veiliger en doelmatiger inzet leiden. Hierdoor neemt de kans op slachtoffers bij brand (zowel onder burgers als onder brandweermensen) af. Ook als de daadwerkelijke ervaring groot is, is het van belang om minimaal één maal per half jaar te oefenen. Bij oefeningen zijn de omstandigheden immers optimaal om bevelvoerders en/of officieren van dienst tijdens hun werkzaamheden te observeren. Deze observaties kunnen een belangrijke basis zijn voor de evaluatie van de oefening en zodoende bijdragen aan een hogere vakbekwaamheid van betrokkene. Indien de daadwerkelijke brandbestrijdingservaring minder dan twee maal per jaar bedraagt, moet er vaker realistisch worden geoefend.

Bij dit onderzoek is niet de hiervoor genoemde frequentie van één keer per half jaar gehanteerd, maar een frequentie van gemiddeld twee keer per jaar. Indien de eerst genoemde frequentie was gehanteerd, zouden bijvoorbeeld de meerdaagse oefeningen in Engeland als één oefening zijn meegeteld. Het resultaat van het onderzoek op dit aspect valt daardoor voor een aantal brandweerkorpsen gunstiger uit.

Bevindingen

Landelijk beeld

Uit tabel 12 blijkt dat de waardering van het hoofdaspect ‘realistische brandbestrijdings-oefeningen en evaluatie’ voor zowel de bevelvoerder als de officieren van dienst voor slechts ongeveer een kwart van de onderzochte gemeenten ‘matig of beter’ is.

Tabel 12 Landelijk beeld realistische brandbestrijdingsoefeningen en evaluatie

Onderzochte gemeenten	Waardering			
	Bevelvoerders van een (tank)autospuiter		Officieren van dienst	
(n=489)	Onvoldoende of slechter	Matig of beter	Onvoldoende of slechter	Matig of beter
61 (100%)	46 (75%)	15 (25%)	47 (77%)	14 (23%)

Een positieve ontwikkeling is dat het aantal realistische brandbestrijdingsoefeningen voor zowel bevelvoerders als officieren van dienst in 2002 is toegenomen ten opzichte van 2001. Voor bevelvoerders een toename van gemiddeld 0,8 tot 1 realistische oefening per jaar en voor de officieren van dienst een toename van gemiddeld 0,7 tot 0,9 realistische oefening per jaar.

Ook het aantal brandweerkorpsen dat realistisch oefent, is in 2002 toegenomen ten opzichte van 2001. In 2001 liet 62% van de onderzochte brandweerkorpsen hun bevelvoerders op een oefencentrum oefenen. In 2002 was dat 80% van de onderzochte brandweerkorpsen.

Voor de officieren van dienst gelden de volgende percentages: 52% (2001) en 69% (2002).

Tabel 13 Landelijk beeld 'Realistische brandbestrijdingsoefeningen' en 'Evaluatie oefeningen'				
61 gemeenten	Waardering in %			
	Bevelvoerder		Officier van dienst	
	3.1 Realistische brandbestrijdingsoefeningen	3.2 Evaluatie oefeningen	6.1 Realistische brandbestrijdingsoefeningen	6.2 Evaluatie oefeningen
Onvoldoende of slechter	77	90	82	97
Matig of beter	23	10	18	3
1-slecht	44	90	46	97
2-onvoldoende	33	0	36	0
3-matig tot voldoende	11	2	13	0
4-goed	5	0	5	0
5-uitstekend	7	8	0	3

Tabel 13 geeft aan, dat één op de tien brandweerkorpsen voor de evaluatie van de bevelvoerdersoefeningen de waardering 'matig of beter' krijgt.

Uit dezelfde tabel blijkt dat slechts één op de dertig brandweerkorpsen voor de evaluatie van de oefeningen van de officieren van dienst de waardering 'matig of beter' krijgt.

Beeld naar gemeentegrootte²⁴

Tabel 14 laat zien dat het beeld naar gemeentegrootte over het algemeen overeenkomt met het landelijk beeld. Er zijn twee uitzonderingen:

- In gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners krijgen alle onderzochte brandweerkorpsen een waardering 'onvoldoende of slechter' voor het hoofdaspect 'realistische brandbestrijdingsoefeningen en evaluatie' voor bevelvoerders.
- In gemeenten met 100.000 tot 150.000 inwoners krijgt 40% van de onderzochte brandweerkorpsen een waardering 'matig of beter' voor genoemd hoofdaspect voor de officieren van dienst, hetgeen ruim boven het landelijk gemiddelde is.

²⁴ De populaties van gemeenten groter dan 150.000 inwoners (n=12) en gemeenten met 100.000 tot 150.000 inwoners (n=13) zijn klein. De waarderingen in tabel 14 voor deze gemeentegrootte-klasse worden daarom met enig voorbehoud gegeven.

Tabel 14 Realistische brandbestrijdingsoefeningen en evaluatie per gemeentegrootte					
Gemeentegrootte (x 1.000 inw.)	Onderzochte gemeenten	Waardering			
		Bevelvoerders van een (tank)autospuiter		Officieren van dienst	
		Onvoldoende of slechter	Matig of beter	Onvoldoende of slechter	Matig of beter
> 150	4 (n=12)	75%	25%	75%	25%
100-150	5 (n=13)	80%	20%	60%	40%
50-100	6 (n=37)	100%	0%	83%	17%
20-50	23 (n=177)	65%	35%	78%	22%
< 20	23 (n=250)	78%	22%	78%	22%
Landelijk	61 (n=489)	75%	25%	77%	23%

Beeld naar onderzochte brandweerregio

Zoals tabel 15 laat zien scoort de Regionale Brandweer Zaanstreek-Waterland voor zowel de bevelvoerders als de officieren van dienst ruim boven het landelijk gemiddelde. De Regionale Brandweer Zuidoost-Brabant scoort voor de bevelvoerders net boven en voor de officieren van dienst ruim boven het landelijk gemiddelde. De Hulpverleningsregio Haaglanden zit voor beide groepen leidinggevenden net iets onder het landelijk gemiddelde. De Regionale Brandweer Drenthe scoort voor de bevelvoerders ruim onder het landelijk gemiddelde, terwijl voor de officieren van dienst alle gemeenten in deze regio de waardering ‘onvoldoende of slechter’ krijgen.

