

Onderzoek

**Institutionele verspreiding van kennis
binnen de brandweer**



- Dit onderzoek is uitgevoerd door Crisislab in opdracht de Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Crisislab is de onderzoeksgroep rondom de leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid. De doelstelling van de stichting Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en fysieke veiligheid. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussie op het terrein van het besturen van veiligheid. Crisislab is geassocieerd met het Good Governance of Security Laboratorium van de faculteit Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit. Binnen het Good Governance of Security Laboratorium wordt onderzoek gedaan, advies uitgebracht en opleidingen verzorgt op het brede terrein van het besturen van veiligheid.

Februari 2009

I. Helsloot
B. Boon
E. Oomes
J. Groenendaal
A.J. Schmidt

Inhoud

1	Inleiding	4
1.2	AANLEIDING.....	4
1.3	AFBAKENING ONDERZOEK.....	6
1.4	OPZET ONDERZOEK EN LEESWIJZER.....	6
2	Beschrijving van de huidige structuur rond kennisontwikkeling en diffusie in leer- en oefenstof	7
2.1	INLEIDING.....	7
2.2	DE INSTITUTIONALISERING VAN KENNISDIFFUSIE BIJ DE BRANDWEER IN VOGELVLUCHT.....	7
2.3	KENNISONTWIKKELING EN -DIFFUSIE: DE BELANGRIJKSTE ACTOREN BINNEN DE HUIDIGE STRUCTUUR.....	10
2.4	OMSLAG FUNCTIEGERICHT ONDERWIJS.....	13
2.5	EEN UITSTAPJE: KENNISONTWIKKELING EN DIFFUSIE BIJ DE NEDERLANDSE POLITIE EN AMBULANCEDIENSTEN.....	16
3	Empirie: wat leert de praktijk?	19
3.1	INLEIDING.....	19
3.2	Praktijkbevindingen.....	19
4.	Reflectie: Leren is ook verhalen vertellen	24
4.1	INLEIDING.....	24
4.2	PROBLEMATIEK RONDONOM LEREN IN DE PRAKTIJK.....	24
4.3	OPLOSSINGSINRICHTINGEN.....	26
4.4	BRANDWEER EN VERHALEN VERTELLEN.....	28
4.5	CONCLUSIE.....	30
5	Analyse, een overzicht van de belemmeringen voor institutionele kennisdiffusie binnen de brandweer	32
5.1	INLEIDING.....	32
5.2	UNITÉ DE DOCTRINE ONTBREEKT.....	32
5.3	Onduidelijke status leer- en oefenstof.....	32
5.4	Onduidelijke besluitvorming over aanpassing van leer- en oefenstof.....	33
5.5	Uitgave leerstof is een commerciële aangelegenheid.....	33
5.6	Afwezigheid van een mentaliteit/stelsel gericht op éducation permanente.....	34
5.7	Brandweer Nederland bestaat niet.....	35
6.	Het geheel overziend	37
	Afkortingen.....	42
	Lijst van geïnterviewde personen.....	43
	Bijlagen	434

1 Inleiding

Na verschillende ongevallen (bijvoorbeeld de Koningskerk in Haarlem, duikongeval Terneuzen en de brand in de Punt) waarbij brandweermensen om het leven kwamen, is achteraf geconstateerd dat de risico's eigenlijk al bekend waren. 'Bekend' wil hier zeggen dat het risico zich al eerder elders in het land had voorgedaan, dat dit onderzocht was en dat erover geschreven was. Toch blijken dergelijke 'bekende' risico's niet (prominent) in de leerstof en het oefenprogramma van de brandweer aan bod te komen.

In de verkennende rapportage naar de grote brand in De Punt op 9 mei 2008 waarbij drie brandweermensen om het leven kwamen, werd geconstateerd dat de gevaren die inzet in dergelijke industriepanden met zich meebrengen al eerder bij proeven en in de praktijk zichtbaar waren maar toch niet bij desbetreffende brandweermensen bekend waren.¹

Deze constatering leidt onder andere tot de vraag hoe leerstof en oefenprogramma tot stand komen en hoe daarbij (praktijk)kennis van 'buiten' naar 'binnen' de leerstof en het oefenprogramma komt. Aan het Crisislab van de leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid aan de VU is gevraagd een onderzoek hiernaar uit te voeren.

1.2 Aanleiding

De afgelopen 20 jaar zijn 25 brandweerlieden tijdens een inzet of oefening om het leven gekomen.² Vers in het geheugen staan nog duikongevallen (Terneuzen, Almere en Utrecht), omvallende muren (Haarlem) en binnenaanvallen met dodelijke afloop (De Punt). Het aantal gewonden dat de afgelopen jaren onder brandweerpersoneel gevallen is, is niet bekend. Verondersteld mag worden dat dit een veelvoud bedraagt van het aantal dodelijke slachtoffers. Iedere brandweerman met enige ervaring kent uit eigen waarneming wel een of meer gevallen waarin het bijna mis ging.

De brand in De Punt heeft de discussie over nut en noodzaak van de binnenaanval weer actueel gemaakt. Samenvattend stelt de onderzoekscommissie dat de noodlottige brand in De Punt van 9 mei 2008 voor de Nederlandse brandweer de opgave in zich houdt om opnieuw en blijvend te investeren in haar kerntaak, namelijk het brandtechnisch vakmanschap. Hier was immers geen sprake van 'het risico van het vak', maar van een te vermijden incident. De betrokken brandweerfunctionarissen valt naar de mening van de onderzoekscommissie niets te verwijten; zij handelden grosso modo volgens de bestaande procedures en hen was het risico onbekend. *Er dient derhalve volgens de onderzoekscommissie versterkt te worden geïnvesteerd in brandtechnische kennis en in aanpassing van procedures, leerstof, opleiding en oefening aan de resultaten daarvan.*³

Een andere brand die in 2008 alle voorpagina's haalde, was de brand bij de Technische Universiteit Delft. Ook bij deze brand was sprake van een binnenaanval door de brandweer. Ditmaal zonder slachtoffers onder het eigen personeel. Het evaluatierapport naar aanleiding van deze brand bevat de volgende aanbeveling: *Er moet meer duidelijkheid komen over wat er van de brandweer wordt gevraagd wat betreft het beperken van de schade. Hierbij hoort*

¹ Helsloot, I. Oomes, E. Weewer, R. (2008). Verkennend onderzoek brand met dodelijke afloop in De Punt.

² NBDC (2009) 'Omgekomen brandweerlieden'.

³ Helsloot, I. Oomes, E. Weewer, R. (2008). Verkennend onderzoek brand met dodelijke afloop in De Punt.

ook een duidelijk antwoord op de vraag of en wanneer een binnenaanval verantwoord is als er geen mensen meer binnen zijn. Hierbij hoort ook het nadenken over alternatieven voor een binnenaanval⁴.

Ook andere onderzoeken⁵ hebben zich kritisch uitgelaten over het lerende vermogen van de brandweer in Nederland:

In de rapporten Veiligheidsbewustzijn bij Brandweerpersoneel en Vakbekwaamheid Brandweer van de IOOV is geconcludeerd dat de brandweer voor de eigen veiligheid veel meer kan en moet leren van eigen optreden en dat kennis meer en breder moet worden gedeeld. De aanbevelingen richten zich onder meer op het bewust leren van (eigen) ongevallen te ontwikkelen en het ontwikkelen van goede en toegankelijke beschrijvingen en documentatie van brandweerongevallen (casuïstiek) ter ondersteuning van een snelle verspreiding van belangrijke lessen. Hierbij zouden het NIFV en de NVBR een actieve rol moeten spelen.

De aandacht voor specifieke risico's tijdens een repressieve inzet neemt toe. Tijdens opleidingen, oefeningen en in publicaties krijgt dit thema meer aandacht. Tegelijkertijd wordt brandweerbreed geconstateerd dat de voorhanden zijnde kennis niet of in onvoldoende mate breed (landelijk) wordt verankerd.

Evaluaties van incidenten naar aanleiding van repressief optreden leiden veelal, welhaast ritueel, tot conclusies en aanbevelingen die er in hoofdlijnen op neerkomen dat:

- in het betreffende specifieke geval de getroffen brandweerlieden in ieder geval geen nalatigheid of roekeloos optreden kan worden verweten;
- de specifieke risico's tijdens de repressieve fase meer aandacht behoeven.

We kunnen de startobservatie zelfs omdraaien: in Nederland zijn de laatste jaren geen evaluaties bekend van incidenten tijdens de repressieve fase, waarin geconstateerd wordt dat een bepaald risico dat zich tijdens de inzet heeft geopenbaard, tot dan toe onbekend was.⁶ De kennis over de risico's was er wel, maar klaarblijkelijk niet zodanig geïncorporeerd in de instructie van brandweerpersoneel dat dit heeft geleid tot het gewenste, risicomijdende gedrag.

Bovenstaande observaties roepen een belangrijke vraag op:

In hoeverre vindt verspreiding van kennis geïnstitutionaliseerd plaats binnen de brandweer?

Met geïnstitutionaliseerde kennisverspreiding wordt hier bedoeld op de wijze waarop de brandweerorganisatie voorziet in de verspreiding van (nieuwe) kennis via instructie in brede zin naar haar personeel. Instructie betekent daarmee opleiding, oefening en examens.

De hoofdvraag geeft aanleiding tot de volgende voor de handliggende deelvragen:

- via welke formele structuren komt de leer- en oefenstof en examens tot stand?
- hoe vindt de kennisverspreiding in de praktijk plaats?
- daar waar er een verschil is tussen theorie en praktijk, wat zijn de belemmeringen voor een effectieve diffusie van kennis bij de brandweer?

⁴ Brand bij Bouwkunde Evaluatie van de crisisbeheersing en vergunningverlening rond de verwoestende brand bij de Faculteit Bouwkunde van de TU Delft, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, 22 december 2008

⁵ Veiligheidsbewustzijn bij Brandweerpersoneel (2004, IOOV ministerie van BZK, Den Haag) en Vakbekwaamheid brandweer (2004, IOOV, ministerie van BZK, Den Haag)

⁶ Bedoeld is een risico in algemene zin zoals omvallende muren, backdraft, flash over, etc. Niet bedoeld is een specifiek, object gerelateerd risico.

Het Crisislab van de Vrije Universiteit heeft van de Onderzoeksraad voor Veiligheid opdracht gekregen onderzoek te doen naar de institutionele kennisverspreiding binnen de brandweer langs de bovenbeschreven lijnen.

1.3 Afbakening onderzoek

Allereerst moet worden aangetekend dat dit onderzoek nadrukkelijk niet gaat over de *inhoud* van de les- en oefenstof. Er wordt daarmee geen kwalitatief oordeel uitgesproken over de inhoud van de les- en oefenstof.

De meeste incidenten waarbij slachtoffers vallen onder het eigen personeel doen zich voor tijdens de repressieve inzet of het oefenen daarvoor. De scope van dit onderzoek is derhalve primair gericht op de kennisverspreiding met betrekking tot een veilige repressieve inzet van functionarissen (manschap tot en met officier van dienst).

1.4 Opzet onderzoek en leeswijzer

Dit onderzoek bestaat uit de volgende sporen:

Het eerste spoor betreft de (theoretische) beschrijving van actoren, structuren en ontwikkelingen op het gebied van kennisdiffusie. Dit wordt in hoofdstuk 2 beschreven.

Het tweede, empirische spoor beschrijft de wijze waarop de kennisdiffusie in de praktijk plaatsvindt. Dit wordt in hoofdstuk 3 beschreven.

Het derde spoor is het benoemen van het verschil tussen droom en daad, dat wil zeggen de barrières tussen theorie en praktijk van kennisdiffusie. In hoofdstuk 4 wordt daartoe, in essayvorm, de leercultuur van de brandweer beschreven door Ed Oomes. Hoofdstuk 5 loopt de verschillende 'overige' barrières langs.

In hoofdstuk 6 wordt dan tot slot een samenvattende analyse gegeven.

2 Beschrijving van de huidige structuur rond kennisontwikkeling en diffusie in leer- en oefenstof

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de huidige landelijke structuur van kennisontwikkeling, diffusie en beheer van leerstof en oefenprogramma's van de brandweer. Relevante actoren als het NIFV, de NVBR, Redactieraad en lectoren komen hierbij aan bod.

Ook worden de nieuwe ontwikkelingen op het gebied van het brandweeronderwijs beschreven. Het brandweeronderwijs in Nederland bevindt zich namelijk beoogd op een kantelpunt. Het huidige onderwijssysteem kent namelijk een modulaire opzet, maar dit wordt omgevormd tot een functie- en competentiegericht onderwijssysteem. Het nieuwe systeem wordt vormgegeven in het project Kwaliteit brandweerpersoneel.

Allereerst wordt een recente geschiedenis van het Nederlandse brandweeronderwijs gegeven. Vervolgens worden de relevante actoren geïntroduceerd inclusief hun plaats in de huidige structuur. Hierna worden de meest recente ontwikkelingen kort beschreven zoals het genoemde project "kwaliteit brandweerpersoneel".

Ten behoeve van inzicht in de bredere context van opleiden en oefenen binnen de sector openbare orde en veiligheid wordt ook kort ingegaan op de kennisdiffusie bij politie en ambulancezorg.

2.2 De institutionalisering van kennisdiffusie bij de brandweer in vogelvlucht

Institutionalisering van kennis en opleiding binnen de brandweer is – zeker gelet op het lange bestaan van de brandweer – van recente datum. Wij pakken de draad op eind jaren vijftig van de vorige eeuw.⁷ Aan de hand van vier thema's (opleiden, leerstof, examen en oefenen) worden de ontwikkelingen beschreven.

Een belangrijk startpunt is de formele verantwoordelijkheid van gemeenten voor de brandweezorg en daarmee voor de instructie van het personeel. De brandweerwet 1953 had in deze zin de rijksverantwoordelijkheid voor de brandweer die in de oorlogsjaren tot stand was gekomen 'teruggedraaid' naar het gemeentelijke niveau na een felle lobby van de Nederlandse gemeenten.⁸

Opleiden

In 1959 is het Reglement voor de Rijksopleiding tot beroeps brandweerofficier vastgesteld. Met deze opleiding werd beoogd uniformiteit te brengen in de opleiding tot brandweerofficier. In 1962 startte de eerste landelijke opleiding voor brandweerofficieren aan de Rijksbrandweeracademie (RBA). Het liep niet direct storm. Voor de eerste opleiding meldden zich vijf kandidaten (die bij gemeentelijke brandweren waren aangesteld).

In diezelfde jaren zestig is ook een start gemaakt met een meer gestructureerde vorm van (ontwikkeling van) brandweeropleidingen aan de lagere rangen (brandwacht tot brandmeester)⁹. Verantwoordelijk voor het tot stand komen van deze opleidingen was de

⁷ Hoewel de periode daaraan voorafgaand vanuit historisch perspectief relevant is, valt dit buiten het kader van dit onderzoek.

⁸ I. Helsloot, *De Brandweerwet* in Th. De Roos en E. Muller (red.) 'Tekst en commentaar openbare orde en veiligheid', Kluwer, 2007.

⁹ Tevens verzorgde SBOiN de opleiding voor vrijwillig officieren (adjunct-hoofdbrandmeester)

Stichting Brandweeropleiding in Nederland (SBOiN). Doel van de SBOiN was het bevorderen van de kwaliteit van brandweeropleidingen in Nederland. In het bestuur van de SBOiN waren zowel de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) – brandweezorg is een gemeentelijke aangelegenheid – als brandweerorganisaties vertegenwoordigd. De SBOiN zou vanaf die periode leerstof inclusief ondersteunend materiaal gaan (doen) uitgeven. De feitelijke opleidingen werden verzorgd door regionale opleidingsinstituten¹⁰.

