



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de minister van Justitie en Veiligheid, de algemeen directeur van het NIPV en de voorzitters van de veiligheidsregio's

In afschrift aan de directeurs veiligheidsregio's

Datum 20 april 2022
Onderwerp Uitkomsten onderzoek NIPV

Inspectie Justitie en Veiligheid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.inspectie-jenv.nl
Contactpersoon
contact@inspectie-jenv.nl

Projectnaam

Onderzoek naar
onderwijstaken NIPV

Ons kenmerk

3972758

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Geachte heer/mevrouw,

De Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie) heeft haar onderzoek naar de onderwijstaken van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV)¹ afgerond. De Inspectie informeert u hierbij over de uitkomsten van haar onderzoek.

Aanleiding

Het NIPV geeft op grond van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) uitvoering aan drie clusters van taken en werkzaamheden:

- *wettelijke taken*

Het gaat hier om taken op het gebied van de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (GHOR) die voorheen door het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid en Nederlands Bureau Brandweer Examens werden uitgevoerd;

- *gemeenschappelijke werkzaamheden*

Dit betreffen werkzaamheden die een aantal of alle veiligheidsregio's bij het NIPV kunnen beleggen. Dit zijn werkzaamheden die niet exclusief aan het NIPV zijn toebedeeld, waardoor het NIPV bij deze werkzaamheden de markt betreedt;

- *wettelijke toegestane werkzaamheden*

Dit betreffen commerciële werkzaamheden die in beperkte mate en ten behoeve van derden (bijvoorbeeld bedrijven) worden uitgevoerd.

Binnen haar taken en werkzaamheden heeft het NIPV een rol in het onderwijs ten behoeve van de veiligheidsregio's. Omdat de kwaliteit van het onderwijs een belangrijke voorwaarde is voor de kwaliteit van de taakuitvoering van de veiligheidsregio's, richt de Inspectie zich conform haar werkprogramma vanaf

¹ Het NIPV heette voorheen het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV).

2021 op het onderwijs van het NIPV. Daarbij wil zij de komende jaren inzicht krijgen in de kwaliteit van specifieke opleidingen die door het NIPV worden verzorgd. Om een basis te leggen voor toezicht op de kwaliteit van opleidingen, heeft de Inspectie eerst een algemeen beeld opgesteld van het onderwijs binnen het NIPV. Daarbij heeft zij in kaart gebracht hoe het NIPV is georganiseerd en hoe de onderwijstaken in de organisatie zijn ingebed, hoe het NIPV qua mensen en middelen voor haar onderwijstaken is toegerust, hoe het onderwijs aansluit op de opleidingsbehoefte en welke facetten van kwaliteitsborging op het gebied van onderwijs aanwezig zijn.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
20 april 2022

Ons kenmerk
3972758

Methode van onderzoek

Voor het opstellen van dit algemene beeld heeft de Inspectie bij het NIPV diverse documenten opgevraagd over de organisatie, inbedding van de onderwijstaken, toerusting, aansluiting op de opleidingsbehoefte en kwaliteitsborging van het onderwijs. Tevens heeft de Inspectie aangaande deze onderwerpen 28 medewerkers van het NIPV geïnterviewd. Daarnaast zijn – met name vanwege de aansluiting van het onderwijs op de opleidingsbehoefte – in groepen 60 medewerkers vakbekwaamheid (brandweerzorg, crisisbeheersing en GHOR) van de veiligheidsregio's geïnterviewd.

Omdat het beeld van het NIPV ten aanzien van de organisatie, de inbedding van de onderwijstaken en de toerusting qua mensen en middelen hoofdzakelijk beschrijvend van aard is, is vanwege de leesbaarheid besloten om dit beeld niet in deze brief op te nemen. De Inspectie kiest ervoor in deze brief dieper in te gaan op de bevindingen ten aanzien van de aansluiting van het onderwijs op de opleidingsbehoefte en de kwaliteitsborging van het onderwijs vanwege de aard van de bevindingen en het belang ervan voor de verdere ontwikkeling van het onderwijs. Na analyse van alle opbrengsten en bestudering van het wettelijke kader komt de Inspectie tevens met aanvullende bevindingen over het stelsel rond de vakbekwaamheid van beroepsbeoefenaren.