Tabel 15 Realistische brandbestrijdingsoefeningen en evaluatie per onderzochte brandweerregio					
Onderzochte brandweerregio	Aantal gemeenten	Waardering			
		Bevelvoerders van een (tank)autospuiter		Officieren van dienst	
		Onvoldoende of slechter	Matig of beter	Onvoldoende of slechter	Matig of beter
Drenthe	12 (n=12)	83%	17%	100%	0%
Haaglanden	14 (n=14)	79%	21%	79%	21%
Zaanstreek- Waterland	9 (n=9)	56%	44%	67%	33%
Zuidoost- Brabant	22 (n=22)	73%	27%	68%	32%
Landelijk	61²⁰	75%	25%	77%	23%

Knelpunten en ‘best practice’ (op basis van opmerkingen van 50 van de 61 respondenten)

Naar het zeggen van 22 respondenten is ‘te weinig geld’ het meest gesignaleerde knelpunt. Verder zijn er knelpunten op het uitvoerende vlak: beschikbaarheid en variatie van oefencentra (15x) en de afstand tot oefencentra (12x).

De belastbaarheid van de vrijwilligers wordt door 12 respondenten ook als knelpunt genoemd. De realistische oefeningen worden vaak overdag of op zaterdag gehouden,

naast de gewone oefenavonden. Ook de belasting voor de officieren wordt genoemd omdat zij over het algemeen de oefeningen begeleiden.

Als 'oplossing' wordt door drie respondenten het betrekken van bestuurders bij oefeningen genoemd. Bestuurders worden meegenomen naar realistische oefeningen in binnen- en buitenland en op die manier meestal doordrongen van de noodzaak van het realistisch oefenen.

Als 'best practice' wordt genoemd het initiatief van de Regionale Brandweer Zuidoost-Brabant om het realistisch oefenen regionaal bestuurlijk vast te laten stellen. Hiervoor wordt in alle gemeenten structureel geld gereserveerd. Vanaf 2003 is in deze regio een regionaal bijscholingsprogramma van kracht met een doorlooptijd van vijf jaar. Binnen dit programma zijn voor de eerste vier jaren voor elk niveau (manschappen, bevelvoerders en officieren) vier dagdelen realistisch oefenen op één van de oefencentra in Nederland, België en/of Duitsland opgenomen. In het vijfde jaar wordt de cyclus afgesloten met tien dagdelen realistisch oefenen in Zweden of Engeland.

4.2. ANALYSE

Allereerst wordt er in deze paragraaf ingegaan op de resultaten van het onderzoek met betrekking tot de hoofd- en subaspecten. Daarna komen de twee 'eindoordelen' aan de orde.

Hoofdaspect opleiding en bijscholing

Bijna alle bevelvoerders van de onderzochte brandweerkorpsen hebben minimaal de rang van onderbrandmeester en ten minste het bij die rang behorende diploma. Voor de officieren van dienst geldt hetzelfde, met dien verstande dat zij minimaal de rang van adjunct-hoofdbrandmeester hebben en ten minste het bij die rang behorende diploma. Voor beide groepen leidinggevenden geldt dat slechts 1% (acht bevelvoerders en twee officieren van dienst) óf niet voldoet aan de diploma-eis, óf aan de vrijstellingsmogelijkheid óf aan de overgangsbepaling van het Besluit brandweerpersoneel. Vooral voor de officieren van dienst is de uitkomst opmerkelijk, omdat in het verleden²⁶, maar ook tijdens dit onderzoek vaak als knelpunt naar voren kwam, dat de studielast voor vrijwillige officieren te groot is. Daardoor zou de animo van vrijwillige brandweerlieden om de opleiding voor adjunct-hoofdbrandmeester te volgen zeer beperkt zijn. Uit dit onderzoek blijkt dat de onderzochte brandweerkorpsen er goed in geslaagd zijn dit knelpunt op te lossen. De brandweerdiploma's hebben een onbeperkte geldigheid. Het is dus van belang dat de werkgever ervoor zorgt dat de kennis van de leidinggevenden bij de brandweer op peil blijft. Mogelijkheden daartoe zijn oefening en bijscholing. De bijscholing van de bevelvoerders en officieren van dienst op het gebied van brandbestrijding staat bij de meeste van de onderzochte brandweerkorpsen op een laag pitje. Meer dan de helft van de onderzochte brandweerkorpsen scoort onvoldoende of slecht op dit punt. Het gevolg daarvan is dat de meeste leidinggevenden onvoldoende informatie krijgen over actuele onderwerpen betreffende de brandbestrijding. De brand-

26 In 1995 beschikte slechts 29% van de bevelvoerders over het diploma onderbrandmeester en 24% van de officieren van dienst over het diploma adjunct-hoofdbrandmeester (onderzoek 'Operationele leiding', zie bijlage B 1.1).

weerkorpsen moeten, mede gelet op de arboregeling, de bijscholing aanzienlijk meer aandacht geven.