De meeste regio's beschikten over een eigen opleidingsinstituut die op basis van leerstof van de SBOiN de opleidingen tot en met brandmeester verzorgden. De opleiding voor (hoofd)instructeurs voor die opleidingen werd weer centraal verzorgd door de SBOiN. Overleg met de regionale afnemers vond plaats via de zogenaamde Raad van Hoofdinstructeurs waarin alle regionale opleidingsinstituten vertegenwoordigd waren. Na de fusie van SBOiN en RBA tot het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (NIBRA) is de Raad voor Hoofdinstructeurs opgegaan in het Landelijk Overleg Brandweeropleidingen (LOBO) waarin de regionale opleidingsinstituten centraal overleggen met bijvoorbeeld het NIBRA.

Vanaf de tweede helft van de jaren '80 is het brandweeronderwijs in Nederland op modulaire leest geschoeid. Dit betekent dat de cursist telkens een module volgt die wordt afgesloten met een examen. Het onderwijs leidt op tot een rang. Om een bepaalde rang te behalen moet een aantal vooraf vastgestelde verplichte en keuze modules succesvol worden afgerond.

In 1995 zijn, zoals net gesteld, de SBOiN en RBA gefuseerd tot het Nederlands Instituut voor Brandweezorg- en Rampenbestrijding (NIBRA). Dit instituut werd wettelijk verantwoordelijk voor de opleiding van brandweerofficieren. Tot de toegestane wettelijke taken behoren verder het verzorgen van oefenen en het doen van onderzoek op het terrein van brandweer en rampenbestrijding. In 2006 heeft het NIBRA een naamswijziging ondergaan. Sindsdien heet het kennisinstituut voor de brandweer het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV) NIBRA¹¹.

De verantwoordelijkheid voor de opleidingen tot het niveau brandmeester (bevelvoerder) is (in tegenstelling tot het officiersniveau) in de huidige situatie niet formeel geregeld. Deze opleidingen worden verzorgd door regionale opleidingsinstituten. Deze instituten – verspreid over het hele land – opereren autonoom, dat wil zeggen niet onder centraal toezicht. Dat betekent dat zij vrij zijn in het bepalen van de inhoud, duur en kosten van de opleiding. Er zijn zowel commerciële als niet-commerciële opleidingsinstituten. De regionale opleidingsinstituten maken in de regel gebruik van het door het NIFV uitgegeven opleidingsmateriaal, maar zijn hiertoe niet verplicht.

Leerstof

Een belangrijk onderdeel van een opleiding is haar leerstof. Tot en met de beginjaren '60 was er geen vaste leerstof voor het lagere operationele brandweerpersoneel. Pas in het begin jaren '60 werd met de oprichting van de SBOiN uniformiteit gebracht in de leerstof van brandweerpersoneel. Doel van de SBOiN was het bevorderen van de kwaliteit van brandweeropleidingen in Nederland. In het bestuur van de SBOiN waren zowel de Vereniging van Nederlandse Gemeenten – brandweezorg is een gemeentelijke aangelegenheid – als brandweerorganisaties vertegenwoordigd

De les- en leerstof werd geschreven door leden van een redactieraad die in stand werd gehouden door de SBOiN. De redactieraad bestond uit vertegenwoordigers uit het

¹⁰ Van een formele band tussen SBOiN en de instituten was geen sprake. De Instituten leidden op tot het examen. Zij konden daarbij gebruik maken van de modules die door SBOiN waren ontwikkeld.

¹¹ Voor de leesbaarheid is er voor gekozen het Nederlands Instituut voor Fysieke veiligheid NIBRA in dit rapport verder aan te duiden als NIFV. Daar waar gesproken wordt over NIBRA, wordt het NIBRA bedoeld van vóór de naamswijziging in 2006.

brandweerveld met specifieke brandweerkennis. Lidmaatschap van de redactieraad was een hoofdzakelijk vrijwillige aangelegenheid. De ontwikkelde leerstof werd vervolgens commercieel uitgegeven door de uitgeverij van de VNG. Een deel van de revenuen stroomde terug naar de SBOiN. De redactieraad is begin jaren negentig geprofessionaliseerd door het aantrekken van redacteurs die de leerstof schreven en vormgaven op basis van aanwijzingen en commentaar van inhoudelijke experts uit het land.¹² Per module werd toen een klankbord met deskundigen uit het brandweerveld ingevoerd.

Door de fusie van SBOiN en RBA in 1995 werd het NIBRA verantwoordelijk voor het ontwikkelen en uitgeven van leerstof voor de lagere rangen. Het NIBRA heeft in eerste instantie de klankbordgroepen van de SBOiN 'overgenomen', maar deze na korte tijd vervangen door één redactieraad met een overkoepelende verantwoordelijkheid voor de inhoud van de leerstof. In de redactieraad zaten leidinggevenden van de brandweer. Op een uit de interviews en beschikbare documentatie niet meer te achterhalen moment eind jaren negentig is deze (tweede) redactieraad stilzwijgend ter ziele gegaan. Vanaf dat moment is er sprake van ad hoc inzet van interne en externe deskundigen bij de leerstofontwikkeling.

Na de naamswijziging van het NIBRA worden haar activiteiten gecontinueerd door het NIFV. Echter, het ontwikkelen van leerstof is niet exclusief voorbehouden aan het NIFV en derhalve vrij voor externe (commerciële) partijen.

Examen

Succesvolle afronding van een module wordt bepaald door het afleggen van een examen. Tot en met maart 1994 was het afnemen en beoordelen van examens een verantwoordelijkheid van het Bureau Brandweerexamens van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Vanaf 1 april 1994 is deze exclusieve verantwoordelijkheid overgenomen door het Nederlands Bureau voor Brandweerexamens (NBBe), een zelfstandig bestuursorgaan.

De inhoud van een module ligt sinds het ontstaan van de modulaire structuur in enkele hoofdlijnen vast in het brandweereexamenreglement. Het brandweereexamenreglement werd tot 2002 beheert en vastgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken (en Koninkrijksrelaties). Vanaf 2002 is ook deze taak een taak van het NBBe geworden. Tevens wordt vanaf die datum een 'Reglementsraad' geïnstalleerd bestaande uit velddeskundigen. Zij adviseert het NBBe over wijzigingsvoorstellen voor de examenreglementen.

Oefenen

Afgezien van het opleiden is ook het oefenen van brandweerpersoneel een lokale verantwoordelijkheid van de gemeente en daarmee van het gemeentelijke of regionale korps. Om de korpsen behulpzaam te zijn bij het realiseren en behouden van een basishoofniveau voor wat betreft de geoefendheid van het personeel, is in 2000 door het ministerie van BZK de Leidraad Oefenen ontwikkeld. De Leidraad Oefenen bestaat uit een serie oefenkaarten en een handleiding voor het gebruik van deze kaarten.

De oefenbank is geplaatst op een website (www.brandweerkennisnet.nl). In een toelichting geeft de redactie van de Oefenbank Brandweer aan er naar te streven om met name de oefeningen voor manschappen volledig te kunnen ondersteunen. Niet alleen met uitgewerkte oefendraaiboeken, maar ook achtergrondinformatie, voorbeelden van oefenbeleidsplannen, oefendraaiboeken en beeldmateriaal¹³. De oefenbank is onder het motto "Voor het veld, door het veld" opgezet als een interactieve 'oefenmarktplaats'.

¹² De redacteurs vormen een afdeling van de SBOiN, het bureau Les- en Leerstof (LEL).

¹³ In de bijlage bij dit rapport treft u een aantal voorbeelden van oefenkaarten en achtergrondinformatie.

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft het NIFV in samenwerking met het Landelijk Platform Regionale Oefencoördinatoren (LPO) van de NVBR in 2006 een nieuwe Leidraad Oefenen ontwikkeld. De onduidelijke juridische status van de Leidraad Oefenen is de reden dat de Leidraad wel digitaal, maar niet op papier beschikbaar is.

De NVBR en het NIFV hebben bij het ministerie van BZK aangedrongen om de herziene Leidraad Oefenen vast te stellen en daarmee een formele status te geven. In haar streven zich te concentreren op haar kerntaken acht het ministerie de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van documenten zoals de Leidraad Oefenen een aangelegenheid van het Veiligheidsberaad. Dit beraad is het hoogste bestuurlijke orgaan waarin alle veiligheidsregio's zijn vertegenwoordigd. Het Veiligheidsberaad op zijn beurt, heeft aangegeven eerst nadere afspraken¹⁴ te willen maken met het ministerie voordat het wil en kan overgaan tot het vaststellen van een brancherichtlijn zoals de Leidraad Oefenen.

Conclusie

Het theoretisch model voor de opleidingen van de brandweer is daarmee in de loop van de jaren 'gegroeid' tot de volgende structuur:

1. uitgangspunt is het examenreglement dat door een onafhankelijk instituut, namelijk het NBBE, wordt onderhouden
2. leerstof wordt op basis daarvan ontwikkeld door formeel iedere marktpartij die dat zou willen, maar feitelijk slechts door het NIFV
3. regionaal worden opleidingen gegeven op basis van de leerstof
4. de opgeleide brandweer functionarissen worden vervolgens getoetst door een onafhankelijk instituut, wederom het NBBE.

De toezicht op de kwaliteit van leerstof en opleidingen ligt theoretisch gezien in handen van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

2.3 Kennisontwikkeling en -diffusie: de belangrijkste actoren binnen de huidige structuur

De belangrijkste actoren op het gebied van kennisontwikkeling en verspreiding binnen de brandweer komen in deze paragraaf aan bod. Als relativerende opmerking vooraf moet gelden dat de beschrijvingen hierna de formele, meestal door de organisatie zelf opgestelde, taken en missies betreffen. Zoals al gesteld, zal de praktijk in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid NIBRA

Ontstaan uit fusies van de Rijksbrandweeracademie en de Stichting Brandweeronderwijs in Nederland, heeft het zelfstandig bestuursorgaan NIFV als wettelijke taak:¹⁵

- Het verzorgen van de leergangen Brandweermanagement;
- Het verzorgen van door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan te wijzen andere opleidingen die met een rijksexamen worden afgesloten;
- Het ontwikkelen van leerstof en instructiemethoden voor deze opleidingen.

Artikel 18a. Brandweerwet 1985

1. Er is een Nederlands instituut voor brandweer en rampenbestrijding. Het instituut bezit rechtspersoonlijkheid.
2. Het instituut heeft de volgende taken:
 - a. het verzorgen van de officiersopleidingen voor de brandweer die met een rijksexamen als bedoeld in artikel 15 worden afgesloten,

¹⁴ Onder meer over het vaststellen van documenten waaraan voor de regio's bindende afspraken in zijn opgenomen.

¹⁵ Zie bijv. www.nifv.nl

b. het verzorgen van de door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan te wijzen andere opleidingen die met een rijksexamen als bedoeld in artikel 15 worden afgesloten,

c. het werven en selecteren van kandidaten voor opleidingen, bedoeld onder a en b, en

d. het ontwikkelen van leerstof en instructiemethoden en -middelen voor de opleidingen, bedoeld onder a en b.

3. Het instituut kan andere werkzaamheden verrichten dan die welke uit de in het tweede lid genoemde taken voortvloeien, voor zover het betreft:

e. het verzorgen van andere opleidingen op het gebied van de brandweezorg en de rampenbestrijding dan die welke in het tweede lid, onder a en b zijn bedoeld, en van oefeningen op dat gebied,

f. het werven en selecteren van kandidaten voor opleidingen en oefeningen, bedoeld onder a,

g. het ontwikkelen van leerstof en instructiemethoden en -middelen voor andere opleidingen dan die welke in het tweede lid, onder a en b, zijn bedoeld,

h. het vaststellen van examenreglementen voor opleidingen die niet met een rijksexamen als bedoeld in artikel 15 worden afgesloten,

i. het ontwikkelen, in stand houden en beschikbaar stellen van expertise met betrekking tot de brandweezorg en rampenbestrijding en

j. het verrichten van andere activiteiten die de deskundigheid van personen op het gebied van de brandweezorg en rampenbestrijding of het functioneren van de organisaties waarvoor zij werkzaam zijn, bevorderen.

Het NIFV rekent het tot haar missie om 'bij te dragen aan het voorkomen, beperken en bestrijden van inbreuken op de veiligheid van de mens en zijn omgeving op het gebied van (geneeskundige) hulpverlening, brand, explosie, gevaarlijke stoffen, natuurgeweld en infrastructuur. De bestuurlijke en operationele procesbeheersing maakt hiervan deel uit.'¹⁶

Het NIFV ziet daarom als haar taak 'het ontwikkelen van kennis, bijdragen aan de vakontwikkeling voor brandweer, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR), crisisbeheersing en leiderschapsontwikkeling om zo de fysieke veiligheid te vergroten.'

Het NIFV heeft zich in 'academies' georganiseerd. De brandweeracademie ontwikkelt lesmateriaal en verzorgt (officiers)opleidingen, bijscholing en oefeningen ten behoeve van de brandweer. Om de uitwisseling te bevorderen tussen onderzoek, onderwijs en beroepspraktijk zijn de lectoraten Brandweerkunde en Brandpreventie ingesteld.¹⁷

Lectoraat brandweerkunde

Het doel van het lectoraat is het integraal ontwikkelen van kennis en kunde op het gebied van brand, brandweer en brandweezorg. En wel op zo'n manier dat nieuw verworven kennis en inzichten op het vakgebied zo direct mogelijk in de brandweeropleidingen en de bijscholings- en oefenprogramma's worden toegepast. De doelstelling is een optimale wisselwerking tussen het professionele veld en de Brandweeracademie.

Tot het beschreven takenpakket van het lectoraat hoort onder meer:¹⁸

- het signaleren en registreren van ontwikkelingen in het brandweerveld;
- het opstellen van een eigen onderzoeksprogramma gericht op de vernieuwing van het onderwijsproces en de beroepspraktijk;
- het valideren van gerealiseerde kennisontwikkeling en praktijkgericht toepassen in brandweeropleidingen en –oefeningen;

¹⁶ 'Missie' NIFV: www.nifv.nl/web/show/id=44807

¹⁷ <http://www.nifv.nl/web/show/id=129997>

¹⁸ <http://www.nifv.nl/web/show/id=48166>

- het lectoraat brandweezorg richt zich in het bijzonder op brandgedrag, repressief optreden en evaluaties daarvan.

Redactieraad Brandweer en Crisisbeheersing van het NIFV

Het beheer van documenten die zijn uitgegeven door het ministerie van BZK valt binnen de toegestane wettelijke taken van het NIFV. Een ingestelde Redactieraad Brandweer en Crisisbeheersing draagt de formele inhoudelijke eindverantwoordelijkheid voor die documenten.¹⁹ De redactieraad is samengesteld uit vertegenwoordigers van brandweer, GHOR, politie, universiteiten, het ministerie van BZK en het NIFV.

Tot de taken van de redactieraad behoort het benoemen van redactieteams. Deze teams, op de kennisdomeinen 'proactie en preventie', 'preparatie, repressie en nazorg' en 'Rampenbestrijding en GHOR', stellen zowel bindende als adviserende (concept) (kennis)documenten op. Een redactieteam bestaat uit onafhankelijke leden met inhoudelijke en/of praktijkkennis van zaken van het betreffende kennisdomein.²⁰

De documenten met een bindend karakter worden na vaststelling door de redactieraad definitief vastgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de voorzitter van de Veiligheidskoepel (Veiligheidsberaad). De redactieraad heeft een secretaris die voorstellen doet voor activiteiten om de implementatie van documenten te bevorderen en het draagvlak te vergroten²¹.

De (huidige en inmiddels derde) redactieraad heeft derhalve geen bemoeienis met de leer- en oefenstof van de brandweer.

Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding

De Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg & Rampenbestrijding (NVBR) is de branchevereniging van en voor de brandweer en rampenbestrijding in Nederland. De vereniging 'ondersteunt de brandweer en alle bij de rampenbestrijding betrokken organisaties bij hun zorg voor de fysieke veiligheid van onze samenleving'.²²

De NVBR is als branchevereniging zonder doorzettingsmacht naar haar leden een netwerkorganisatie. Het hoogst besluitvormende orgaan is de Raad van Regionaal Commandanten (RRC). De RRC benoemt relevante thema's en creëert programma's die uitgewerkt worden in netwerken en werk- en projectgroepen. De NVBR is initiatiefnemer van dan wel namens de branche betrokken bij een groot aantal projecten, variërend van multidisciplinair opleiden en oefenen tot informatiemanagement. Het Project Kwaliteit Brandweerpersoneel is één van de meest in het oogspringende projecten.

Ieder programma wordt aangestuurd door een programmaraad waarin de Raad van Regionaal Commandanten en NVBR-netwerken vertegenwoordigd zijn. Brandweezorg is één van die programma's en specifiek gericht op de brandweerkolom. Dit programma is in het bijzonder belast met de repressieve taken van de brandweer en daarmee het programma dat het meest relevant is voor dit onderzoek.²³

¹⁹ Uit het jaarverslag NIFV 2007: De Redactieraad Brandweer en Crisisbeheersing heeft in 2007 de volgende documenten goedgekeurd:

- Handreiking Voorbereiding treinincidentbestrijding
- Beheersbaarheid van brand
- Leidraad Oefenen (statuswijziging)
- Brandveiligheidsvisie cellen en cellengebouwen
- Brandveiligheidsvisie gezondheidszorggebouwen
- Beheersbaarheid van brand (statuswijziging)

²⁰ <http://www.nifv.nl/web/show/id=48747>

²¹ Redactiestatuut Redactieraad

²² <http://www.nvbr.nl/fe/index.aspx?chapterid=1080>

²³ <http://www.nvbr.nl/fe/index.aspx?ChapterID=1117>

Onder de programmaraad Brandweezorg vallen vijf netwerken waaronder het Netwerk Opleiden en Oefenen. Dit netwerk participeert in het:

- Landelijk Overleg Brandweeropleidingen (LOBO). In dit overleg vindt afstemming plaats tussen vertegenwoordigers van de regionale opleidingsinstituten, het NIBRA en het NBBE. Bovendien wordt binnen dit forum kennis en ervaring uitgewisseld met betrekking tot brandweeropleidingen. Het LOBO is recentelijk betrokken bij de totstandkoming van het Landelijk Protocol levensreddend handelen door de brandweer. Daarnaast heeft het LOBO ingestemd met participatie van vier deelnemers van het LOBO in het pilot-project manschap A.
- Landelijk Platform Regionale Oefencoördinatoren (LPO). Het LPO heeft een adviserende, signalerende taak en speelt een belangrijke rol bij de invoering van de Leidraad Oefenen

Nederlands Bureau voor Brandweerexamens

Het Nederlands Bureau Brandweerexamens (NBBE) maakte onder de naam Bureau Brandweerexamens tot 1 april 1994 deel uit van het ministerie van BZK. Sindsdien is het een zelfstandig bestuursorgaan, belast met de ontwikkeling, de uitvoering, de organisatie en het afnemen van een rijksexamen als bedoeld in artikel 15 van de Brandweerwet 1985.²⁴

Het examenreglement werd in de periode na 1994 wel nog door het ministerie beheert. Sinds 2002 beheert het NBBE ook het examenreglement.

Vanwege haar taak als examinator van het brandweeronderwijs in Nederland, vervult het NBBE een cruciale rol bij de totstandkoming van opleidingen binnen Brandweer Nederland. Het NBBE is het enige orgaan dat in Nederland – in ieder geval in de huidige opzet van het brandweeronderwijs – examens af mag nemen. Diploma's of certificaten zijn, met een enkele uitzondering, zoals voor brandweerdeikers, onbepaald geldig.

NBBE is voor haar financiering afhankelijk van examengelden. Voor ontwikkelactiviteiten, zoals *e-learning*, wordt een beroep gedaan op externe financiering (subsidies)

Artikel 18g. Brandweerwet 1985

1. Er is een Nederlands bureau brandweerexamens dat rechtspersoonlijkheid bezit.
2. Het bureau heeft tot taak:
 - a. te zorgen voor de ontwikkeling, de uitvoering, de organisatie en de afneming van een rijksexamen als bedoeld in [artikel 15](#);
 - b. het afgeven van vrijstellingen en certificaten;
 - c. het vaststellen van de uitslag van een examen en het adviseren aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het afgeven van een diploma.
3. Het bureau kan andere werkzaamheden verrichten dan die welke uit het tweede lid voortvloeien, voor zover het betreft:
 - a. het zorgen voor de ontwikkeling, de uitvoering, de organisatie en de afneming van andere examens op het gebied van de brandweezorg en de rampenbestrijding dan die welke in het tweede lid, onder a, zijn bedoeld, alsmede het afgeven van vrijstellingen, certificaten en diploma's;
 - b. het ontwikkelen, het in stand houden en het beschikbaar stellen van expertise met betrekking tot de examinering van opleidingen op het gebied van de brandweezorg en de rampenbestrijding.

2.4 Omslag functiegericht onderwijs

²⁴ <http://www.nbbe.nl/pagina/taken>

In deze paragraaf wordt een in de perceptie van veel betrokken bij het brandweeronderwijs belangrijke recente ontwikkeling met betrekking tot 'functiegericht onderwijs' geschetst.

Het brandweeronderwijs in Nederland gaat beoogd op de schop. Directe aanleiding hiervoor is het voorgenomen Besluit kwaliteit brandweerpersoneel als afgeleide van de Wet op de veiligheidsregio's. Deze wet, die nog steeds in de conceptfase verkeert²⁵, fungeert als een paraplu voor onderliggende regelgeving, waaronder het Besluit personeel veiligheidsregio's²⁶. Laatstgenoemd besluit moet het huidige Besluit brandweerpersoneel vervangen²⁷.

Om invulling te geven aan de gewijzigde kwaliteitseisen is gestart met het project kwaliteit brandweerpersoneel. Slogan van dit project is 'vakbekwaam worden, vakbekwaam blijven'. Het project gaat daarmee een stap verder dan het huidige brandweeronderwijs dat primair gericht is op het vakbekwaam worden.

In het Besluit personeel veiligheidsregio's worden nadere regels gesteld aan het personeel van de brandweer. Daarnaast biedt het besluit ook de mogelijkheid om nadere regels te stellen aan het personeel van de GHOR.

De eisen richten zich in het bijzonder op de opleidingen die moeten worden gevolgd. De voor de gemiddelde brandweerman het meest in het oogspringende wijziging is het overgaan van een ranggericht naar een functie- en competentiegericht opleidingsstelsel. Dit houdt in dat de functie en daarvoor vereiste competenties bepalend zijn voor de te volgen opleidingen. Dit lijkt een essentiële verandering ten opzichte van de huidige situatie waarbij de opleiding gericht is op de rang (zie onderstaand kader), maar kan in een minimale variant ook worden gezien als een uitdunning en andere ordening van het gestelde in het brandweereexamenreglement.

Bij competentiegericht opleiden draait het om : ²⁸

- een sterke relatie met de beroepspraktijk;
- de kerncompetenties voor de beroepspraktijk bepalend en vormend te laten zijn bij het inrichten van het curriculum;
- voldoende aandacht aan oriëntatie op en ontwikkeling en vernieuwing van het beroep en de beroepspraktijk;
- een permanente reflectie op het beroep en de beroepsuitoefening;
- flexibel en gevarieerd onderwijs zowel qua inhoud als vorm en maakt zoveel mogelijk gebruik van actieve leer- en studiemethodes;
- toename van de zelfsturendheid van de studenten in de opbouw van het curriculum
- de mogelijkheid om te differentiëren tussen studenten,
- persoonlijke leerarrangementen te bouwen en aan te sluiten bij het ingangsniveau van de student.

Het nieuwe opleidingssysteem is dus niet alleen gericht op kennis, maar ook op de ervaring, vaardigheden en persoonlijke eigenschappen die nodig zijn om een specifieke functie bij de brandweer competent te kunnen uitvoeren.

²⁵ Op 7 juli 2008 is het besluit ter consultatie aangeboden. De koepels waaronder het Veiligheidsberaad zijn in de gelegenheid gesteld hier voor 1 oktober 2008 op te reageren. Aansluitend wordt het besluit ter advies voorgelegd aan de Raad van State. Vaststelling van het besluit vindt eerst plaats nadat de Tweede Kamer het voorstel Wet veiligheidsregio's heeft aangenomen.

²⁶ Aanvankelijk was er sprake van een besluit specifiek gericht op de kwaliteit van het brandweerpersoneel. Inmiddels is de noodzaak tot kwaliteitsverbetering niet langer beperkt tot de brandweer, maar strekt het zich uit tot het personeel van de veiligheidsregio's (dus incl. GHOR). Om die reden is niet langer sprake van een Besluit kwaliteit brandweerpersoneel, maar van het Besluit kwaliteit personeel veiligheidsregio's.

²⁷ Een ingangsdatum is nog niet bekend.

²⁸ Startdocument "competentiegericht opleiden op officiersniveau", juni 2003

Op dit moment is de officiersopleiding competentiegericht vormgegeven²⁹ en draaien pilots op het niveau 'manschap A'.

'Werkend leren'

In de nieuwe opleidingssystematiek wordt een grote rol toegekend aan het zogenaamde werkend leren. Doel van het werkend leren is het afleveren van een brandweerfunctionaris die direct inzetbaar is. Het functiegericht opleiden betekent in die zin 'minder lesbank en meer draaibank'.

In het ideale geval vindt de opleiding voor repressieve functies vanwege het realistische karakter deels plaats tijdens een uitruk. Dit blijkt in de praktijk lastig te realiseren. Zo verschilt de uitrukfrequentie per korps, verschilt het type incident en is het organisatorisch lastig extra personeel bovenop de standaardbemanning mee uit te laten rukken. Om die redenen is gekozen voor een situatie waarbij cursisten

- Leren in een gesimuleerde omgeving met behulp van praktijkoefeningen (op het opleidingsinstituut, bij een realistisch oefencentrum en in het eigen korps) en
- Leren in het korps (aan de hand van leeropdrachten en gebruikmakend van korpssoefenavonden).

Het project kwaliteit brandweerpersoneel staat onder leiding van het ministerie van BZK. In de stuurgroep zitten naast BZK, vertegenwoordigers van de NVBR, VNG en NBBE. De stuurgroep geeft opdracht tot het ontwikkelen van leergangen. Per leergang wordt een ontwikkelgroep in het leven geroepen.

Nieuwe vorm van examineren

De omslag in het brandweeronderwijs heeft ook gevolgen voor de wijze van examineren. Het behalen van proeven van bekwaamheid vormt de kern van het nieuwe systeem. De proeve van bekwaamheid is te vergelijken met een pakket van tentamens en examens en komt in de plaats van de zogenaamde eindtermen. De proeve wordt ontwikkeld met behulp van de kwalificatieprofielen (kerntaken, werkzaamheden per kerntaak / keuzes en dilemma's). Per kerntaak worden toetsvormen en beoordelingscriteria geformuleerd. Een proeve van bekwaamheid bestaat uit verschillende toetsmomenten ('proeve onderdelen') tijdens de opleiding. Een kandidaat moet op deze toetsmomenten laten zien in staat te zijn een specifieke functie uit te kunnen voeren.

Er zijn nog geen vastomlijnde ideeën voor een beheersstructuur van het nieuwe brandweeronderwijs. De gedachten gaan uit naar een afstemmingsorgaan, soms ook wel onderwijsraad genoemd. Dit orgaan is belast met het beheer van de leergangen en zou bij uitsluiting bevoegd moeten zijn tot besluitvorming over actualisatie/aanpassing van de leergang. De reikwijdte van dit orgaan zou de gehele leergang moeten betreffen ('vakbekwaam worden tot en met vakbekwaam blijven').

De betrokken actoren

De totstandkoming en ontwikkeling van een specifieke leergang wordt geleid door een ontwikkelgroep. Een ontwikkelgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het NIFV en NBBE en NVBR. Per ontwikkelgroep nemen twee regio's namens de NVBR deel³⁰. Zij vertegenwoordigen daarmee het brandweerveld. De ontwikkelgroepen staan in de regel onder leiding van een onderwijskundige van het NIFV.

Schematisch overzicht totstandkoming leergang

Wat	Wie	Besluitvorming
------------	------------	-----------------------

²⁹ Tot 1 januari 2009 gold een overgangssituatie. Vanaf die datum worden officieren uitsluitend nog via de nieuwe leergangen opgeleid en geëxamineerd.

³⁰ Bij het ontwikkelen van de modules betrok het NIFV zelf deskundigen uit het veld. Bij het ontwikkelen van de leergangen heeft de NVBR deskundigen afgevaardigd. Dit bevordert het draagvlak: de deskundigen nemen deel namens de branche en niet op persoonlijke titel.

<i>FASE 1</i>		
Functieprofiel	NIFV in opdracht van BZK	Stuurgroep
- Kwalificatieprofiel - Proeve van bekwaamheid - Opleidingsplan 3 onderdelen gevoegd in kwalificatiedossier	Ontwikkelgroep NIFV (1), NBBE (1) en NVBR (6)	stuurgroep stuurgroep stuurgroep
<i>FASE 2</i>		
Leergang bestaande uit producten	Ontwikkelgroep	Stuurgroep

Getallen refereren aan het aantal vertegenwoordigers van de betreffende organisatie.

Een beschouwing van het aantal betrokken actoren laat zien dat de feitelijke ontwikkeling van de leergangen tot stand moeten komen op basis van consensus. Daarnaast vindt de ontwikkeling van nieuwe leergangen vooral plaats door de professionals zelfregulatie. Op voorhand kan worden aangenomen dat het gebrek van een eindverantwoordelijke partij consequenties heeft voor de inhoud van de leergang. In de wetenschap wordt kritisch gekeken naar de effectiviteit van dergelijke vormen van professionele autonomie:

“Het zelfreinigend vermogen van professionals schiet soms tekort. Ze reageren defensief op kritiek. Hun werkwijze is voor buitenstaanders vaak niet transparant en ook niet altijd efficiënt. Professionals zijn allergisch voor regels, procedures en/of protocollen, terwijl die soms echt toegevoegde waarde hebben. Een vergelijkende meting, benchmarking, serveren ze soms te gemakkelijk af. Ze zien hun werkzaamheden niet altijd in een context, zijn ook soms slordig in samenwerking. Bovendien hebben ze een broertje dood aan gezag dat niet is gebaseerd op wat zij als vakkennis zien”...³¹

2.5 Een uitstapje: kennisontwikkeling en diffusie bij de Nederlandse politie en ambulancediensten

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de kennisontwikkeling en diffusie van politie en ambulancediensten. Op deze manier wordt de kennisontwikkeling en diffusie van de brandweer Nederland in een breder perspectief geplaatst.

Politie Nederland

De Politieacademie heeft een unieke positie in het Nederlandse onderwijs. Het is de enige instelling in Nederland die onderwijs voor de gehele beroepskolom (van politiemans op straat tot het hogere kader) verzorgt.

De studenten solliciteren bij een specifiek korps en treden daar in dienst. Het korps is daarmee verantwoordelijk voor de geschiktheid voor aanname. De Politieacademie is verantwoordelijk voor examinering van de studenten en bepaalt daarmee het niveau waarop het personeel uiteindelijk kan functioneren.

Leerstof

De Politieacademie maakt de (nieuwe) leerstof voor de gehele beroepskolom. Deze kennis wordt in onderzoeksprogramma's met en door lectoraten ontwikkeld.³²

³¹ Prof.dr. Hans de Bruijn (11 december 2008). 'Manager als chaosbedwinger'. In: Het Financiële Dagblad.

³² Programma Evaluatie Politieonderwijs (2007) Evaluatie van het samenhangend stelsel van politieonderwijs.