Bevindingen aansluiting onderwijs op opleidingsbehoefte

Het NIPV betreft bij het ontwikkelen van opleidingen de uitkomsten van onderzoeken, signalen uit incidenten en veranderingen in wetgeving. Daarnaast betreft het NIPV het werkveld bij de ontwikkeling van de opleidingen. Voor de brandweeropleidingen wordt de kwalitatieve opleidingsbehoefte opgehaald bij de vakraad Leren en Ontwikkelen. Bij de opleidingen op het gebied van rampenbestrijding, crisisbeheersing en GHOR wordt de kwalitatieve opleidingsbehoefte afgestemd met verschillende netwerken. Uit het onderzoek blijkt dat het voor het NIPV lastig is om voor iedere opleiding rekening te houden met specifieke opleidingswensen. Afhankelijk van de gebiedskenmerken van een regio (bijvoorbeeld regio's met chemische industrie of natuurgebieden) kunnen deze wensen (sterk) uiteenlopen. Ook bepaalde werkmethoden en/of typen uitrustingen (materiaalgebruik) kunnen specifieke wensen met zich meebrengen.

Naast de kwalitatieve opleidingsbehoefte tracht het NIPV ten behoeve van het organiseren van het onderwijs inzicht te krijgen in het aantal mensen dat behoefte heeft aan een opleiding (kwantitatieve opleidingsbehoefte) en vervolgens daadwerkelijk hieraan gaat deelnemen (aanmeldproces). De veiligheidsregio's kunnen het NIPV beperkt inzicht geven in de kwantitatieve opleidingsbehoefte omdat zij vaak niet beschikken over een strategisch

personeelsplan en door de toenemende in-, door- en uitstroom van personeel is het moeilijk voor de veiligheidsregio's om de opleidingsbehoefte van het personeel in te schatten. Daarbij komt dat als gevolg van nieuwe ontwikkelingen op het terrein van onder andere de energietransitie, omgevingswet, klimaatverandering en digitalisering de opleidingsbehoefte alleen maar toeneemt. Om vast te stellen hoeveel personen er daadwerkelijk aan een opleiding deelnemen, hanteert het NIPV een aanmeldprocedure. Voor brandweeropleidingen wordt gewerkt met een vaste aanmeldlijst op een vast moment in het jaar. Voor de andere opleidingen op het gebied van crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening geldt geen vastomlijnde aanmeldprocedure.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
20 april 2022

Ons kenmerk
3972758

De Inspectie constateert bij het aanmelden voor de opleidingen drie tekortkomingen. Ten eerste is het na aanmelding voor de deelnemer de vraag of een opleiding (op de aangegeven startdatum) doorgaat. Het NIPV kiest er – met uitzondering van de GHOR-opleidingen - soms voor een opleiding niet door te laten gaan of te verplaatsen omdat het minimumaantal deelnemers niet wordt gehaald. Ten tweede constateert de Inspectie dat de huidige startfrequentie van bepaalde opleidingen te laag is. Het werkveld heeft behoefte aan meerdere startmomenten omdat de doorstroomsnelheid van personeel in de regio's groter is geworden. Het duurt dan soms een jaar of langer voordat nieuw personeel bij het NIPV opgeleid kan worden. Ten derde geschiedt de inschrijving op volgorde van aanmelding. De Inspectie constateert dat er niet op landelijk niveau door de veiligheidsregio's wordt gekeken waar op dat moment de behoefte het grootst is. Het komt voor dat een regio met prangende opleidingsbehoefte voor specifieke beroepsbeoefenaren 'te laat' komt met de aanmelding.

Bevindingen kwaliteitsborging onderwijs

Onderwijs speelt een essentiële rol bij de ontwikkeling van de professionaliteit en het vakmanschap van beroepsbeoefenaren. De taken en competenties die nodig zijn voor het vervullen van een functie zijn ten behoeve van het ontwikkelen van het onderwijs uitgewerkt in kwalificatiedossiers. De Inspectie constateert dat het NIPV de kwaliteit borgt door in nauw overleg met clusterwerkgroepen, expertgroepen en brancheorganisaties uit het werkveld de kwalificatiedossiers op te stellen en te herzien.

De kwalificatiedossiers vormen de basis voor het ontwikkelen van een opleidingsplan, de opleiding en het examen. Bij het ontwikkelen van het opleidingsplan betrekken de onderwijskundigen en de decanen van de betreffende opleiding het werkveld.

De inhoud en vorm van de opleiding worden in samenspraak tussen de decaan, docent en onderwijskundigen bepaald. De onderwijskundigen borgen daarbij de didactische kwaliteit van een opleiding door ondersteuning te bieden bij het bepalen van de les- en leervormen, lesobservaties te houden en het vertalen van fysiek beschikbare les- en leerstof naar online les- en leerstof. De Inspectie constateert dat het contact tussen de driehoek docent, deelnemer en begeleider in de regio over de opleiding aandacht behoeft. De terugkoppeling vanuit de docent aan de begeleider over de voortgang van de deelnemer vindt beperkt plaats.