Hoofdaspect daadwerkelijke brandbestrijdingservaring en evaluatie

Het eerder genoemde aanpassen van het basis-prestatieniveau (zie 4 onder Aanpassing referentiekader) naar twee brandbestrijdingservaringen heeft tot gevolg dat een groot aantal van de onderzocht brandweerkorpsen de waardering 'matig of beter' heeft gekregen. Indien het oorspronkelijke gehanteerde basis-prestatieniveau van vijf brandbestrijdingservaringen was gehandhaafd, had 28% (tegen 74% nu) van de brandweerkorpsen voor de bevelvoerders de waardering 'matig of beter' verkregen voor het sub-aspect daadwerkelijke repressieve brandbestrijdingservaring. Voor de officieren van dienst is dit percentage 10% (tegen 72% nu). Brandweerkorpsen hebben beperkte mogelijkheden om de gemiddelde daadwerkelijke brandbestrijdingservaring te verhogen. Het aantal bevelvoerders en/of officieren van dienst verminderen is er één van. Dit kan natuurlijk niet onbeperkt, omdat er altijd een minimum aantal bevelvoerders of officieren van dienst nodig is om een rooster of piketregeling te kunnen draaien. Het vergroten van het uitrukgebied is een oplossing die soms voor officieren van dienst mogelijk is. Dit betekent in de praktijk dat deze gemeenten gezamenlijk gebruik maken van één officier van dienstpiket. Ook hier zijn grenzen aan de mogelijkheden gelet op de maximale opkomsttijd van een officier van dienst. Uit het onderzoek blijkt dat brandweerkorpsen met een intergemeentelijk officier van dienst-piket (OvD-piket) vaker een waardering 'matig of beter' krijgen (79%), dan de korpsen zonder intergemeentelijk OvD-piket (55%). Hoewel andere invloeden niet uit te sluiten zijn, lijkt het erop dat door het intergemeentelijke organiseren van een OvD-piket de gemiddelde uitrukervaring van officieren van dienst hoger is.

Zijn genoemde mogelijkheden onuitvoerbaar of wordt de gemiddelde brandbestrijdingservaring nauwelijks hoger, dan blijft er maar één oplossing over: de noodzakelijke ervaring op peil brengen met realistische oefeningen.

Evaluatie van brandweerinzetten zijn zowel voor betrokkenen, het gehele brandweerkorps, als andere brandweerkorpsen van groot belang. Betrokkenen kunnen op hun fouten worden gewezen en ook andere korpsleden kunnen van deze fouten leren. Bovendien kunnen organisatorische aanpassingen, zoals ten aanzien van logistieke aspecten bij brandbestrijding, gerealiseerd worden indien dat noodzakelijk blijkt te zijn. Soms wordt er nagepraat in de brandweerkazerne, maar dergelijke besprekingen worden vrijwel nooit schriftelijk vastgelegd. Hierdoor is ruimere verspreiding van de resultaten van de evaluatie binnen het eigen korps en andere brandweerkorpsen onmogelijk. Slechts een enkel brandweerkorps kent een structurele schriftelijke evaluatie. De meeste brandweerkorpsen laten hier een belangrijk instrument van de 'lerende organisatie' ongebruikt. Korpsen leren ook niet van elkaar. Een eenvoudig formulier van één à twee A4'tjes voldoet reeds.

Hoofdaspect realistische brandbestrijdingsoefeningen en evaluatie

Slechts een kwart van de onderzochte brandweerkorpsen laat hun bevelvoerders en officieren van dienst minimaal twee maal per jaar oefenen. De bij dit onderzoek genoemde knelpunten, zoals te weinig geld, beperkte beschikbaarheid en variatie in oefenobjecten op oefencentra en de afstand tot oefencentra zijn dezelfde knelpunten, die ook tijdens het onderzoek 'Realistisch oefenen op oefencentra; de binnenbrand' in 2000 zijn genoemd. In de afgelopen vier jaar zijn de meeste brandweercommandanten er mogelijk niet in geslaagd hun bestuur te overtuigen van het nut en de noodzaak van het realistisch oefenen (zie ook hoofdstuk 5). Daarnaast wreekt zich hier het ontbreken van een landelijke coördinatie met betrekking tot oefencentra. Zoals uit hoofdstuk 3 blijkt zijn de uit april 2000 daterende toezeggingen van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer hierover tot op heden niet uitgevoerd.

Ook evaluaties van de realistische brandbestrijdingsoefeningen vinden nauwelijks plaats. Zelfs voor meerdaagse oefeningen in het buitenland beschikt de werkgever niet over informatie omtrent de kwaliteit en kwantiteit van de oefenverrichtingen door de deelnemer. Verder gelden voor deze evaluaties dezelfde opmerkingen als gemaakt bij de evaluaties van de daadwerkelijke brandbestrijding.

De kennis en vaardigheid van bevelvoerders en officieren van dienst

Een groot aantal brandweerkorpsen krijgt op basis van de bij dit rapport gehanteerde onderzoeksmethodiek voor de kennis en vaardigheid van hun bevelvoerders en/of officieren van dienst de waardering 'onvoldoende' of zelfs 'slecht'. In belangrijke mate wordt deze kwalificatie bepaald door het gebrek aan (oefen)ervaring van hun leidinggevendenden. Dit kan betekenen dat deze leidinggevendenden door het gebrek aan ervaring niet in staat zijn om veilig en doeltreffend leiding te kunnen geven aan de bestrijding van een (binnen)brand. Het is aan de betreffende gemeentebesturen om te beoordelen of, mede gelet op de arboreggeving, het takenpakket van de brandweer onder die omstandigheden aanpassing behoeft.

4.3. CONCLUSIES

- 4.3.1. De kennis en vaardigheid van bevelvoerders heeft in 64% van de onderzochte brandweerkorpsen de waardering 'matig of beter' gekregen. Dit houdt in dat 36% van de onderzochte gemeente 'onvoldoende of slechter' scoort. De kennis en vaardigheid van de officieren van dienst is in slechts 41% van de onderzochte gemeenten als 'matig of beter' beoordeeld. Dit betekent dat in 59% van de onderzochte gemeenten de kennis en vaardigheid van de officieren van dienst 'onvoldoende of slechter' is.



Een onvoldoende of slechte waardering houdt in dat een bevelvoerder of officier van dienst door het gebrek aan kennis en vaardigheid mogelijk niet in staat is om veilig en doeltreffend leiding te geven aan de bestrijding van een (binnen)brand, met alle gevolgen voor burgers en het ingezette brandweerpersoneel van dien.