Opleiden

De opleidingen voor operationele functies worden verzorgd in regionale opleidingsscholen. Deze scholen vallen hiërarchisch onder de Politieacademie. De opleidingen op officiersniveau (bachelor en masters niveau) worden verzorgd in de centrale vestiging van de Politieacademie in Apeldoorn.

Het onderwijsprogramma van de Politieacademie rust op een vijftal initiële en elf postinitiële beroepsprofielen. De vijftal initiële beroepsprofielen zijn bedoeld voor nieuwe politiemedewerkers en gerangschikt op niveau (van mbo tot wetenschappelijk onderwijs). De postinitiële beroepsprofielen zijn bedoeld voor politiemedewerkers die zich verder willen specialiseren (bijvoorbeeld recherche, milieu, politieleiderschap etc.). Uitgangspunt bij alle beroepsprofielen zijn het behalen van de benodigde competenties. Het onderwijs heeft een dual karakter, wat wil zeggen dat praktijk en onderwijs worden afgewisseld.

Examen

Het handelen van de studenten in de beroepspraktijk wordt beoordeeld aan de hand van verworven competenties. Proeven van bekwaamheid bieden studenten de mogelijkheid hun bekwaamheid te demonstreren. Een proeve kan bestaan uit een arbeidsproeve, een simulatie, een authentieke opdracht en/of een pen-en-papier toets.³³

De proeven van bekwaamheid worden ontwikkeld en afgenomen onder verantwoordelijkheid van het Bureau Examinering (BE). Dit bureau functioneert onafhankelijk binnen de Politieacademie. Als beoordelaar kunnen optreden: docenten van de Politieacademie, praktijkcoaches, trajectbegeleiders en lijnfunctionarissen die zich daarvoor speciaal hebben bekwaamd (en door BE zijn gecertificeerd en namens het BE functioneren). Meer dan 1000 freelancers (vakmensen uit het veld) worden door het BE ingehuurd om als beoordelaar op te treden.³⁴ Het BE zorgt voor een objectief of intersubjectief meetinstrumentarium.³⁵

Oefenen

Diploma's en certificaten zijn onbeperkt geldig. Alleen voor Hulpofficieren van Justitie geldt dat zij om de drie jaar een nieuw certificaat moeten halen om hun functie te behouden.³⁶ Voor bijzondere eenheden als arrestatieteams geldt dat zij aan specifieke fysieke eisen moeten voldoen willen ze hun functie behouden.

Het korps is verantwoordelijk voor de schietvaardigheden van haar personeel en behoort dit jaarlijks te controleren door middel van schietvaardigheidsexamens.

Ambulancediensten

Het Instituut Ambulancezorg Nederland draagt de integrale verantwoordelijkheid voor de opleidingen en nascholing van ambulancepersoneel. De opleidingen zijn ondergebracht in een aparte unit, de Academie voor Ambulancezorg. De sectorale opleidingen en nascholingen zijn verplicht voor alle ambulanceverpleegkundigen, ambulancechauffeurs centralisten van de meldkamer ambulancezorg.

De ontwikkeling van (nieuwe) leerstof en de borging van de kwaliteit van de opleidingen ligt bij de Stichting Ambulancezorg Nederland. Deze stichting kent een bestuur van zeven inhoudsdeskundigen op zorg- en opleidingsgebied.

³³ Programma Evaluatie Politieonderwijs (2007: 33)

³⁴ <http://www.politieacademie.nl/politie/Opleidingen/HetPolitieOnderwijs/Examinering.htm>

³⁵ Programma Evaluatie Politieonderwijs (2007: 33)

³⁶ Informatie uit interview.

3 Empirie: wat leert de praktijk?

3.1 Inleiding

Een theoretische beschrijving van het huidige model van kennisdiffusie in leerstof en oefenprogramma volstaat niet. De praktijk wijkt immers vaak essentieel af van de theorie.

In dit hoofdstuk zal derhalve onder andere voor twee 'kennisatomen' worden bekeken of en hoe ze in het oefenprogramma terecht zijn gekomen³⁷. Het gaat hier om de kennisatomen 'risico omvallen buitenmuur brandend pand' (gerelateerd aan de casus Kerkbrand in Haarlem in 2003) en 'risico explosieve branduitbreiding' (gerelateerd aan de brand in De Punt in 2008).

Voor deze stap zijn betrokkenen, op de 'werkvloer' zoals de auteurs van de leerstof bij het NIFV en regionale oefencoördinatoren geïnterviewd.

3.2 Praktijkbevindingen

Aan de hand van de thema's opleiden, leerstof, examen en oefenen worden de bevindingen uit de empirie gepresenteerd.

Opleiden in de praktijk

Opleidingen voor het 'lagere' brandweerpersoneel (tot de officiersrangen) worden verzorgd door regionale opleidingsinstituten. Uit gesprekken met verschillende betrokkenen komt naar voren dat docenten op deze opleidingsinstituten veel ruimte hebben in het vormgeven van het onderwijsprogramma. Afhankelijk van de 'stokpaartjes' van de docent worden thema's behandeld die – gezien de weinig specifieke exameneisen voor brandweerpersoneel – altijd toepasbaar zijn binnen het programma. Voor de opleidingen in de regionale opleidingscentra wordt – hoewel er formeel sprake is van een vrije markt voor leerstof - exclusief gebruik gemaakt van het materiaal van het NIFV.

Voor studenten geldt dat zij in hun eigen beleving veelal leren voor het halen van de examens en verder denken deze kennis nooit meer nodig te hebben omdat de 'boekenwijsheid' niet aansluit op de praktijk. Ook de leerstofmakers onderkennen dit probleem.

Voorbeelden: De kennis over moleculaire opbouw van de materie in de module Verbranding en Blussing (niveau onderbrandmeester) wordt al sinds jaren door veel cursisten, instructeurs en zelfs leerstofmakers als overbodige ballast beschouwd. Bij cursussen brandweerchauffeur (die overigens geen formele status heeft binnen de modulaire opleidingstructuur) wordt structureel geklaagd over de nut en noodzaak van het kennen van de minimale hoogte waarop zwaailichten mogen worden gemonteerd.

Ontwikkeling en beheer leerstof in de praktijk

Brandweer Nederland kent geen formele lesstof. Dat wat aan informatie voorhanden is in de vorm van modules en bijvoorbeeld 'toolboxes', heeft geen formele status³⁸. Gemakshalve worden de modules de facto vaak wel de status van formele leerstof toebedacht.

³⁷ In opdracht van de Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft het NIFV het rapport *Kennis en Oefening van de brandweer op het gebied van verschijnselen van plotselinge branduitbreiding* opgesteld. (versie 0.6, 18 december 2008). Dit rapport bevat een uitgebreide inventarisatie van alle opleidingen en oefenmogelijkheden op het gebied van verschijnselen van plotselinge branduitbreiding en op het gebied van de binnenaanval die de brandweer in Nederland ter beschikking staan.

³⁸ Het staat onderwijsinstellingen die opleiden voor een brandweerrang vrij om desgewenst zelf les- en leerstof te ontwikkelen.

De modules worden opgesteld, beheerd en uitgegeven door het NIFV. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de onderwijskundige³⁹. De onderwijskundige is er voor verantwoordelijk dat de leerstof (module) op een didactisch verantwoorde wijze wordt geredigeerd. Afhankelijk van bijvoorbeeld de functie waarvoor wordt opgeleid is meer of minder aandacht voor achtergrondinformatie.

De module bevat al die informatie die nodig is om het examen met goed gevolg af te kunnen leggen. Voor wat betreft de inhoud van de module maakt de onderwijskundige gebruik van de kennis die bij het NIFV voorhanden is. Bij de inhoudelijke ontwikkeling van nieuwe producten is een belangrijke plaats weggelegd voor de vakgroepdecaan. Deze is verantwoordelijk voor het uitzetten van de inhoudelijke lijn.

Specificatie voor de kennisatomen 'plotselinge branduitbreiding' of 'instorting'.

Het door het NIFV opgestelde rapport over de in de leerstof te vinden kennis over plotselinge branduitbreiding maakt duidelijk dat eerdere bevindingen over de leerstof in essentie nog steeds geldig zijn: de leerstof beschrijft veel indicatoren voor plotselinge branduitbreiding, maar dit is zinloos als geen rekening gehouden wordt met het feit dat de binnenaanval feitelijk de standaard brandbestrijdingmethode is en dat dus volgens wetenschappelijke bevindingen brandweerpersoneel onder tijdsdruk altijd voor de standaard zullen kiezen.⁴⁰

'Het beeld dat uit de verschillende les- en leerstof naar voren komt, is dat de binnenaanval de dominante tactiek is. Dit geldt zowel voor de wat oudere lesstof als voor de meest recente: inhoudelijk is er in de periode 1992 - 2008 niet veel veranderd. Overwegingen om te komen tot een verantwoorde keuze voor wel of geen binnenaanval komen niet of nauwelijks aan bod.

In de meest recente leerstof worden de veiligheidsaspecten iets meer benadrukt, maar tegelijkertijd wordt gesteld dat de buitenaanval minder effectief en bij zolder-, kap en dakbranden zelfs zinloos is.'⁴¹

In het rapport over de Kerkbrand in Haarlem in 2003 wordt mutatis mutandis hetzelfde geconstateerd over de aandacht voor instorting in de leerstof.⁴² Sinds die tijd is op dat punt de leerstof niet veranderd.

Afhankelijk van het onderwerp kan de onderwijskundige ook gebruik maken van expertise van buiten het instituut. Bijvoorbeeld via de NVBR-netwerken. In de praktijk blijkt de poel met inhoudelijk deskundigen die een bijdrage willen en kunnen leveren, beperkt, aldus de voor dit onderzoek geïnterviewde deskundigen.

Het ontwikkelen en aanpassen van les- en leerstof gebeurt in de praktijk door inhoudelijk deskundigen uit het land. Bijvoorbeeld door speciale leeragenten:

Leeragentschap

Naar aanleiding van het IOOV rapport 'Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel' (2004) is door de NVBR de leeragent geïntroduceerd. Een leeragent is een persoon

³⁹ Tot voor kort: onderwijskundig redacteur.

⁴⁰ I. Helsloot en M. van Duin, Veiligheid bij repressief optreden, 1999.

⁴¹ Kennis en oefening van de brandweer op het gebied van verschijnselen van plotselinge branduitbreiding, NIFV, Versie: 431N8020 en 431N8023 / 0.6, 18 december 2008, p. 22.

⁴² A. Scholtens, Brand in de Koningskerk, IOOV, 2004.

(of organisatieonderdeel) binnen de [brandweer]organisatie die knelpunten bij brandbestrijding en technische hulpverlening als ontwikkelpunt signaleert en omzet in lessen (leerstof) voor het gehele korps. Tot nu toe is er één bijeenkomst van de landelijke leeragenten geweest. Het betrof hier een bijeenkomst in 2009 naar aanleiding van de rapportage over de brand in de Punt.

Er bestaat een grote verscheidenheid in repressieve ervaring op korps- en zelfs kazerneniveau. Dit heeft ook zijn weerslag op de ontwikkeling en actualisering van les- en oefenstof. Bij de ontwikkeling van les- en oefenstof moet daarom vaak worden gekozen voor een soort landelijk gemiddelde, dat overigens nergens als zodanig is gedefinieerd. Les- en oefenstof is om die reden altijd volgend op actuele ontwikkelingen.

Doorlooptijd actualisering leer- en oefenstof in de praktijk

Er zijn geen termijnen voorgeschreven waarbinnen nieuwe inzichten in de les- en oefenstof worden doorgevoerd. In algemene zin geldt dat een dwingend voorgeschreven richtlijn (bijv. afkomstig vanuit de Raad van Regionaal Commandanten) binnen korte tijd in de les- en oefenstof is verwerkt. Voor overige aanbevelingen ligt dit anders.

Of, en in welk tempo bestaande producten worden aangepast hangt af van diverse factoren. Een belangrijke factor is geld. Met de uitgave van publicaties moet het NIFV inkomsten genereren (financiële taakstelling). In het algemeen geldt: hoe lager de oplage, hoe kleiner de kans dat de investeringen worden terugverdiend. Het animo om een uitgave te actualiseren zal lager zijn op het moment dat er nog sprake is van een grote hoeveelheid onverkochte exemplaren.

Aanpassing examens en proeven van bekwaamheid in de praktijk

Het beheer van de examens en proeven van bekwaamheid is een verantwoordelijkheid van het NBBE. De aanpassing van de examens op basis van nieuwe inzichten en ontwikkelingen verloopt niet via een vaste structuur. In de praktijk hangt de vraag of examenstof wordt aangepast en het tempo waarin dit gebeurt af van het initiatief en de opmerkzaamheid van de NBBE-medewerkers of respondenten uit het land (in de regel instructeurs, en/of examenbeoordelaars). Aansluitend worden inhoudelijk deskundigen benaderd om te bepalen op welke manier de nieuwe inzichten in de examenstof moeten worden opgenomen.

Beschouwing van het examenreglement⁴³ laat zien dat de leerdoelen onvoldoende specifiek zijn om te garanderen dat bepaalde stof worden behandeld tijdens de opleiding. Derhalve kan niet worden geborgen dat bijvoorbeeld de genoemde voorbeeld kennisatomen afdoende worden geïntegreerd in het onderwijs en de examens:

Specificatie voor de kennisatomen 'plotselinge branduitbreiding' of 'instorting'.

Als leerdoel in het examenreglement brandwacht (module levensreddende handelingen I) wordt gesteld:

'Een gevaarlijke situatie als zodanig herkennen en de juiste maatregelen nemen ten behoeve van de eigen veiligheid en die van het slachtoffer'.⁴⁴

Dit leerdoel is zo breed geformuleerd dat niet of onvoldoende geborgd kan worden dat bijvoorbeeld de specifieke kennisatomen 'plotselinge branduitbreiding' of 'instorting' behandeld worden in de leerstof of examinering van brandweerlieden.

⁴³ Bijv. Examenreglement Brandwacht (vastgesteld op 18 mei 1992)

⁴⁴ Artikel 15, 1^e lid, Brandweerwet 1985.

In het bijzonder biedt het leerdoel geen beschrijving van handelingsperspectieven. Zo is onduidelijk welke criteria een specifieke situatie 'onveilig' maken. Het gebrek aan zwarte rook en uitslaande vlammen was voor de omgekomen brandweerlieden in De Punt een criterium om de brandende loods te betreden. Het leerdoel zoals hierboven beschreven biedt geen handelingsperspectief voor deze specifieke situatie.

Oefenen in de praktijk

Uit iedere evaluatie blijkt dat oefenen bij de brandweer (op onderdelen) tekortschiet. Er is sprake van een grote vrijblijvendheid. Zowel wat betreft frequentie als inhoud van de oefeningen. Sinds 2000 is er de Leidraad Oefenen. De leidraad bevat oefenkaarten, die korpsen *kunnen* gebruiken bij het oefenen. De leidraad heeft echter geen algemeen verbindend karakter. Korpsen kunnen hiervan afwijken en doen dat ook.

Specificatie voor de kennisatomen 'plotselinge branduitbreiding' of 'instorting'.

In de bijlage van dit rapport worden de oefenkaarten beschreven die aandacht besteden aan 'plotselinge branduitbreiding' of 'instorting'. Zichtbaar is hier feitelijk hetzelfde als hierboven al gemeld voor de leerstof en de examinering: de oefenkaarten bieden geen beschrijving van handelingsperspectieven.

Voor het feitelijk oefenen geldt dat de nadruk in tijd en inspanning ligt op de binnenaanval. Het oefenen van een buitenaanval wordt niet als 'echt' oefenen beschouwd. Ook in brandweerwedstrijden, voor veel vrijwillige korpsen het oefendoel, worden slechts binnenaanvallen geoefend. Nooit komt in dergelijke wedstrijden een scenario voor waarbij de aankomende TS moet besluiten tot 'slechts' een buitenaanval vanwege gevaar voor plotselinge branduitbreiding of instorting.