Het kwalificatiedossier vormt zoals aangegeven ook de basis voor het examen. Ten minste 70% daarvan dient in een examen te worden getoetst. Het Bureau

Toezicht Examinering en Certificering (TEC) heeft binnen het NIPV een belangrijke rol bij de kwaliteitsborging van examens en de examinering van alle opleidingen voor de functies die staan benoemd in het Besluit personeel veiligheidsregio's (BPV) en waar het NIPV (in overleg met de branche) een diploma voor afgeeft. Zij toetst of het hele totstandkomingsproces van examens op hoofdlijnen tot en met de definitieve toetswijzer goed is doorlopen en houdt toezicht op de examinering.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
20 april 2022

Ons kenmerk
3972758

Naast kwaliteitsborging op het opleidingsplan, de opleiding en het examen wordt het onderwijs tussentijds en/of aan het eind van een opleiding geëvalueerd. De Inspectie constateert in het evaluatieproces drie beperkingen. Allereerst is er geen systeem waarin de tevredenheid en de voortgang van de evaluaties wordt gemonitord en wat de roden draden weergeeft. Daarnaast vindt er geen terugkoppeling aan studenten of regio's plaats van de uitkomsten van de evaluaties. Zij zien beperkt of niet terug wat er met de uitkomsten van de evaluaties is gedaan. Ten slotte worden de regio's door het NIPV niet proactief en structureel bevraagd over een opleiding of bijscholing en/of de kwaliteit van de studenten die een opleiding volgen of hebben afgerond.

Bevindingen vakbekwaamheid beroepsbeoefenaren

Op grond van de artikelen 18 en 31 van de Wet veiligheidsregio's zijn in de regeling personeel veiligheidsregio's (Rpv) regels gesteld over het personeel van de brandweer, de bedrijfsbrandweer, de GHOR en de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. In de Rpv is per functie voor het personeel van de brandweer, voor de functies binnen de GHOR en voor de functies binnen de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing aangegeven wat de taken zijn die behoren tot de functies, de competenties die vereist zijn om deze taken te vervullen en het daarvoor vereiste competentieniveau opgenomen. Het uitgangspunt is hiermee dat de hulpverleners in Nederland over dezelfde kwaliteiten beschikken en daarmee ook in het gehele land inzetbaar zijn in het kader van de bijstandsverlening. De veiligheid van deze beroepsbeoefenaren zelf, de veiligheid van collega's, de veiligheid van omstanders en de veiligheid van burgers vraagt om beroepsbeoefenaren die in staat zijn om hun taken goed en veilig uit te voeren.

De Inspectie constateert dat alleen het verzorgen van brandweeropleidingen met examen en officiersopleidingen binnen de wettelijke taak van het NIPV vallen. Met het verzorgen van brandweeropleidingen die met een examen worden afgesloten en officiersopleidingen is volgens de wetgever het algemeen belang gemoeid. De officiersopleidingen zijn volgens de wetgever van zodanig strategisch belang voor de brandweezorg dat wettelijk moet worden verzekerd dat er voldoende officieren van voldoende niveau worden opgeleid. Voor het verzorgen van de opleidingen krijgt het NIPV jaarlijks een financiële bijdrage van het ministerie van JenV; de zogeheten Rijksbijdrage.

Het verzorgen van opleidingen op het gebied van rampenbestrijding, crisisbeheersing en GHOR valt buiten de wettelijke taak van het NIPV. Desondanks voert het NIPV deze werkzaamheden uit, waaronder het opstellen van de kwalificatiedossiers. Het NIPV ontvangt voor het verzorgen van de opleidingen geen Rijksbijdrage of ontwikkelgelden. Daarnaast is geen enkele opleiding examenplichtig.

De Inspectie is van mening dat met de examenplicht voor de brandweer- en officiersopleidingen is geborgd dat deze beroepsbeoefenaren in Nederland over dezelfde kwaliteiten beschikken en daarmee in het gehele land inzetbaar zijn. De Inspectie acht het daarentegen risicovol dat geen enkele opleiding op het gebied van rampenbestrijding, crisisbeheersing en GHOR examenplichtig is. De samenleving verandert continu en incidenten en crises worden complexer en groter en overschrijden in toenemende mate grenzen. Hierbij zijn in toenemende mate meerdere veiligheidsregio's betrokken, al dan niet samen met de nationale crisisorganisatie. Ook andere partners zijn steeds meer in wisselende rollen en samenstelling betrokken. De COVID-pandemie en de recente overstromingen in het zuiden van Nederland tonen naar de mening van de Inspectie aan dat – naast brandweerfunctionarissen – ook andere beroepsbeoefenaren bij een crisis van algemeen en/of strategisch belang zijn. Het examen draagt ertoe bij dat de kwaliteit van de beroepsbeoefenaren die van belang zijn bij rampenbestrijding, crisisbeheersing en GHOR is geborgd en daarmee over dezelfde kwaliteiten beschikken en in het gehele land inzetbaar zijn.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
20 april 2022