- 4.3.2. Van de onderzochte brandweerkorpsen voldoet bijna 100% van de bevelvoerders en officieren van dienst aan de diploma-eis van het Besluit brandweerpersoneel. Slechts 5% van de bevelvoerders en 3% van de officieren van dienst van de onderzochte brandweerkorpsen maken nog gebruik van de overgangsregeling van dat Besluit. Van zowel de bevelvoerders als de officieren van dienst voldoet 1% niet aan het Besluit brandweerpersoneel.
- 4.3.3. De onderzochte brandweerkorpsen doen over het algemeen veel te weinig aan bijscholing van hun bevelvoerders en officieren van dienst. Voor de bijscholing van bevelvoerders scoort slecht 31% van de onderzochte brandweerkorpsen 'matig of beter'. Voor de bijscholing van officieren van dienst krijgt 41% van de korpsen deze waardering.
- 4.3.4. De daadwerkelijke brandbestrijdingservaring van de bevelvoerders is in 74% van onderzochte brandweerkorpsen 'matig of beter'. 72% van de onderzochte brandweerkorpsen krijgt deze waardering voor de daadwerkelijke brandbestrijdingservaring van de officieren van dienst.
- 4.3.5. Het overgrote deel van de onderzochte brandweerkorpsen evalueert in onvoldoende mate brandweerinzetten en -oefeningen. Deze korpsen laten hiermee een belangrijk instrument van de 'lerende organisatie' ongebruikt. De korpsen leren ook niet van elkaar.
- 4.3.6. Het grootste deel van de onderzochte brandweerkorpsen laat hun bevelvoerders en officieren van dienst te weinig op realistische wijze oefenen in brandbestrijding. Slechts 23% van de onderzochte brandweerkorpsen krijgt voor het oefenen van de bevelvoerders de waardering 'matig of beter'. Voor de officieren van dienst is dit percentage percentage nog lager, namelijk 18%.
De meeste onderzochte gemeenten (en de directie Rampenbeheersing en Brandweer van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) hebben in de afgelopen vier jaar met betrekking tot het realistisch oefenen op oefencentra (te) weinig resultaten geboekt.

4.4. **AANBEVELINGEN**

- 4.4.1. De problematiek rond het realistisch oefenen op oefencentra moet op zeer korte termijn (projectmatig) worden aangepakt. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dient hierbij een regisserende functie te vervullen.

- 4.4.2. Er moet een goed onderbouwde en door alle partijen gedragen norm komen op het gebied van daadwerkelijke oefen- en brandbestrijdingservaringen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dienen op korte termijn en in overleg met de brandweerorganisaties in Nederland en de Arbeidsinspectie tot een dergelijke norm te komen, zodat alle korpsen daar de komende jaren naar toe kunnen werken.
- 4.4.3. Voor gemeentebesturen, waarvan het brandweerkorps voor de kennis en vaardigheid van hun bevelvoerders en/of officieren van dienst de waardering 'onvoldoende of slechter' hebben gekregen, verdient het aandacht om het brandweerpersoneel zo spoedig mogelijk op het vereiste kwaliteitsniveau brengen. Zij moeten, mede gelet op de arboregelgeving, actie nemen. Gebeurt dit niet (spoedig) dan dient het gemeentebestuur te overwegen of het takenpakket van de brandweer aangepast moet worden, met name op het aspect van de bestrijding van de binnenbrand.

Stand van zaken aanbevelingen uit eerdere (inspectie)rapporten

5

5.1.

INLEIDING

Naast het in het vorige hoofdstuk beschreven onderzoek naar de kennis en vaardigheid van de bevelvoerders en officieren van dienst is tijdens de bezoeken aan de 61 korpsen tevens onderzoek gedaan naar de mate waarin de korpsen de aanbevelingen uit eerder uitgebrachte leidraden en (inspectie)rapporten implementeren. De onderzochte aanbevelingen hebben uiteraard een relatie met het hoofdthema van dit rapport, namelijk de vakbekwaamheid van de brandweer. Daarnaast is ook gekeken in hoeverre de brandweerkorpsen voldoen aan een aantal verplichtingen uit de Arbeidsomstandighedenwet. Bovendien is onderzocht welke knelpunten de brandweerkorpsen ervaren bij het implementeren van deze aanbevelingen en wettelijke verplichtingen. Ook is gekeken naar goede oplossingen ('best practice') die sommige brandweerkorpsen hebben bedacht om bepaalde aanbevelingen in hun korps in te voeren.

Dit deel van het onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van een tweede vragenlijst B (zie [bijlage D](#)), die de geïnterviewden niet vooraf gekregen hebben. In tegenstelling tot het onderzoek naar de kennis en vaardigheid zijn de door de geïnterviewden gegeven antwoorden bij dit deel van het onderzoek niet door de onderzoekers van de Inspectie OOV aan de hand van bijvoorbeeld beleidsnotities of andere documenten geverifieerd. Hierdoor is de kans aanwezig dat het beeld dat het onderzoek oplevert positiever is dan de werkelijkheid rechtvaardigt²⁷. Mede hierdoor moeten de uitkomsten van het onderzoek als indicatief worden beschouwd. In [bijlage L](#) zijn in tabelvorm de resultaten van dit deel van het onderzoek opgenomen.

5.1.1.

ARBEIDSOMSTANDIGHEDENWET²⁸

Sedert 1 januari 1996 is de brandweer verplicht over een door een gecertificeerde arbodienst goedgekeurde risico-inventarisatie en – evaluatie (Ri&E) te beschikken. Anno 2003 beschikken vrijwel alle korpsen over een dergelijke Ri&E. Ruim tweederde van de gemeenten beschikt bovendien over een (bijna) ongevallenregistratie. Ruim eenderde van de gemeenten gebruikt deze registratie om interne procedures bij te stellen. Bijna een kwart van de gemeenten bespreekt de (bijna) ongevallen met de ondernemingsraad en in 15% van de gemeenten wordt de registratie gebruikt bij de bijscholing van het brandweerpersoneel. Bijna een op drie gemeenten meldt de (bijna) ongevallen aan de arbodienst.