De animo vanuit de korpsen om de Oefenbank Brandweer te vullen is beperkt. Hier lijkt zich het element van vrijblijvendheid te wreken. Zo is er slechts in beperkte mate sprake van actualisatie. Sinds december 2006 is in een aantal oefenkaarten kleine correcties aangebracht. Dit zijn vooral redactionele aanpassingen, die niet direct betrekking hebben op de inhoud van de oefenkaart. De laatste correcties zijn aangebracht in juni 2007⁴⁵. Bij veel oefenkaarten ontbreekt de achtergrondinformatie over bijvoorbeeld de opzet van oefeningen.

Toezicht op inhoud en kwaliteit

Het toezicht op de inhoud en kwaliteit van de leer- en oefenstof is in de praktijk zeer beperkt. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid beoordeelt slechts op basis van incidenten specifieke delen van de leerstof en opleidingen. Naar ons weten heeft de IOOV zich nooit gebogen over het gehele systeem van brandweeronderwijs. Wel heeft de inspectie zich in een rapport uitgelaten over de omissies ten aanzien van brandweerexamens.⁴⁶ Zo concludeert het IOOV dat er geen goede waarborgen zijn dat de examens (en de daar achterliggende leerstof) voldoende voorbereiden op een effectieve operationele inzet:

"Controle- en/of evaluatiegegevens over de mate van representativiteit van de proeven van de geformuleerde eindtermen zijn niet aanwezig en ook richtlijnen voor de inhoudelijke verantwoording van de examens ontbreken. Zowel in het kader van de

⁴⁵ Blijkens de website zal in 2009 weer een update van de oefenkaarten verschijnen. Naast regulier onderhoud staat op het programma onderhoud en ontwikkeling van oefenkaarten voor: natuurbrandbestrijding, duiken en ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen.

⁴⁶ De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2007). De examinering van het brandweeronderwijs. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

professionalisering van het brandweeronderwijs als ter optimalisering van de eigen werkprocessen van het NBBE, dient het NBBE hier aandacht aan te (gaan) besteden.⁴⁷

⁴⁷ IOOV (2007: 20)

4. Reflectie: leren is ook verhalen vertellen

4.1 Inleiding

Leren, oefenen, trainen en opleiden genieten grote aandacht in het brandweerveld. Er worden veel initiatieven ontwikkeld, zoals de oefenbank en competentiegericht leren. Er wordt veel geroepen over realistisch oefenen, over praktijktraining. En er wordt veel gewezen op de almaar toenemende last aan boeken, bijscholingen en vaardigheidseisen. Zo wordt de module brandweerchauffeur over het algemeen gezien als een nodeloze verzwaring van het opleidingspakket, omdat onvoldoende wordt verteld dat de ontstaansgeschiedenis is bepaald door het doodrijden van burgers op weg naar uitrukken. Uitrukken die achteraf loos bleken te zijn, en waarvoor de chauffeurs zich voor een rechtbank moesten verantwoorden en feitelijk niet konden aantonen hoe het gesteld was met hun rijvaardigheid. Ook andere brandweervaardigheden worden regelmatig bekritiseerd door onder andere rapporten van de IOOV, onlangs nog over OGS. Dit alles overziend kan de vraag gesteld worden hoe effectief het opleidingssysteem van en voor de brandweer eigenlijk is. Als er zo veel aandacht voor is, waarom is er dan ook zo veel weerstand? In deze tekst wordt getracht een tipje van de sluier op te lichten door wat dieper in te zoomen op de leercultuur van brandweermensen. Daarvoor wordt het oefenprogramma van brandweer Schiphol als exemplaar opgevoerd, en gekoppeld aan enkele wetenschappelijke bevindingen over verhalen vertellen en socialisatie als leermechanisme.

4.2 Problematiek rondom leren in de praktijk

In de loop van 2002 is op Schiphol de brandweer oefenplaats in gebruik genomen, de Firefly. Deze Firefly is een zogenaamde *mock-up*, waar op zeer realistische wijze diverse vliegtuigbranden kunnen worden bestreden. Hoewel de Firefly een schaalmodel is, komen de grootte van het object en de vlammen waarheidsgetrouw over. Oefenen is daar letterlijk en figuurlijk een belevenis, het is een lichamelijke ervaring waar alle zintuigen worden aangesproken. Het is leren met je lijf, een vorm van leren overigens waar men bij de brandweer naar uitkijkt en die men gewoonlijk niet ziet als leren. “Lekker knokken op de plaat”.

De leercurve van de brandweermensen is na de opening van de Firefly de eerste jaren zeer stijf geweest. Er konden allerlei inzetconfiguraties worden gesimuleerd die tot dan niet mogelijk waren, waaronder een binnenaanval in het vliegtuig, zowel in de passagiersgebieden en de cockpit als in het bagageruim. Maar ergens in 2007 kwam toch het besef dat de curve begon af te vlakken. De leerervaring kon nog wel worden verdiept, bijvoorbeeld door het introduceren van allerlei (onverwachte) complicaties, maar niet meer worden verbreed. Daar waren diverse redenen voor. Zo was het oefenobject fysiek aan de grens gekomen van het aantal te simuleren scenario's. Meer dan de 26 programma's die het besturingssysteem heeft kunnen er niet worden aangeboden. Verder bleek dat de oefeningen zich voornamelijk richten op skill based⁴⁸ gedrag, drillen in teamverband als het ware. Weliswaar kan je steeds beter worden in je skills (verdiepen) maar je doet geen nieuwe skills op (verbreden). Dat wreekt zich met name op het nivo van de bevelvoerders: naarmate het team de inzet beter onder de knie krijgt, neemt de actieve rol van de bevelvoerder af⁴⁹. Wat overblijft is een coachende, monitorende rol, waarbij de bevelvoerder stuurt op afwijkingen van de standaard. Daarmee ontstaat in zekere zin een zelfsturend team, dat in standaard situaties prima zelf kan functioneren.

⁴⁸ Zie de theorie van Rasmussen over *skill, rule en knowledge based* gedrag.

⁴⁹ Zie sturingsdriehoek in Oomes (2006)

Tegelijkertijd bleek dat bevelvoerders niet persé zaten te wachten op het beoefenen van nieuwe scenario's in groepsverband. Dit soort waarnemingen komt ook naar voren uit oefeningen met afwijkende scenario's bij andere korpsen. Men blijft graag in de eigen, verwachte, routine⁵⁰ hangen en komt moeilijk los uit het vaste patroon. Naar mijn mening zijn daar diverse redenen voor:

- Het is in oefeningen niet eenvoudig om realistische afwijkingen aan te bieden. Daardoor ontstaat bij de bevelvoerder lang niet altijd een impuls om de inzet aan te passen, omdat hij de indicatoren eenvoudigweg niet interpreteert als afwijking. Dit effect treedt zeker bij ervaren bevelvoerders op, die op basis van knetterkasten en oefenrook moeilijk te stimuleren zijn tot het interpreteren van dergelijke oefenmiddelen als bijvoorbeeld een explosieve branduitbreiding.
- Onder tijdsdruk functioneren mensen op basis van herkenning⁵¹. Daardoor is men geneigd skill based gedrag te vertonen, terwijl de omstandigheden een rule based instelling vereisen. Dit punt hangt natuurlijk enigszins samen met het vorige, als de indicatoren onduidelijk zijn is de impuls om ander gedrag te vertonen niet sterk genoeg. Maar de andere kant van de medaille is dat bevelvoerders niet altijd over de kennis en vaardigheden beschikken om hun gedrag aan te passen. Misschien willen ze dus wel ander gedrag laten zien, maar kunnen ze het niet. Er ontbreekt een concreet handelingsperspectief, en de tijdsdruk verergert dat probleem. In die zin zijn oefeningen dus ook vooral bedoeld om te testen of de juiste kennis en vaardigheden paraat zijn, maar is het voor rule based gedrag belangrijk om eerst de betreffende rules te implementeren of te herhalen voordat de oefening plaats vindt.
- Een derde aandachtspunt is dat bevelvoerders een sociale status in de groep bezitten die het normaliter moeilijk maakt om met een gerust hart tijdens een oefening te falen. Er heerst wat dat betreft een onveilig leerklimaat bij de brandweer⁵². Indien de bevelvoerder functioneert conform het verwachtingspatroon van de groep, zal hij zich in dat opzicht kunnen handhaven. Instructeurs en waarnemers die kritiek uitoefenen op de ploeg en / of hun bevelvoerder worden dan gezien als een gezamenlijke vijand die "niet weet hoe het in het echt gaat" en die daarmee dan onschadelijk wordt gemaakt.
- Tot slot zijn de oefenprogramma's vaak ook een routine. Zo ontstaat er een oefenreflex, een mentaal model voor oefensituaties waarin men oefengedrag vertoont, geen repressief gedrag. De oefenreflex is lang niet altijd een bewust fenomeen. Het effect wordt nog eens versterkt door het trainen voor brandweerwedstrijden, zoals is beschreven in het onderzoek naar het ongeval bij De Punt.⁵³

Socialisatie als dominante leervorm

Het externaliseren van brandweervervaring in standaardscenario's en het meetbaar maken van de kwaliteit van brandweeroptreden is een belangrijke pijler voor kwaliteitsverbetering binnen de brandweer. Deze externalisatie staat haaks op de huidige dominante leervorm van de brandweer in Nederland. De initiële brandweeropleiding in Nederland wordt door de meeste korpsen zelf uitgevoerd. Hoewel de les- en leerstof nationaal gecertificeerd is, is de variatie in de kwaliteit van de opleidingen groot. Bovendien is de cursist na het behalen van zijn diploma nog onervaren. Hij wordt vervolgens ingedeeld in een ploeg en zal al snel de heersende gewoontes en methodieken van zijn eigen korps overnemen. Socialisatie is daardoor het overheersende leerpatroon van nieuwe (en bestaande) brandweermensen. Omdat er vrijwel geen objectieveerbare kwaliteitscriteria bestaan anders dan de opkomsttijd, is de kwaliteit van de repressieve inzet moeilijk te ijken en dus ook moeilijk te meten. Daardoor ontstaat een stelsel aan ongeschreven regels en praktijken die opgebouwd is uit de samengestelde ervaringen en meningen van een korps, waardoor de kwaliteit van het optreden moeilijk meetbaar is. In die zin

⁵⁰ David Canter noemt dit scripts, Rhona Flinn een mentaal model

⁵¹ Zie literatuur over RPD en NDM, o.a. Klein

⁵² Zie ook het intermezzo over socialisatie als dominante leervorm

⁵³ Commissie onderzoek brand in De Punt op 9 mei 2008, 2008

zou je de brandweer als een voornamelijk informele organisatie kunnen bestempelen. Het gevolg is dat innovaties binnen de brandweer lastig te implementeren zijn. Bij afwezigheid van normen is een kwaliteitsverbetering immers niet meetbaar en wordt al gauw opgevat als een nieuwe mening die moet concurreren met andere meningen en heersende opvattingen binnen een korps. De innovaties die wel plaatsvinden binnen sommige korpsen en daar ook als kwaliteitsverbetering worden gezien, sneuvelen echter over hetzelfde socialisatiepatroon. Bij de bestrijding van brand en andere ongevallen worden uiteindelijk dus slechts die technieken en tactieken gebruikt die in het verleden als effectief zijn bewezen of die op draagvlak kunnen rekenen bij de opinionleaders van een korps. Vanuit de ervaring zijn ze ontstaan, en vanuit die ervaring zijn ze geborgd.

Samengevat: er zijn diverse redenen waarom bevelvoerenden niet makkelijk uit hun skillbase gedragpatroon stappen. Deze zijn deels niet beïnvloedbaar, zoals de beperkte mogelijkheden van ensceneren. Hetgeen overigens dus ook betekent dat we moeten accepteren dat er een grens zit aan de kwaliteit van de brandweerinzet, zeker als door toenemende preventie de repressieve ervaring afneemt. Deels zijn deze problemen wel aan te pakken. Enerzijds door naar een meetbare inzetkwaliteit te streven, bijvoorbeeld door de introductie van tijd-tempofactoren in standaard scenario's. Een kleine brand is brand meester in een kwartier, een middelbrand in een half uur, een grote brand in een uur. Dergelijke objectiveerbare criteria maken het mogelijk om kwaliteit los te koppelen van een mening en er kan bovendien op getraind worden: verder drillen leidt tot meetbaar snellere inzetten in standaard scenario's.

Er bestaat anders gezegd grote noodzaak tot het beschrijven van een unité de doctrine naast de bestaande modulenstructuur van de brandweer. Een opleidingsmodule is bedoeld om op onderwijskundig verantwoorde wijze (nieuwe) kennis over te brengen. Deze kennis volgt uit vastgelegde (inzet)protocollen over de wijze waarop men in Nederland heeft gemeend de brandbestrijding te moeten uitvoeren (wat weer wat anders is dan het organiseren van de brandbestrijding, deze vergissing is helaas gemeengoed in brandweer Nederland). Zodra deze doctrine verandert, veranderen de modules mee. Als de doctrine niet verandert, veranderen de modules ook niet, tenzij er nieuwe onderwijskundige methodieken worden toegepast. Maar die veranderingen hebben dan betrekking op vorm, niet op inhoud.

Anderzijds moet het oefenprogramma zijn afgestemd op het verschil tussen skillbased leren en rulebased leren. Oefeningen hebben geen zin als de bevelvoerenden niet goed genoeg op de hoogte zijn van de toe te passen rules. Ze zullen dan blijven hangen in hun routine, en ontkennen dat de situatie aanleiding gaf om ander gedrag te vertonen; dat heeft dan weer te maken met de ensceneringsproblemen.

4.3 Oplossingsinrichtingen

De ervaringen met de Firefly waren aanleiding om het oefenprogramma verder door te ontwikkelen. Het mantra van realistisch oefenen als simulatie van de praktijk moest deels worden doorbroken. Daarbij ligt de kern op het sturen van rulebased gedrag: het introduceren van afwijkingen binnen standaards. Deze afwijkingen moeten op twee nivo's worden ervaren.

In de eerste plaats een kennis component: beschikt de bevelvoerende over de juiste kennis om het probleem te tackelen? In de tweede plaats de psychologische component. Wat doet het afwijken van de norm met iemand? Durft hij tegen het verwachtingspatroon in te acteren, of verstopt hij zich achter onduidelijke indicatoren en ensceneringsproblemen? Om deze afwijkingen te introduceren werden twee nieuwe elementen aan het oefenprogramma toegevoegd. In de eerste plaats is een pilot gestart met virtueel oefenen. Deze pilot is bedoeld om ervaring op te doen met realistische indicatoren voor afwijkingen.

De regel van drie:

De psychologische component van gedragsverandering vertoont een interessante vergelijking met 'de regel van drie' van Patrick Hudson. Hudson stelt dat als indicatoren heel duidelijk zijn men zijn gedrag doorzet, of stopt. Het stoplicht staat op rood of op groen. Maar in de praktijk staat het stoplicht vaker op oranje. Men ziet wel een suboptimale situatie, maar dat is onvoldoende aanleiding iets te veranderen. Mogelijke volgende anomalieën worden soortgelijk behandeld, en daar gaat het dan volgens Hudson mis: de dominosteentjes zijn aan het vallen gegaan maar hebben niet tot aanpassing geleid om dat ieder steentje an sich daar geen aanleiding toe gaf. De ongevalsketen is gesmeed. Hudson zegt daarom dat drie keer oranje ook rood is.

Hierbij is de grootste uitdaging om realistische scenario's te maken die aansluiten bij de tijd-tempofactoren zoals vastgelegd of nog vast te leggen in standaard scenario's. Bij dat laatste wreekt zich het ontbreken van doctrine, en er is nog veel ontwikkelwerk te verzetten. Idealiter worden er scenario's uit de doctrine aangeboden in theorie (modulen), oefeningen en bijscholingen. Steeds moet daar de teamperformance dan voorop staan: wordt het scenario afgelopen in de juiste tijd-tempofactoren en wordt er geanticipeerd op afwijkingen? Er bestaat wat dat betreft geen principieel verschil met een project. Brandbestrijding is projectmanagement.