Ons kenmerk
3972758

Conclusies en aanbevelingen

Aansluiting onderwijs op opleidingsbehoefte

De Inspectie concludeert dat het inspelen op de opleidingsbehoefte van de regio's veel vraagt van de organiseerkracht van het NIPV. Dit is deels het gevolg van het feit dat de regio's beperkt zicht hebben op de kwantitatieve behoeftestelling. Ook ziet de Inspectie een spanningsveld tussen vraag en aanbod qua opleidingsbehoefte. Het NIPV kan niet voldoen aan de door de afnemers gewenste startzekerheid en startfrequentie van de opleidingen. Ten slotte concludeert de Inspectie dat tussen regio's niet wordt afgestemd waar de opleidingsbehoefte het meest nadrukkelijk aanwezig is.

Aanbeveling voor het NIPV:

- Verhoog de startzekerheid en startfrequentie van opleidingen.

Aanbevelingen voor de veiligheidsregio's:

- Zorg voor de monitoring van de opleidingsbehoefte en leg dit vast in een (op te stellen) strategisch personeelsplan;
- Zorg voor afstemming tussen de regio's over de opleidingsbehoefte en bepaal gezamenlijk de prioriteit in volgorde van aanmelden.

Aanbeveling voor het NIPV en de veiligheidsregio's:

- Formuleer gezamenlijk een heldere, eenduidige en tijdige behoeftestelling, voor de wettelijke taken zodat een betere en efficiënte opleidingsplanning en -realisatie mogelijk wordt.

Kwaliteitsborging onderwijs

De Inspectie concludeert dat de kwaliteitsborging in het traject van het opstellen van de kwalificatiedossiers tot aan het evalueren van de opleiding op enkele punten verbetering behoeft. Ten eerste is er verbetering nodig in de afstemming tussen de docent, begeleider uit de regio en de deelnemer om de voortgang beter te monitoren. Ten tweede ziet de Inspectie verbeterpunten voor de uitvoering van het evaluatiebeleid. Het structureel bevragen van de regio's over de kwaliteit van een opleiding, het terugkoppelen van de uitkomsten van de evaluaties aan de studenten en de regio's en het gebruiken van een systeem waarin de uitkomsten van de evaluaties van de opleidingen worden gemonitord, behoeft verbetering.

Aanbeveling voor het NIPV en de veiligheidsregio's:

- Borg in de onderlinge samenwerking de afstemming tussen de docent, begeleider uit de regio en de deelnemer.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Aanbevelingen voor het NIPV:

- Betrek de regio's en studenten bij het terugkoppelen van de evaluaties;
- Bevraag de regio's over de kwaliteit van een opleiding;
- Zorg voor een structurele monitoring van de evaluaties die plaatsvinden.

Datum
20 april 2022

Ons kenmerk
3972758

Vakbekwaamheid beroepsbeoefenaren

De Inspectie concludeert dat wettelijk voldoende is geborgd dat brandweerfunctionarissen die van algemeen en strategisch belang zijn over dezelfde kwaliteiten beschikken en daarmee in het gehele land inzetbaar zijn. Voor de beroepsbeoefenaren die bij rampenbestrijding, crisisbeheersing en GHOR van algemeen en/of strategisch belang zijn, is met de enkele opname van hun kerntaken en het competentieniveau in het Rpv de kwaliteit onvoldoende geborgd.

Aanbeveling voor de veiligheidsregio's en het ministerie van JenV:

- Bepaal welke beroepsbeoefenaren van algemeen en/of strategisch voor rampenbestrijding, crisisbeheersing en GHOR van belang zijn;

Aanbevelingen voor het ministerie van JenV;

- Zorg dat het opstellen van landelijk geldende kwalificatiedossiers voor voornoemde beroepsbeoefenaren wettelijk wordt geborgd;
- Zorg dat voor voornoemde functies wettelijk wordt geborgd dat de opleidingen met een landelijk examen worden afgesloten.

Afsluitend

De Inspectie blijft in het kader van haar reguliere toezicht de opvolging van de hiervoor genoemde aanbevelingen monitoren. Dit betekent dat de Inspectie de ontwikkelingen rond de aansluiting van het onderwijs op de opleidingsbehoefte, de kwaliteitsborging van het onderwijs en de vakbekwaamheid van beroepsbeoefenaren in haar reguliere contacten met het NIPV en de veiligheidsregio's gaat volgen.

Hoogachtend,

H.C.D. Korvinus
Inspecteur-generaal
Inspectie Justitie en Veiligheid