²⁷ Bij het IOOV-onderzoek 'Gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid' bleek uit een representatieve steekproef dat gemeenten die bij dat onderzoek gebruikte vragenlijsten meestal positiever invulden dan de werkelijkheid rechtvaardigde.

²⁸ Voor meer informatie over de Arbeidsomstandighedenwet zie [bijlage A 1.2.](#)

Knelpunten en 'best practice' (op basis van opmerkingen van 16 van de 61 respondenten)

Bijna alle onderzochte brandweerkorpsen hebben een Ri&E opgesteld. Mogelijk dat de activiteiten van de Arbeidsinspectie hiertoe positief hebben bijgedragen.

Knelpunten die zich voordoen, zijn het actualiseren van de Ri&E na een bepaalde periode. Hier ontbreekt geld en tijd voor. Twee respondenten geven aan dat, in verband met nieuwbouwplannen van de brandweerkazerne, geconstateerde risico's in de huidige brandweerkazerne niet meer opgelost zullen worden. De nieuwe brandweerkazerne voldoet aan alle eisen van de arboreggeving.

Als 'best practice' wordt genoemd het gebruik van de Ri&E richting gemeentebestuur om inzichtelijk en onderbouwd budget aan te vragen om knelpunten op te lossen.

5.1.2. OEFEN- EN OPLEIDINGSPLAN

Inleiding

Op 13 mei 1996 zijn door de Stuurgroep Versterking Brandweer de Referentiekaders gewenst zorgniveau (Project Versterking Brandweer²⁹) vastgesteld. Drie referentiekaders zijn in het kader van het onderzoek 'Vakbekwaamheid brandweer' van belang:

- Referentie 3.47
Het korps beschikt over een bestuurlijk vastgesteld meerjaren opleidingsplan;
- Referentie 3.48
Het korps beschikt over een bestuurlijk vastgesteld oefenplan;
- Referentie 3.49

Het brandweerpersoneel met een uitrukfunctie oefent regelmatig onder realistische omstandigheden.

Hoe de korpsen omgaan met de laatst genoemde referentie is uitvoerig toegelicht in het vorige hoofdstuk ten aanzien van de bevelvoerders en de officieren van dienst.

Opleidingsplan

Bijna driekwart van de 61 onderzochte gemeenten beschikt over een opleidingsplan. Bij ruim 60% van de gemeenten is dat een meerjaren opleidingsplan. Bijna 40% van de brandweerkorpsen heeft het opleidingsplan laten vaststellen door het gemeentebestuur. In 30% van de gevallen is het opleidingsplan niet door het gemeentebestuur vastgesteld, maar door de commandant brandweer. De overige opleidingsplannen (8%) zijn door geen van beide vastgesteld.

Oefenplan

Ruim 80% van de brandweerkorpsen beschikt over een oefenplan. Slechts 15% van de oefenplannen is vastgesteld door het gemeentebestuur, terwijl in 57% van de korpsen de brandweercommandant het oefenplan heeft vastgesteld. In ruim 1 op 10 korpsen is het oefenplan noch door het gemeentebestuur noch door de brandweercommandant vastgesteld.

Knelpunten (op basis van opmerkingen van 27 van de 61 respondenten)

'Te weinig geld' wordt het meest genoemd als knelpunt (7 respondenten). Verder is personeelsgebrek een knelpunt (6x). Daarnaast worden genoemd het grote verloop van personeel (4x) waardoor plannen na korte tijd weer geactualiseerd moeten worden en 'de waan van de dag' (4x).

5.1.3. LEIDRAAD OEFENEN (JUNI 2000)³⁰

Inleiding

In 1999 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het rapport 'Beter oefenen bij de brandweer' uitgebracht. Dit rapport schetst een overzicht van de huidige en gewenste oefenpraktijk in Nederland. Het bevat een aanzet tot een oefenfilosofie, een oefensystematiek en een beoordelingssysteem. De ideeën uit het rapport zijn in 1999 door het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (Nibra) en een groot aantal ervaringsdeskundigen in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgewerkt tot een compleet praktisch normensysteem voor het oefenen door de brandweer. Deze uitwerking, genaamd de 'Leidraad oefenen', bestaat uit een serie oefenkaarten en een handleiding hoe deze oefenkaarten te gebruiken.

De handleiding behorende bij de 'Leidraad oefenen' geeft een beschrijving van de oefenfilosofie die ten grondslag ligt aan deze leidraad en de uitwerking hiervan in een oefensystematiek. De oefensystematiek is gebaseerd op een jaarlijkse oefencyclus. Elk jaar kan men met gebruikmaking van de systematiek het oefenprogramma optimaliseren en aanpassen aan het takenpakket van het korps. Door middel van een onderliggende individuele oefenregistratie kan men inzicht krijgen in de geoefendheid van het brandweerpersoneel. Voorts maakt een algemene beschrijving over de organisatie van een oefening en de oefenorganisatie deel uit van de handleiding.

Bij de handleiding behorende bij de 'Leidraad oefenen' is als bijlage een overzicht gevoegd van de te oefenen onderwerpen per brandweertaak. De sets met oefenkaarten geven per oefenonderwerp een globale beschrijving van oefendoel en oefenwijze. Ook staan op de oefenkaarten relevante evaluatiecriteria vermeld. De oefenkaart ondersteunt de planning, de uitvoering, de evaluatie en de registratie van iedere oefening.

De 'Leidraad oefenen' is een handvat om door verdere professionalisering van de oefenpraktijk zowel de kwaliteit als de veiligheid bij het repressief optreden van de brandweer te verbeteren.