Overigens was een belangrijk aspect van de pilot dat de bevelvoerders oefenden zonder hun ploeg. Ze moesten veilig kunnen slagen of falen in de scenario's, zonder dat hun sociale positie op het spel kwam te staan. Daarmee werd de leerervaring uit het defensief gehaald van oneigenlijke argumenten. Deze veilige leeromgeving stond ook centraal bij het tweede nieuwe element uit het programma, het bespreken van beeldcasussen in groepsverband. Ook dit speelde zich af zonder de ploeg, in een groepje van vier of vijf bevelvoerders met een begeleider. Deze beeldcasussen waren speciaal voor de situatie gemaakt. Ofwel via foto's van internet, met name voor het bespreken van vliegtuigongevallen is het belangrijk om goede foto's te hebben. Het gaat dan echt om bronbestrijding en het inschatten van gevaarsindicatoren (brandkleur, rook etc) om de inzet te bepalen.

Intermezzo: Beeldcasus als verhaal

Bij een van de eerste besprekingen zat de commandant van het korps als begeleider bij de groep. Na de inschietende bespiegelingen over aard en omvang van het incident werd de eerste directe vraag gesteld: Dit is het uitrukbericht, wat ga je vervolgens doen? De bevelvoerders keken elkaar aan, er was sprake van een lichte aarzeling. Waarop de jongste onderbrandmeester besloot te beginnen. Hij ratelde het standaard rijtje van de module OB repressie praktijk af: "Mannen, kleding in orde? Instappen, rijroute bekend, rijden". Enzovoorts. Hij keek daarbij peilend in de rondte, hoe zou de rest reageren? Maar men zei niks, tot de commandant vroeg: "Piet, doe je dat nou echt in de praktijk? Ik kan het me niet voorstellen, ik doe dat soort dingen tenminste nooit. Nou ja bijna nooit". De OB kreeg een rode kop en zei dat hij dat niet deed, daarbij gesteund door instemmend gemompel van de andere bevelvoerders. Waarop de commandant zei: wil je dat dan nooit meer zeggen. We willen alleen weten wat je echt vind of doet, anders kunnen we er niks van leren met zijn allen. Het gaat er hier om dat we met elkaar vaststellen wat we een normale en haalbare manier van optreden vinden. Zie het maar als *best practice*. Onze *best practice*.

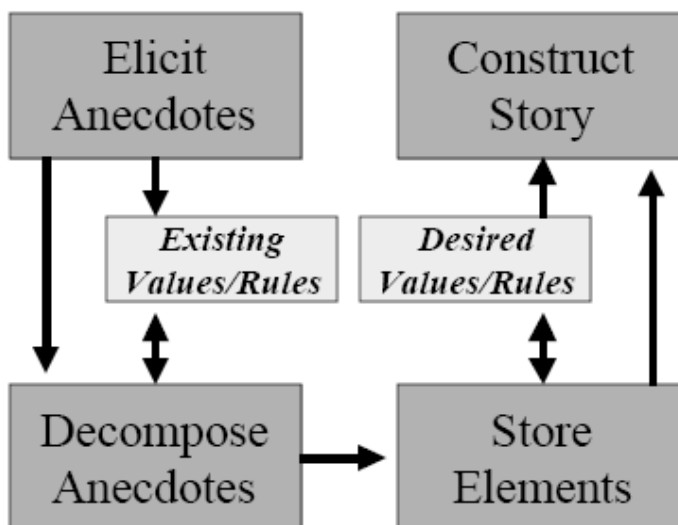
Ofwel er waren foto's van plekken uit het verzorgingsgebied grafisch bewerkt met branden en explosies. Daarbij lag de nadruk vooral op het inschatten van de impact op de omgeving en het luchthavenproces, en wat minder op de technische brandbestrijding. Met name incidentkwalificatie (hoe lang denk je over dit incident te doen en welke kwalificatie geef je dan) en het ontwikkelen van standaards zijn een belangrijk gespreksonderwerp.

4.4 Brandweer en verhalen vertellen

Beide elementen raken aan een belangrijk aspect van de brandweercultuur, namelijk het vertellen en het ervaren van verhalen. In een eerder intermezzo werd al aangegeven dat socialisatie het belangrijkste leermechanisme van de brandweer is. Deze socialisatie is voor een belangrijk deel *learning on the job* en meedoen. Een soort meester – gezelschap, als ware het een gilde. Maar het belangrijkste element van de socialisatie is het vertellen van verhalen. Verhalen over roemruchte collega's uit het verleden, verhalen over huidige personeelsleden, verhalen over inzetten en verhalen die weer van anderen zijn gehoord en worden doorverteld.

De waarheid van een verhaal is nauw verbonden met de status van degene die het vertelt. Zo is hetzelfde verhaal uit de mond van persoon A meer waard dan uit de mond van een ander persoon. In die zin is er geen sprake van objectieve verhalen, en zijn ze ook niet meetbaar. Ze dragen dan ook niet meetbaar toe aan de kwaliteit van een korps. Maar omdat iedereen weet wat de invloed en betekenis is van verhalen, is men nogal zuinig in het overnemen van verhalen (lees werkmethoden) uit andere korpsen. Men kan daar de waarde niet van inschatten omdat de verteller niet in de eigen sociale cultuur is geranked. Eerst moeten invloedrijke vertellers binnen de eigen structuur gaan lopen met een verhaal voordat het enigszins zou kunnen aanslaan. Dit is één van de redenen waarom de brandweer zo moeilijk leert. Snowden noemt dit mechanisme *story virus*: *“Often an organisation will have created a perspective or view of the world, based on its prior history, that prevents learning and creates an unhealthy blindness to reality”*⁵⁴.

Het met elkaar praten over incidenten en over hoe je het zou doen (en dus niet gedaan hebt, er is geen sprake van falen) is feitelijk het produceren van een nieuw verhaal. Omdat dergelijke verhalen in een groepje van bevelvoerders ontstaat is de relatieve waarde gelijk vrij hoog. Er gaat direct sturing uit van zo'n nieuw verhaal op de oefenplaats en bij de nabespreking van oefeningen met zijn ploeg. Daarbij stijgt de positie van de bevelvoerder bovendien ook nog eens omdat hij nieuwe informatie en kennis aan de ploeg kan overdragen. Snowden beschrijft dit mechanisme als volgt in onderstaande figuur:



Het is duidelijk dat verhalen een belangrijke rol vervullen in organisaties. Vaak worden ze alleen gezien als een uiting van cultuur, iets wat zich endogeen vanuit de bestaande deelnemers ontwikkelt en openbaart. Snowden zegt daar iets heel belangrijks bij: je kan zelf

⁵⁴ D.J. Snowden, The Paradox of Story, Journal of Strategy & Scenarioplanning november 1999.

ook verhalen vertellen en daarmee een deel van de organisatie-ontwikkeling sturen. Snowden noemt zeven regels voor organisatieverhalen, overigens geen uitputtend lijstje⁵⁵:

1. Het is even belangrijk om op natuurlijke wijze verhalen te vertellen als om ze te schrijven cq maken. Oftewel, alleen een mooi verhaal maken is niet genoeg, je moet het ook goed kunnen vertellen.
2. Verhalen moeten gebaseerd zijn op anekdotes vanuit de doelgroep. Dat kunnen echte verhalen zijn uit de groep waarop doorgeborduurd wordt door de leiding. Maar het kunnen ook onderzoeksrapporten zijn over ongevallen e.d.
3. Verhalen die niet als echt of als hypocriet worden gezien leiden tot 'anti-verhalen' en verergeren de situatie alleen maar.
4. Je moet voor verhalenprogramma's niet afhankelijk worden van experts. Je kan wel experts gebruiken in het begin, maar uiteindelijk moet je het zelf kunnen draaien met de eigen mensen.
5. Een organisatieverhaal is geen vermaak maar gaat over het behalen van doelen. Dat betekent niet dat je geen mooi verhaal moet maken, maar het moet wel iets raken.
6. Let op met het verwisselen van specifieke situaties voor algemene structuren. Wat in de ene organisatie werkt, hoeft in de andere niet aan te slaan. Dat is voor de brandweer ook één van de belemmerende factoren in leren. Het gebruik van exemplaren, als illustratie van hoe de praktijk werkt, zoals nu geprobeerd is met het onderzoek naar De Punt en het organiseren van de Vakdag door de NVBR op het NIFV (3 februari 2009) is een mooi voorbeeld om een verhaal te veralgemeniseren.
7. Voor het werken met verhalen moeten wel ethische grenzen bewaakt worden. Het moet gaan over het behalen van doelen, over het benadrukken van de missie en visie van de organisatie (sensemaking in de termen van Weick, waar doen we het voor) en niet over het zwart maken van mensen of roddelen over anderen.

Het vertellen van verhalen sluit prima aan op het dominante leerproces van de brandweer, namelijk socialisatie. Het sluit zelfs goed aan op oefenvormen die al bij de brandweer gehanteerd worden, zoals de beeldcasussen. Daar zitten echter wel enkele haken en ogen aan. Je kan niet zo maar de best practice uit de ene organisatie overhevelen naar de andere. Daar is wel een bewerkingsslag op nodig. Oefenen kost veel tijd, ook veel voorbereidingstijd en dus geld. De oefenbank van het NIFV als zodanig is niet toereikend. Dat is een organisatiestructuur van oefendoelen, maar er zit geen verhaal in. Die moet je van instructeurs halen. Het huidige adagium van de bevelvoerder die de eigen oefenbroek moet ophouden werkt dus niet. Je kan de bevelvoerders wel gebruiken als actor om nieuwe verhalen te maken en te laten vertellen. Maar je kan ze niet in afzondering hun eigen verhaal laten maken en dat aan hun ploeg laten vertellen. Dat leidt tot fragmentatie en verhindert een primaire identificatie met de organisatie als geheel, waardoor het deel van de sensemaking faalt.

Het Manas epos is een al duizendjarig bestaand heldendicht uit Kirgistan. Manas is een waarschijnlijk fictieve held over wiens leven in meer dan een half miljoen verzen verteld wordt door de Manaschi, verhalenvertellers die voortkomen uit de orale vertelcultuur van de Kirgiezen. Vanouds zijn de Kirgiezen een nomadenstam die met hun vee door de bergen zwerven. De Manas heeft diverse betekenissen, volgens Nynke van de Heyden in haar proefschrift 'Spirited Performance'. En deze betekenissen zijn afhankelijk van tijd, plaats, inhoud, doel, actoren en betekenis. Daarmee kent de Manas als begrip een vaste plaats in de cultuur van Kirgistan, maar zijn er inhoudelijk oneindige variaties bedacht en verteld. Zo was de Manas tijdens de Russische bezetting zowel een verhaal dat de Kirgizische volksaard beschermde maar werd het tevens een middel om de socialistische heilstaat te verkondigen. Na de val van de muur verdwenen de Russen en werd de Manas het patriotistisch symbool van Kirgistan. Van de

⁵⁵ D.J Snowden, The Art en Science of Story, Strategic Communication Management April 2001.

Heyde concludeert echter dat de politiek slechts de oppervlakte van het epos heeft geraakt: “De onderstroom, die gevoed wordt door dromen, visioenen en persoonlijke toewijding, lijkt een sterkere kracht te zijn dan die van politieke grillen” (pag332)

Het opzetten van de regionale leeragentschappen, zoals onlangs door de RRC is besloten, is ook een methode die het verhalen vertellen ondersteunt. Wel is er nog nader onderzoek nodig met welke verhalen je de leeragenten op pad moet en kan sturen. Zo maar een presentatie mee geven is niet voldoende, er zijn bewerkingen nodig door de leeragenten die specifiek zijn voor hun eigen regio⁵⁶. Niet op de inhoud, niet op de doctrine, maar op de vorm, op de specifieke anekdotes die in de betreffende regio of korps rondgaan. Daarnaast moet de regio zich goed rekenschap geven van de status van de leeragent. Dit moet een functionaris met draagvlak zijn, wiens positie bekend is en van voldoende zwaarte wordt beschouwd door de doelgroep. Het is kortom een belangrijke functie die je bewust moet invullen en niet zonder meer bekleden moet met een ‘overschieter’, jongeling of prepensioener zonder draagvlak. Dan is het project op voorhand mislukt en ontstaan er anti-verhalen.

4.5 Conclusie

Uit het voorgaande kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. Om de leercultuur van de socialisatie te doorbreken is er behoefte aan meetbare kwaliteitsnormen voor het brandweeroptreden die verder gaat dan de opkomsttijd. Deze meetbaarheid kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door standaardscenario's te beschrijven met een standaard bestrijdingstijdpad. Incidentbestrijding als projectmanagement. In de “vanzelfsprekendheid van alledag”⁵⁷ wordt dit externaliseren van kennis genoemd: daarmee ontstaat er een geobjectiveerd systeem van kennis dat via een *plan – do – check – act* cyclus continu kan worden verbeterd. Dit kennissysteem is feitelijk een unité de doctrine en zou in beheer moeten zijn bij de huidige NVBR: de vertegenwoordigers van het veld. De opleidings- en oefenmodulen zijn een onderwijskundige verantwoorde representatie van de doctrine en kunnen in beheer zijn bij een ander orgaan dan het NVBR. Deze modulen kunnen inhoudelijk alleen veranderen als de doctrine wordt aangepast. Wel kan de vorm van de modulen worden veranderd als daarmee de effectiviteit van het leren wordt vergroot.
2. Les en leerstof moeten aansluiten bij de verhaalcultuur van de brandweer. Te abstracte teksten, die aanvoelen of ze geschreven zijn door ‘anderen’ die niet bij de brandweer werken slaan niet aan. Leren is niet alleen een cognitieve activiteit, maar wordt ook beïnvloed door attitudes en emoties. Door een mening over de schrijvers, de inhoud, de betrokken partijen (NBBE, NIFV). Als de cognitie en de emotie niet in balans zijn ontstaat feitelijk het anti-verhaal en leren we de aap een kunstje⁵⁸. *“The fact that the firefighters belong to an oral and their identification with their profession makes me work with narratives and interesting examples from real emergency call outs and other work related situations together with reflections on what had happened, and why”*⁵⁹.
3. De instructeurs moeten voldoende status genieten in het korps. Instructeurs zijn een belangrijke factor in de kennisoverdracht en de selectie van instructeurs behoort dus een strategische keuze te zijn en niet de uitkomst te zijn van een ‘bijverdientraject’ van bijklussende brandweermensen. Dit geldt zowel voor een korps, een regio, als de brandweeracademie. De docenten die worden afgevaardigd aan de officiersopleiding moeten zorgvuldig geselecteerd zijn door het NIFV en de NVBR in overleg met de

⁵⁶ Zie ook de analogie met de Manaschī

⁵⁷ Oomes (2006)

⁵⁸ Een aap een kunstje leren is een veel gehoorde term voor het brandweeronderwijs binnen de brandweer. Het is een verhaal op zich geworden dat veel uitdrukt over hoe het opleidingssysteem ervaren wordt.

⁵⁹ Anna-Lena Göranson, The textbook as bridge or fire wall between practitioners and theorists in vocational training, http://www.caen.iufm.fr/colloque_iartem/pdf/goranson.pdf

korpsen. Göranson zegt over dergelijke kwesties dat het niet om het tekstboek gaat, maar wat de instructeur er mee doet in het klaslokaal. Overigens heeft Göranson, die als editor werkt aan de Zweedse Brandweeracademie, er daar al voor gezorgd dat de tekstboeken aansluiten op de orale verhalencultuur van de brandweer. Dan nog concludeert ze: *“The experience-potential that is contained in the text will not transfer to the reader automatically”*.

4. De leeragenten kunnen een mooi transferpunt vormen in het overbrengen en introduceren van nieuwe kennis. Ook daarvoor geldt dat zowel de keuze van de leeragenten een strategische keuze moet zijn, net als het materiaal waarmee de agenten op pad worden gestuurd. Welk verhaal gaan de leeragenten vertellen, wie bepaalt hun verhaal en hoe wordt dat opgebouwd? De eerste stappen in deze richting zijn hoopgevend, maar de intentie alleen is niet voldoende. Aanbevolen wordt om gedegen te onderzoeken hoe de leeragenten kunnen worden ondersteund met welke verhalen.

5 Analyse: een overzicht van de belemmeringen voor institutionele kennisdiffusie binnen de brandweer

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden een aantal van de in dit onderzoek aan het licht gekomen barrières voor een adequate kennisdiffusie binnen brandweer behandeld.

De volgende, elkaar rakende, aspecten die belemmerend werken bij het realiseren van een uniforme ontwikkeling en verspreiding van kennis binnen de brandweer komen in dit hoofdstuk aan de orde:

- geen unité de doctrine
- status leer- en oefenstof
- besluitvorming over inhoud leer- en oefenstof
- kostenoverwegingen
- geen *éducation permanente*
- brandweer Nederland bestaat niet
- leercultuur brandweer

5.2 Unité de doctrine ontbreekt

Om binnen een grote, wijdvertakte organisatie tot een eenheid in handelen te komen, is het noodzakelijk gezamenlijk een aantal uitgangspunten vast te stellen. Deze uitgangspunten zijn leidend bij het opleiden en optreden. Deze gezamenlijke uitgangspunten duidt men wel aan met de term unité de doctrine. Deze doctrine vormt de leidraad voor het optreden van alle onderdelen van de organisatie⁶⁰. Al het handelen kan beoogd aan deze uitgangspunten worden getoetst.

Het ontbreekt de Nederlandse brandweer aan een dergelijke set van uniforme uitgangspunten op het gebied van repressief optreden. In het oogspringend is bijvoorbeeld de telkens terugkerende discussie over het wel of niet uitvoeren van een binnenaanval en zo ja, onder welke condities.

'Unité de doctrine

Met een uniforme en professionele manier van onderhoud van de diverse publicaties ontstaat de door eenieder gewenste eenduidigheid in terminologie en definities. Ofwel: de *unité de doctrine*. Het hoeft geen betoog dat met de *unité de doctrine* de kwaliteit van de hulpverlening gediend is en daarmee ook de veiligheid van de burger.⁶¹

Het ontbreken van een unité de doctrine vormt een ernstige belemmering om landelijke leer- en oefenstof te ontwikkelen. In de praktijk lijkt men dit op te lossen door de leerstof de positie toe te kennen van unité de doctrine.

5.3 Onduidelijke status leer- en oefenstof

Leer- en oefenstof voor de brandweer heeft in Nederland op dit moment geen formele status. Het NIFV ontwikkelt en actualiseert leerstof, maar dit instituut kan niet dwingend voorschrijven dat deze leerstof ook wordt gebruikt. Opleidingsinstellingen zijn vrij om de NIFV-modules te

⁶⁰ Het leger bijvoorbeeld kent het Handboek soldaat als praktische vertaling van de unité de doctrine. In het handboek is precies voorgeschreven hoe een Nederlandse militair in verschillende beschreven standaardsituaties dient te handelen. Op deze wijze is het voor iedere militair niet alleen duidelijk hoe hij moet handelen, maar ook aan welke criteria zijn handelen wordt getoetst.

⁶¹ www.nifv.nl ('over redactieraad')

gebruiken of om zelf lesstof te ontwikkelen. Zolang de cursisten maar zijn klaargestoomd voor het examen, is de weg daar naartoe in het huidige systeem van minder belang.

Dezelfde observatie geldt *mutatis mutandis* voor de oefenstof. Het NIFV heeft in opdracht van het ministerie in 2000 een Leidraad Oefenen ontwikkeld en deze en in nauwe samenwerking met de NVBR in 2006 herzien. De Leidraad Oefenen helpt korpsen niet alleen bij het opstellen van oefeningen, maar ook bij het opstellen van beleid en planningen. In de praktijk wordt de Leidraad Oefenen door het merendeel van de korpsen in Nederland gebruikt. Maar de Leidraad Oefenen heeft geen formele status en het gebruik ervan is op dit moment ook niet afdwingbaar. De wijze waarop en de mate waarin de Leidraad wordt ingevoerd is dus een aangelegenheid van de individuele korpsen.

5.4 Onduidelijke besluitvorming over aanpassing van leer- en oefenstof.

Er zijn geen vastgestelde criteria op basis waarvan kan worden beoordeeld of een bepaald nieuw inzicht moet worden opgenomen in de leer- en oefenstof. Evenmin bestaat er een vastgelegde procedure om een nieuwe opleiding te ontwikkelen of een bestaande te actualiseren.

Er zijn verschillende *triggers* die kunnen leiden tot aanpassing van leer- en oefenstof zoals:

- nieuwe wet- en regelgeving
- brancherichtlijnen
- nieuwe inzichten (al dan niet vanuit het veld)
- nieuwe technieken
- aanbevelingen op basis van evaluaties en/of rapporten
- bedrijfseconomische overweging van het NIFV

Een verzoek tot aanpassing van les- en oefenstof kan uit tal van hoeken afkomstig zijn en komt bij het NIFV op verschillende plaatsen binnen. De vraag of, en zo ja, hoe aanpassingen moeten worden doorgevoerd, is voor het NIFV niet eenduidig te beantwoorden. De volgende barrières worden genoemd:

- er is niet één loket waar verzoeken tot ontwikkeling/actualisatie binnenkomen.
- discussie in het veld: er is geen officiële brandweerdoctrine op het gebied van repressie
- de brandweer is behoudend als het gaat om innovaties
- aanbevelingen in rapporten zijn niet direct uitvoerbaar omdat nader onderzoek is vereist
- aanbevelingen in rapporten zijn onvoldoende concreet geformuleerd.

Voorbeeld

Op basis van de rapportage naar aanleiding van de brand in De Punt, heeft de Raad van Regionaal Commandanten het belang benadrukt van een gemeenschappelijke visie op de binnen- en buitenaanval. Hiertoe is een 'denktank' ingesteld met vertegenwoordigers uit het NVBR-netwerk Repressie en een onderzoeker van de brand in De Punt. Doel is verkennen van de opties om een gemeenschappelijke doctrine buitenaanval te ontwikkelen. De denktank is tot nu toe tweemaal bij elkaar gekomen, maar heeft nog geen concrete planning voor een eindproduct.

5.5 Uitgave leerstof is een commerciële aangelegenheid

Alle modules en leergangen worden uitgegeven door het NIFV. Het NIFV beschikt hiervoor over een eigen uitgeverij. Afgezien van enkele uitgaven in opdracht, bijvoorbeeld door het ministerie van BZK, geschiedt het ontwikkelen, actualiseren en uitgeven voor rekening en risico van het NIFV. Ook voor het NIFV geldt daarmee het mechanisme van de markt: geen vraag, geen inkomsten. Bij het ontwikkelen en actualiseren van modules en leergangen moet

het NIFV dus steeds rekening houden met de potentiële vraag. Concreet betekent dit dat iedere keer een afweging moet worden gemaakt bij bijvoorbeeld het actualiseren van een module. Het NIFV streeft ernaar om modules gemiddeld eens in de drie jaar te actualiseren. Maar als de investeringskosten hoger zijn dan de te verwachten inkomsten, kan de keuze worden gemaakt de actualisatie uit te stellen, zeker als er nog exemplaren op de plank liggen. Hierbij speelt ook mee dat het NIFV niet verplicht is om modules of leergangen op de markt te brengen. Dit is immers geen wettelijke taak.

Een voorbeeld ter illustratie. Het NIFV geeft de module Onderbrandmeester Vliegtuigbrandbestrijding uit. De inhoud van deze modules is toe aan actualisatie. Het NIFV heeft echter besloten deze modules niet langer te gaan beheren. De modules worden om die reden nu 'overgedragen' aan het College Commandanten Brandweren Burgerluchtvaartterreinen CCBL die de modules verder gaat beheren.

5.6 Afwezigheid van een mentaliteit/stelsel gericht op *éducation permanente*

Brandweerdiploma's en certificaten zijn onder het huidige onderwijsstelsel onbeperkt geldig. Met uitzondering van een enkel diploma zoals dat van duiker, bestaat er geen landelijke verplichting tot opfrissen of bijscholen of zelfs oefenen.⁶²

Zichtbaar is wel dat momenteel de brandweerkorpsen hun verantwoordelijkheid om bij te scholen en te oefenen serieuzer nemen dan in het recente verleden. De (herziene) Leidraad Oefenen levert hieraan zeker een bijdrage. Maar van een (verplichte) reguliere bijscholing is nog steeds geen sprake. Een deel van de bijscholing gebeurt op basis van persoonlijke interesse en belangstelling van de individuele brandweerfunctionaris. Via vakbladen, internet, bijeenkomsten kan de geïnteresseerde brandweerfunctionaris zich een beeld vormen van nieuwe ontwikkelingen. Maar hij zal hiervoor zelf actie moeten ondernemen.

Het ontbreken van een verplichte *éducation permanente* is, zeker als het gaat om de repressieve inzet van brandweerfunctionarissen, evident risicoverhogend. Niet alleen omdat inzichten over wat nu de meest geschikte inzetvorm is, in de loop van de jaren veranderen. Maar ook omdat een scheve situatie kan ontstaan in een korps, kazerne of ploeg: de latere lichter beschikt over andere kennis dan de langerdienende collega's. Het is dan op voorhand geen uitgemaakte zaak dat de nieuwe inzichten zullen prevaleren boven bestaande werkwijzen en gewoonten.

"(...) Daardoor ontstaat een stelsel aan ongeschreven regels en praktijken dat opgebouwd is uit de samengestelde ervaringen en meningen van een korps, grotendeels als informele organisatie te bestempelen. Het gevolg is **dat innovaties binnen de brandweer lastig te implementeren** zijn. Bij afwezigheid van normen is een kwaliteitsverbetering immers niet meetbaar en wordt deze al gauw opgevat als een nieuwe mening die moet concurreren met andere meningen en heersende opvattingen binnen een korps. De innovaties die wel plaatsvinden binnen sommige korpsen en daar ook als kwaliteitsverbetering worden gezien sneuvelen echter over hetzelfde socialisatiepatroon bij andere korpsen. (...) Dit vindt onder andere zijn oorzaken in behoudendheid, conservatisme, een gecultiveerd improvisatievermogen en een cultuur van gezamenlijkheid en consensus."⁶³

⁶² De Inspectie OOV adviseerde in het rapport 'Toezicht op de examinering van het brandweeronderwijs' (2003) de diploma's van het brandweeronderwijs een geldigheidstermijn te geven. Dit heeft er mede toe geleid dat per Examenreglement een beperkte geldigheidsduur van een specifiek certificaat en / of diploma kan worden bepaald. Dit heeft echter nog geen vervolg gekregen.

⁶³ Lectorale Rede Oomes, E. (2006)

Met het project Kwaliteit Brandweerpersoneel wordt beoogd een vorm van permanente bijscholing geïntroduceerd. Het motto van dit project is niet voor niets 'Vakbekwaam worden en vakbekwaam blijven'. Het concept-Besluit Kwaliteit personeel veiligheidsregio's stelt daarom ook uitdrukkelijk dat bij ministeriële regeling regels worden gegeven ten aanzien van het opleiden, examineren, *bijscholen* en oefenen (artikel 2.6).

5.7 Brandweer Nederland bestaat niet

Tijdens het NVBR congres 2008 was televisieverslaggever Fons de Poel op zoek naar antwoord op de vraag: 'wie is de baas van de brandweer?'. Hij sprak met een aantal commandanten, maar er kwam geen eensluidend antwoord op zijn vraag. De zoektocht van De Poel geeft een aardig inkijkje in de organisatie van brandweer Nederland. De conclusie luidt dat er niet één baas is aan te wijzen. Een soortgelijke vraag als 'Wie is de baas van de brandweer?' kan worden gesteld ten aanzien van de ontwikkeling van leerstof voor en binnen Brandweer Nederland. Het antwoord luidt ook min of meer gelijk: er is in Nederland geen persoon of instantie die het laatste woord heeft als het gaat om opleiden en oefenen. Zoals hiervoor al is aangegeven ontbreekt het aan een landelijke doctrine. Uiteindelijk kan ieder opleidingsinstituut en korps voor zich bepalen hoe het vorm geeft aan opleiden en oefenen. Zolang het NBBE-examen maar met goed gevolg wordt doorlopen

De NVBR heeft een ontwikkeling ingezet om meer grip te krijgen op het opleiden en oefenen. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor de Raad van Regionaal Commandanten (RRC). Deze commandanten vormen tezamen het hoogste brandweerverleg. Besluiten genomen door de Raad zijn beoogd te beschouwen als brancherichtlijnen. Iedere brandweer is daarmee in beginsel gehouden zich conform de richtlijn te gedragen. Afwijken is mogelijk, maar daar moet wel een goede onderbouwing voor bestaan.

In de praktijk blijkt het voor de Raad van Regionaal Commandanten minder eenvoudig om uniformiteit af te dwingen. Een goed voorbeeld hiervan is het project Besluit Kwaliteit Brandweerpersoneel. De Raad levert onder meer vanuit de diverse netwerken en door deelname in de stuurgroep een zeer actieve bijdrage aan het project. Toch heeft de Raad zelf nog niet definitief ingestemd met de nieuwe onderwijsopzet (van module naar leergang). Voornaamste struikelblok vormen de kosten die gemoeid zijn met de extra opleidingstijd voor nieuwe functionarissen; dekking hiervoor kan niet binnen de bestaande brandweerbegrotingen worden gevonden zodat bestuurlijke besluitvorming noodzakelijk is⁶⁴.

In het verleden had het ministerie van BZK een belangrijke inhoudelijke stem in de totstandkoming van 'brandweerbeleid'. Het ministerie lijkt het echter steeds minder als haar rol te zien om inhoudelijke bemoeienis te hebben met het brandweerveld. Het ministerie concentreert zich op haar kerntaken en laat momenteel steeds meer inhoud en uitvoering aan het veld over.

5.8 Leercultuur brandweer is een lokale

Kennisverspreiding binnen de brandweer vindt van oudsher voor een groot deel plaats binnen het eigen korps. Ed Oomes spreekt in dit verband over socialisatie als het overheersende leerpatroon binnen de brandweer (zie hoofdstuk 4 van dit rapport). Brandweerpersoneel krijgt een opleiding in regionaal verband met 'eigen' instructeurs die veelal een afwijkend mening

⁶⁴ Speciaal met het oog hierop en voorafgaand aan de finale besluitvorming door de Raad van regionaal Commandanten is de voorzitter van het netwerk Opleiding en Oefenen, P. Joosten, bezig met een rondgang langs alle regio's.

hebben over het belang van de landelijke leerstof. Eenmaal in het bezit van een diploma of certificaat kan men in het eigen korps aan de slag. Daarna leert met vooral van (ervaren) collega's binnen het korps wat de mores binnen dat korps is.

Het feitelijke 'leren' vindt daarmee plaats in de (meestal kleinschalige) praktijk en tijdens oefeningen. Het bijhouden van de kennis geschiedt grosso modo door middel van (niet-verplichte) bijscholing en het volgen van vakliteratuur. Wát aan nieuwe kennis en inzichten wordt opgedaan is ook sterk korpsafhankelijk. Verschillende korpsen hebben verschillende aandachtsgebieden waarop het accent wordt gelegd.