Verdere ondersteuning kan worden verkregen door het gebruik van de oefenbank: een door het Nibra uitgegeven bestand op cd-rom van lesbrieven, oefendraaiboeken, oefenscenario's en ander materiaal dat bij het organiseren van oefeningen van pas komt en de voorbereidingstijd van de oefenleider aanzienlijk kan verkorten.

De systematiek van de 'Leidraad oefenen' is gebaseerd op een jaarlijkse oefencyclus. In deze cyclus zijn de uitgangspunten van de 'oefenfilosofie' verwerkt. Begrip van de cyclus is essentieel voor zowel het vaststellen als het uitvoeren van het oefenprogramma. Het oefenprogramma volgens de 'Leidraad' wordt in een aantal fases vastgesteld. Alle fases bij elkaar vormen samen de oefencyclus, hetgeen wil zeggen dat de uitkomsten van de laatste fase tegelijkertijd de input zijn voor de start van een nieuwe cyclus. Deze cyclus is hieronder kort weergegeven:

- analyse van het takenpakket (welke risico's heeft het verzorgingsgebied en waar moet de brandweer dus op zijn voorbereid);
- planning van de oefeningen op basis van het takenpakket;
- oefenen volgens planning met behulp van de oefenkaarten;
- meten: Beoordelen of en zo ja hoe het personeel de oefeningen uitvoert;
- registratie van alle hiervoor vermelde activiteiten;
- analyse van de geregistreerde gegevens: Uitkomst gebruiken als input voor een nieuwe oefencyclus.

Uitkomst onderzoek

De 'Leidraad oefenen' wordt door driekwart van de 61 onderzochte brandweerkorpsen gebruikt. Twintig procent van de korpsen is binnenkort van plan de leidraad te gebruiken. De leidraad wordt het meest gebruikt voor het oefenen van de manschappen (ruim de helft van de korpsen), daarna voor het oefenen van de bevelvoerders (ruim een derde van de korpsen) en het minst voor het oefenen van de officieren (bijna een derde van de korpsen). De oefencyclus stagneert op alle niveaus bij de beoordeling van het personeel. Eén op de zes korpsen beoordeelt de manschappen, één op de tien korpsen beoordeelt de bevelvoerders en één op de veertien korpsen beoordeelt de officieren. Van de korpsen die aan beoordeling van het personeel toekomen (16% voor de manschappen, 11% voor de bevelvoerders en 7% voor de officieren), registreert een paar procent de gegevens niet ([zie ook paragraaf 5.1.5](#)). Tot slot komt één op de veertien korpsen tot analyse van de geregistreerde gegevens voor de manschappen, één op de twintig korpsen doet dat voor de bevelvoerders en één op de vijftig korpsen doet dat voor de officieren. De oefenbank (Nibra cd-rom) wordt door bijna tweederde van de korpsen gebruikt. Dertien procent van de korpsen gaat dit binnenkort alsnog doen.

Knelpunten en 'best practice' (op basis van opmerkingen van 37 van de 61 respondenten)

Volgens 17 respondenten is voornamelijk gebrek aan geld en personeel het knelpunt bij de invoering van de 'Leidraad oefenen'. Een aantal respondenten (4x) is van mening dat het bestuur de professionalisering van het oefenen niet belangrijk genoeg vindt om daar extra geld voor beschikbaar te stellen. Als ander knelpunt wordt de verhoging van de belasting van de vrijwilligers (9x) genoemd. Er zijn korpsen waar men de oefenfrequentie van één keer oefenen per twee weken naar twee keer per week moet verhogen om aan de doelstellingen van de leidraad te voldoen.

Het invoeren van de leidraad voor bevelvoerders is extra zwaar, omdat zij meestal ook instructeur voor de oefeningen van de manschappen zijn. Zij moeten dus de gewone oefenavonden van de manschappen én de oefeningen voor de bevelvoerders volgen. Ditzelfde geldt in mindere mate ook voor de officieren. Tenslotte wordt het invoeren van het 'meten' van de kwaliteit (evalueren) van de oefeningen als knelpunt ervaren. Het kost veel tijd, is moeilijk en het ligt bij veel mensen erg gevoelig.

Als 'best practice' wordt genoemd de coördinatie door de regio van de invoering van de 'Leidraad oefenen' op gemeentelijk niveau. Daarnaast is en wordt er op veel plaatsen extra personeel aangenomen om de leidraad in te voeren (bij vier korpsen per januari 2004). Verder heeft brandweer Utrecht een geavanceerd computerprogramma om de registratie van alle gegevens per personeelslid bij te houden.

5.1.4. **IN GOEDE BANEN - COMPETENTIES VOOR REPRESSIEVE BRANDWEERFUNCTIES³¹**

De eindrapportage van het project 'In goede banen' is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In dit project hebben drie universitaire onderzoeksinstituten³² samengewerkt in een onderzoek naar standaardisatie van competenties voor de repressieve brandweerfuncties. Het eindrapport is in oktober 2002 gepubliceerd.

Eén op de vijf brandweerkorpsen maakt reeds gebruik van dit rapport. Voornamelijk wordt het rapport gebruikt of gaat het rapport gebruikt worden bij sollicitaties, bevorderingen en functioneringsgesprekken. Bijna één op de vijf brandweerkorpsen is niet op de hoogte van het bestaan van het rapport.

Aan de brandweerkorpsen is tevens gevraagd op welke wijze bevelvoerders en officieren van dienst worden geselecteerd. Bijna de helft van de korpsen werkt met een functieprofiel en sollicitatierondes. Eén op de zes korpsen werkt met een functieprofiel en vraagt daarbij gericht aan iemand om te solliciteren. Ruim één op de drie korpsen selecteert op basis van 'natuurlijk leiderschap'. Eenzelfde aantal maakt gebruik van een assessmentcenter. Iets minder korpsen maken gebruik van een psychologische test. De selectie op louter anciënniteit komt nauwelijks meer voor (3% van de korpsen).

Knelpunten (op basis van opmerkingen van 23 van de 61 respondenten)

Als redenen om het rapport niet te gebruiken wordt door een aantal respondenten (naast onbekendheid) genoemd:

- geen prioriteit of niet belangrijk (4x);
- maken geen gebruik van competenties (3x) en
- hebben eigen competenties ontwikkeld (2x).

31 Voor meer informatie over het rapport 'In goede banen - Competenties voor repressieve brandweerfuncties' zie [bijlage A 2.3.](#)

32 Coronel Instituut te Amsterdam, ERGOcare te Amsterdam en PLATO te Leiden.

Inleiding

In het kader van het Project Versterking Brandweer zijn de 'Referentiekaders gewenst zorgniveau' opgesteld. Hierin is onder andere gesteld, dat het brandweerpersoneel met een uitrukfunctie regelmatig onder realistische omstandigheden moet oefenen.

In een aantal rapporten van de voormalige Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (thans opgegaan in de Inspectie OOV), alsmede van andere onderzoeksinstanties zoals het Nibra, wordt aanbevelingen gedaan op het gebied van het oefenen. De essentie van deze aanbevelingen is de bevordering van meer realistische oefenfaciliteiten, zodat het brandweerpersoneel (vaker) onder realistische omstandigheden kan oefenen. Hierbij kan gedacht worden aan:

- het werken onder tijdsdruk;
- het toepassen van procedures, die bij een 'echte' brand gebruikelijk zijn;
- een oefengebouw, dat qua uiterlijk, indeling en inrichting zoveel mogelijk op een echt gebouw lijkt;
- het toepassen van 'echt' vuur.

In het rapport van de Inspectie 'Realistisch oefenen op oefencentra; de binnenbrand'³³ is verslag gedaan van het onderzoek naar de mogelijkheden voor realistisch oefenen in Nederland. Met name is gekeken naar de mogelijkheden voor de bestrijding van binnenbrand, die de oefencentra in Nederland bieden. Daarnaast is onderzocht hoe het is gesteld met de praktische en oefenervaring van de Nederlandse brandweerman/vrouw met betrekking tot het bestrijden van een binnenbrand.

Uitkomst onderzoek

Eén van de belangrijkste aanbevelingen voor brandweerkorpsen uit het rapport 'Realistisch oefenen op oefencentra; de binnenbrand' is de minimale oefenfrequentie voor het bestrijden van binnenbranden van één maal per halfjaar. In hoeverre de onderzochte gemeenten deze aanbeveling hebben geïmplementeerd is uitvoerig beschreven in het vorige hoofdstuk.

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de brandweerkorpsen omgaan met de aanbevelingen inzake persoonsgebonden registratie van de oefen- en uitrukervaring. Negen van de tien brandweerkorpsen houden geen repressieve ervaringen bij van hun personeelsleden. Een kwart van deze negen korpsen is dit wel van plan. Tweederde van de brandweerkorpsen houdt geen oefenervaringen bij van hun personeel. Ruim een kwart van de brandweerkorpsen geeft aan dit op korte(re) termijn wel te gaan doen.

Eén op de tien brandweerkorpsen gebruikt de registratie van de oefenervaring structureel voor het vaststellen van persoonlijke oefenfrequenties. Eén op de zes korpsen doet dit incidenteel. Iets minder dan een derde van de korpsen is van plan dit binnenkort te gaan doen.

³³ Voor meer informatie over het rapport 'Realistisch oefenen op oefencentra; de binnenbrand' zie bijlage B 1.3.

Eén op de twintig brandweerkorpsen gebruikt het persoonlijke logboek (met repressieve- en oefenervaring) structureel om de inzetmogelijkheden van de houder van het logboek vast te stellen. Eén op de tien brandweerkorpsen doet dit incidenteel, terwijl één op de vijf korpsen dit van plan is te gaan doen.

Knelpunten en ‘best practice’ (op basis van opmerkingen van 37 gemeenten)

Als knelpunten voor persoonsgebonden registratie worden aangevoerd geen geld (4x), het tijdsbeslag (7x) en hiermee samenhangend personeelstekort (7x). Ook wordt het gebrek aan geschikte software genoemd (4x) of wordt aangegeven dat het geen prioriteit heeft of niet belangrijk wordt gevonden (8x).

Als ‘best practice’ kan het al eerder genoemde geavanceerde computerprogramma van de brandweer Utrecht worden genoemd. Met dit programma kunnen alle gegevens per personeelslid worden geregistreerd.

5.2. ANALYSE

Bij het bestuderen van de hiervoor genoemde onderzoeksresultaten valt het volgende op. Allereerst lijkt een intensieve handhaving, zoals de Arbeidsinspectie gedaan heeft bij de Risico inventarisatie & evaluatie zijn vruchten af te werken. Alle andere onderwerpen, waar niet of nauwelijks toezicht op is uitgeoefend, scoren beduidend lager. Zelfs het – in het uit 1996 daterende ‘Project Versterking Brandweer’ – aanbevolen opleidingsplan en oefenplan zijn in veel gemeenten niet aanwezig. Opmerkelijk hierbij is dat veel brandweerkorpsen deze plannen niet door hun gemeentebestuur laten vaststellen. Dit is des te opvallender daar veel knelpunten liggen op het vlak van (te weinig) geld, personeel en andere middelen, zoals computerondersteuning. De in dit hoofdstuk genoemde onderwerpen hebben allemaal te maken met de kwaliteit van het brandweerpersoneel. De Arbeidsomstandighedenwet ([zie bijlage A1.2](#)) stelt eisen aan de kwaliteit van het personeel en de werkgever is verantwoordelijk voor de naleving van deze wet.

De werkgevers van het brandweerpersoneel zijn in de meeste gevallen de gemeentebesturen. Zij zijn er dus verantwoordelijk voor dat het gemeentelijk brandweerpersoneel goed op haar risicovolle taak is voorbereid.

Wat verder opvalt is dat brandweerlieden over het algemeen ‘doeners’ zijn en moeite hebben om administratieve processen, zoals de persoonsgebonden registratie, op poten te zetten. Zeker als zij die werkzaamheden naast hun normale werkzaamheden moeten verrichten, zal de invoering van bijvoorbeeld de ‘Leidraad oefenen’ blijven steken bij het oefenen op basis van de oefenkaarten en zal van een volledige oefencyclus nooit sprake kunnen zijn.

5.3. **CONCLUSIES**

- 5.3.1. Veel gemeentebesturen zijn er onvoldoende van op de hoogte dat het brandweerpersoneel in hun gemeente niet goed op de risicovolle taak is voorbereid.
- 5.3.2. Het invoeren van nieuwe processen, zoals een oefencyclus, vereist gekwalificeerd personeel. Indien het zittende gemeentelijke brandweerpersoneel niet over deze kwalificaties beschikt, moet personeel worden om/bijgeschoold, geschikt personeel worden aangetrokken, of worden onderzocht of regionale samenwerking dit probleem kan ondervangen.

5.4. **AANBEVELINGEN**

- 5.4.1. Communicatie – met name de schriftelijke – tussen de brandweercommandant en het gemeentebestuur verdient verbetering. De commandant moet het gemeentebestuur in heldere notities aanspreken op haar verantwoordelijkheid als werkgever. Daarbij dient duidelijk te worden aangegeven wat de consequenties voor de samenleving zijn als brandweerlieden onvoldoende op hun taak zijn voorbereid.
- 5.4.2. De kennis die bij de verschillende brandweerkorpsen aanwezig is, wordt niet of nauwelijks gedeeld met andere korpsen. Het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding en de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding moeten een actieve(re) rol spelen om het door hen ontwikkelde brandweerkennisnet als platform te laten dienen om beleidsnotities, software e.d. aan anderen bekend te maken. Dit ook op het terrein van de kwaliteit van het brandweerpersoneel.

Slotbeschouwing

6

De afgelopen zestien jaar zijn alleen al bij het bestrijden van branden 25 brandweermensen om het leven gekomen. De laatste keer dat er bij deze werkzaamheden brandweermensen om het leven kwamen, was in maart 2003 bij de brand in de Koningkerk te Haarlem. Het omvallen van een buitenmuur eiste de levens van drie brandweermensen. De Inspectie OOV heeft in maart 2004 gerapporteerd over deze brand. De algemene conclusie luidt als volgt:

'Brandweerpersoneel staat tijdens het repressief optreden bloot aan grotere risico's dan de gemiddelde werknemer. De werkgever heeft de verplichting:

- het brandweerpersoneel adequaat te instrueren, daarbij rekening te houden met de algemeen bekende veiligheidsrisico's en erkende veilige werkprocedures, zodat zij in staat is de veiligheidsrisico's van het brandweeroptreden te onderkennen en waar mogelijk te beperken;
- toe te zien of de werknemers zich houden aan de veilige werkprocedures en waar nodig corrigerend op te treden.

Gesteld kan worden dat de gemeentelijke brandweer Haarlem hier in onvoldoende mate in heeft voorzien: door het niet adequaat instrueren voor de risico's die het brandweervak met zich meebrengt, bestond onvoldoende vaardigheid en inzicht bij het aanwezige brandweerpersoneel om met het achteraf zo overduidelijke instortingsgevaar van de kerkmuur te kunnen omgaan. In het bijzonder ontbrak bij het ingezette brandweerpersoneel het elementaire inzicht in het effect van het brandweeroptreden waardoor het personeel niet de nuttelosheid van haar bluspogingen van de kerk inzag. Daarnaast was er geen actieve houding bij leidinggevendenden om medewerkers aan te sturen en te corrigeren op de uitvoering van de werkzaamheden en onveilig gedrag.'

Het onderzoek 'Vakbekwaamheid brandweer' laat helaas zien dat deze algemene conclusie niet alleen voor Haarlem geldt. Ruim eenderde van de onderzochte brandweerkorpsen krijgt voor de kennis en vaardigheid van de bevelvoerders de waardering 'onvoldoende of slechter'. De kennis en vaardigheid van de officieren van dienst is zelfs in 59% van de onderzochte brandweerkorpsen als 'onvoldoende of slechter' gewaardeerd. Deze brandweerkorpsen besteden niet of nauwelijks aandacht aan de volgende aspecten van de kennis en vaardigheid:

- bijscholing;
- realistische brandbestrijdingsoefeningen;
- evaluaties van zowel de daadwerkelijke brandbestrijdingservaring als de ervaring, opgedaan tijdens realistische brandbestrijdingsoefeningen.

Hoewel ongevallen tijdens de brandbestrijding nooit volledig zijn uit te sluiten, neemt de kans op ongevallen toe als de kennis en vaardigheid van de leidinggevenden van een brandweerkorps onvoldoende of slecht is. Besturen van gemeenten, waarvan het brandweerkorps een dergelijke waardering voor de bevelvoerders en/of de officieren van dienst hebben gekregen, hebben de wettelijke en morele plicht hier op korte termijn iets aan te doen. Mocht in een dergelijke gemeente een ongeval tijdens brandbestrijding plaatsvinden, zonder dat het gemeentebestuur op basis van de uitkomsten van dit rapport adequate maatregelen heeft getroffen, dan kan dat gemeentebestuur in een lastig parket komen.

Zowel de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid als de Arbeidsinspectie zullen de resultaten van dit onderzoek gebruiken om onvoldoende of slecht scorende gemeenten bij komend onderzoek opnieuw te betrekken. De Arbeidsinspectie zal daar waar nodig bij de inspectiepunten voorlichting, onderricht en toezicht haar handhavingsinstrumenten inzetten.