De Inspectie OOV⁶⁵ concludeerde in 2008 dat (ten aanzien van brandweerdruk) er binnen de brandweer een sceptische houding is om te leren van andere korpsen. Dit impliceert dat kennisverspreiding vooral plaatsvindt op basis van ervaringen binnen het eigen korps. "Men [de brandweer, red.] vindt het dan ook altijd niet zo nodig om zich te verdiepen in de toedracht van een ongeval of gaat de confrontatie daarmee zelfs uit de weg door de veronderstelling dat de omstandigheden 'op ons niet van toepassing zijn". In het rapport wordt de cultuur expliciet benoemd als beperkende factor van het leervermogen van de brandweer. Er zijn (zie ook hoofdstuk 4) geen redenen om aan te nemen dat deze situatie uniek voor het brandweerdruk is.

De brandweerman wordt na een basisopleiding dus vooral gevormd binnen zijn eigen korps, kazerne en ploeg.

⁶⁵ IOOV (2008: 7) Veiligheid brandweerdruk beschouwd. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

6. Het geheel overziend

In deze samenvattende analyse worden de bevindingen van het onderzoek naar de institutionele verspreiding van kennis binnen de brandweer samengevat en geanalyseerd.

Een opmerking vooraf moet zijn dat deze samenvattende analyse van dit onderzoek de huidige situatie beschrijft (theorie en praktijk). Gesprekspartners wijzen op de veelheid aan initiatieven die de afgelopen jaren zijn ingezet om te komen tot verandering en verbetering van het systeem van institutionele verspreiding van kennis binnen de brandweer. Wanneer deze initiatieven geen formele of praktische verandering op dit moment hebben meegebracht wordt hier in deze samenvattende analyse niet nader op ingegaan. In de hoofdttekst van het onderzoek worden verschillende van deze initiatieven wel genoemd.

1. Huidig theoretisch concept voor de institutionele verspreiding van kennis bij de brandweer

In Nederland liggen de opleidingseisen op hoofdlijnen voor brandweerpersoneel vast in het zogenaamde 'Algemeen Brandweereexamenreglement'. Dit examenreglement wordt onderhouden door het Nederlands Bureau Brandweerexamens (NBBE) dat op basis daarvan alle individuele brandweermensen examineert. De wettelijke basis voor dit systeem is het Besluit brandweerpersoneel dat stelt dat voor het behalen van een rang het nodig is het corresponderende examen te halen.

De opleidingseisen zijn 'modulair' geformuleerd, dat wil zeggen dat zij per inhoudelijk cluster/thema zijn gegroepeerd. Examens worden per module afgenomen. Voor het behalen van een rang is het dan noodzakelijk om een aantal verplichte modules en een aantal keuzemodules te halen. De keuzemodules bieden de mogelijkheid tot specialisatie. Momenteel is een beweging gaande richting zogenaamd functiegericht opleiden hetgeen betekent dat, afgezien van een zuivering van minder relevant lijkende opleidingseisen, de opleidingseisen integraal per (specialistische) functie worden geformuleerd. Er wordt dan gesproken over leergangen. De eerste leergangen die op dit moment zijn gerealiseerd zijn 'manschap A' en 'bevelvoerder'. Hiermee lopen pilots in een aantal regio's.

Het verzorgen van de landelijke opleiding tot brandweerofficier is een primaire wettelijke taak van het zelfstandig bestuursorgaan Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV).

Opleidingen voor brandweerpersoneel tot de officiersrangen worden verzorgd door regionale opleidingsinstituten. Hierbij gebruiken zij leerstof. Hoewel er formeel sprake is van een vrije markt voor leerstof, is er de facto sprake van een historisch monopolie: feitelijk alle leerstof voor de brandweeropleidingen in Nederland wordt gemaakt door het NIFV. De uitgave van leerstof voor alle brandweerfuncties is een toegestane taak van het zelfstandig bestuursorgaan NIFV. Er bestaat daarmee geen verplichting voor het NIFV om deze leerstof te ontwikkelen, beheren en/of uit te geven. Hetzelfde geldt voor het verzorgen van oefeningen en het doen van onderzoek op het terrein van brandweer en rampenbestrijding. Van belang is de oorsprong van dit monopolie: tot de fusie in 1995 met de Rijksbrandweeracademie (een onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor de officiersopleiding) werd de leerstof gemaakt door de Stichting Brandweeropleidingen in Nederland die aan de VNG gelieerd was. De Nederlandse gemeenten namen daarmee de verantwoordelijkheid voor de leerstofontwikkeling ten behoeve van de gemeentelijke brandweezorg.⁶⁶

⁶⁶ De fusie van SBOiN en RBA in 1995 tot het zelfstandig bestuursorgaan Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding in 1995 (nu NIFV geheten) moet in het licht worden gezien van a) de toenmalige trend om

Het NIFV kent een systeem waarbij de leerstof per module of leergang wordt ontwikkeld of geactualiseerd door een onderwijskundige die inhoudelijke input krijgt van een klankbord gevormd door deskundigen uit het veld. De exameneisen zijn daarvoor een basis. Het NIFV heeft een formele interne structuur ingericht (waarin onder andere lectoren participeren) die de kennistransfer richting leerstof dient te garanderen.

Het theoretisch model voor de opleidingen van de brandweer kent daarmee de volgende structuur:

5. uitgangspunt is het examenreglement dat door een onafhankelijk instituut, namelijk het NBBE, wordt onderhouden
6. leerstof wordt op basis daarvan ontwikkeld door formeel iedere marktpartij die dat zou willen, maar feitelijk slechts door het NIFV
7. regionaal worden opleidingen gegeven op basis van de leerstof
8. de opgeleide brandweer functionarissen worden vervolgens getoetst door een onafhankelijk instituut, wederom het NBBE.

Nota bene: op de kwaliteit van leerstof en opleidingen wordt geen structureel toezicht gehouden. Formeel valt dit wel binnen de bevoegdheid van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, maar deze kijkt een enkele maal thematisch⁶⁷ en overigens slechts naar aanleiding van incidenten naar delen van de leerstof.

Na het behalen van een diploma is deze onbeperkt geldig. Het onderhoud van vaardigheden, maar ook het bijhouden van kennis gebeurt middels een *oefenprogramma* dat elke gemeentelijke brandweer zelf (in enkele gevallen in regionaal verband) opstelt.

Het oefenprogramma voor de brandweer wordt sinds de introductie van de 'Leidraad oefenen' in 2000 door het ministerie van BZK voor steeds groter deel gestuurd door de inhoud van deze formeel adviserende leidraad. Hierin worden frequentie en oefenonderwerpen op hoofdlijnen beschreven. In 2006 is een vernieuwde versie van de leidraad geïntroduceerd. De leidraad oefenen (beide versies) is feitelijk een codificatie van *best practices* vanuit verschillende regio's.

De NVBR heeft collectief besloten een abonnement op de zogenaamde 'oefenbank' die wordt onderhouden door het NIFV te nemen ter ondersteuning van het oefenen. In de oefenbank zijn producten als oefenbeschrijvingen en scenario's opgenomen die moeten helpen bij het organiseren van oefeningen.

2. Huidige praktijk van de institutionele verspreiding van kennis bij de brandweer

Een eerste allesbepalende observatie over de praktijk van institutionele verspreiding van kennis binnen de brandweer moet zijn dat de brandweer een cultuur van orale kennisoverdracht kent die sterk is gebaseerd op informeel leiderschap binnen kazernes/brandweerposten. De (voormalig) lector brandweerkunde Oomes heeft dit betiteld als leren door 'socialisatie'. Instructeurs hebben en nemen mede daarom de vrijheid om de te gebruiken leer- en oefenstof fragmentarisch te behandelen en (van de leerstof) afwijkende opvattingen te huldigen.

Een out-of-the-box vraag zou kunnen zijn of lokale differentiatie van (verspreiding van) brandweerkennis wel ongewenst is. Lokale risico's zouden immers een specifieke

uitvoerende taken van de rijksoverheid naar zelfstandige bestuursorganen over te dragen en b) de wens om te komen tot één niet commercieel kenniscentrum voor de brandweer en rampenbestrijding.

⁶⁷ In het rapport *Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel* van de IOOV uit 2004 is het leersysteem van de brandweer beschouwd.

lokale aanpak kunnen vergen? Waar het gaat om de brandweer moet echter bedacht worden dat de meeste (vrijwillige) brandweerkorpsen (en daarmee hun personeel) nauwelijks met serieuze branden geconfronteerd worden zodat er geen ervaringsbasis kan bestaan voor een lokale opinie over brandweeroptreden.

Een deels daarmee samenhangende veel gehoorde mening binnen het brandweerveld (instructeurs en cursisten) is dat (onderdelen van) modules niet van belang zijn voor de praktijk van het brandweervak. Men leert in de eigen beleving veelal voor het halen van de examens en denkt die kennis nooit meer nodig te hebben omdat de 'boekenwijsheid' niet aansluit op de praktijk.

Leerstofmakers onderkennen dit probleem, maar wijzen in dit verband zelf op de exameneisen die weinig specifiek (voor de brandweer) zijn.

Voorbeelden: De kennis over moleculaire opbouw van de materie in de module Verbranding en Blussing (niveau onderbrandmeester) wordt al sinds jaren door veel cursisten, instructeurs en zelfs leerstofmakers als overbodige ballast beschouwd. Bij cursussen brandweerschouffeur (die overigens geen formele status heeft binnen de modulaire opleidingstructuur) wordt structureel geklaagd over de nut en noodzaak van het kennen van de minimale hoogte waarop zwaailichten mogen worden gemonteerd.

Overigens bestaat er in de praktijk een nauwer verband tussen leerstofontwikkeling, het beheer van het examenreglement en het opstellen en afnemen van examens dan uit het theoretisch tripartiete model lijkt: bij alle worden veelal dezelfde experts uit het veld betrokken door NIFV en NBB. Overigens zijn deze experts veelal weer 'smaakmakers' binnen de eigen regio.

Waar het gaat om de kwaliteit van de leerstof zelf spelen twee factoren een belangrijke rol:

- Een eerste belangrijke beperking bij de ontwikkeling en actualisatie van leerstof is de 'commerciële' grondslag van de leerstofproductie. Leerstof wordt alleen geproduceerd en geactualiseerd als de markt ervoor naar inschatting van het NIFV voldoende omvang heeft of er een subsidie van BZK kan worden verkregen. De historische grondslag van de SBOiN die de totale leerstof als een geheel zag die gefinancierd moest worden door verkoop van vooral de meer gangbare modules lijkt, in de perceptie van verschillende respondenten, in toenemende mate verloren te gaan.

Enkele voorbeelden:
De aanvullende leerstof 'flash over' is slechts 782 keer verkocht, van 'repressieve ventilatie' slechts 466 exemplaren. Daarmee kan het NIFV de kosten voor ontwikkeling bij de huidige verkoopprijs van, respectievelijk, € 10,61 en € 56,60 zeker niet terugverdienen. Deze verkoopcijfers geven ook een indicatie voor de beperkte leercultuur binnen de brandweer.
Door het NIFV is met ingang van dit jaar besloten dat de leerstof voor vliegtuigbrandbestrijding niet meer wordt uitgegeven.

- Een tweede beperking is de keuze van het NIFV om de opbrengsten van leerstof vooral te investeren in professionaliteit op onderwijskundig terrein. Voor de inhoudelijke inbreng in de leerstof is men daarmee afhankelijk van de vrijwillige inbreng vanuit 'praktijkmensen' uit het brandweerveld die in klankbordgroepen functioneren. Dit laatste mede omdat in de dagelijkse praktijk de formele kennisoverdrachtstructuur binnen het NIFV niet werkt, zo onderkennen ook de respondenten binnen het NIFV. Een voorbeeld daarvan is dat de

lector brandweerkunde geen daadwerkelijke bemoeienis heeft (gehad) met de leerstofontwikkeling (de functie is momenteel overigens vacant).

Nieuwe inzichten vanuit wetenschap of internationale praktijk komen daarmee voorspelbaar niet of vertraagd de NIFV-leerstof binnen.

Voor de inhoud van het oefenprogramma gelden gelijke observaties. Aanvullend daarop is voor wat betreft het oefenen sprake van de afwezigheid van (op wetenschappelijk onderzoek gebaseerde) overwegingen over het effect van sommige oefenvormen. Als voorbeeld kan gelden dat het huidige gebruik van flashovercontainers het op routine naar binnen gaan bevordert van brandweerpersoneel in plaats van gepaste voorzichtigheid.

Overigens spreken alle respondenten over een gestage ontwikkeling ten positieve in vooral de oefenpraktijk van de brandweer sinds de introductie van de leidraad oefenen in 2000.

3. En dan de andere kant van de medaille...

De hierboven gegeven conclusies beschrijven de werkelijkheid van het leren bij de brandweer. Voor een goede waardering is het echter ook noodzakelijk naar de bredere context te kijken van organisatie van de brandweer en leren in het bredere veiligheidsdomein.

De Nederlandse brandweer is gefragmenteerd. Slechts in een paar regio's is er sprake van één brandweerorganisatie, de overige bestaan uit tientallen kleine koninkrijkes. Het verantwoordelijk lokaal en regionaal bestuur heeft geen werkelijke interesse in de brandweer zoals vele onderzoeken al hebben laten zien⁶⁸. Beide zaken dragen bij aan een beperkte financiële en organisatorische ruimte waardoor ook de ruimte voor leer- en oefenstofontwikkeling beperkt is.

Wanneer iets breder gekeken wordt naar de leerstof bij politie en de ambulancezorg dan kan het volgende worden opgemerkt:

- De Nederlandse politiediensten hebben een centraal orgaan (De Politieacademie) dat verantwoordelijk is voor de leerstof van alle politiebeambten. De politie kent een systeem van competentiegericht opleiden. Een belangrijk onderdeel daarvan is het 'werkend leren', waarbij politieagenten 'op straat' worden opgeleid door in de praktijk mee te lopen met een ervaren collega. Voor veruit de meeste opleidingen aan de Politieacademie geldt dat het diploma of certificaat levenslang geldig blijft.
- De ambulancezorg in Nederland heeft een centrale stichting (SOSA) met centrale leerstof. Een drijvende motor hiervoor is de vergaande protocolisering binnen de ambulancesector (net zoals algemeen geldt in de medische sector) vanwege de vrees voor aansprakelijkheidsstelling.

4. Conclusies

De overall conclusie van dit onderzoek kan kort zijn: er is momenteel geen institutionele garantie dat relevante (nieuwe) kennis neerdaalt in examenreglement, leerstof en oefenstof van de brandweer. De formeel beschreven tripartiete structuur voor het brandweeronderwijs werkt daarmee niet zoals bedoeld.

Iets dieper gekeken naar de praktijk van het leren door de brandweer kan nog een barrière tegen institutionele verspreiding van kennis worden benoemd: de brandweer leert momenteel toch vooral door orale kennisverspreiding waardoor de lokaal heersende opvattingen over vakmanschap en expertise worden overgebracht. Met andere woorden al zouden

⁶⁸ Commissie onderzoek Cafébrand nieuwjaarsnacht 2001, IOOV 2007.

examenreglement, leerstof en oefenstof van optimale kwaliteit zijn dan nog is er momenteel geen garantie dat de inhoud ervan ook daadwerkelijk verspreid wordt binnen het regionaal opleidingsstelsel.

Het is verleidelijk in een onderzoek als dit om als eerste oorzaak te wijzen op het ontbreken van een wettelijke aangewezen centraal verantwoordelijke voor het systeem van brandweeronderwijs en – oefeningen. Feitelijk echter is deze situatie niet anders dan voor andere gemeentelijke taken of de bedrijfshulptaak binnen het bedrijfsleven. De verantwoordelijkheid voor adequate opleiding en oefening van brandweerpersoneel is helder belegd bij de gemeente die de brede verantwoordelijkheid voor de brandweezorg heeft. Vanuit die verantwoordelijkheid, die natuurlijk nooit op lokaal niveau kan worden waargemaakt, is in het verleden door de VNG de SBOiN opgericht. Na de fusie tot (het huidige) NIFV lijkt de gemeentelijke verantwoordelijkheid echter op de achtergrond te zijn geraakt. Het NIFV zelf kan niet verweten worden dat zij die oorsprong niet (meer) kent of als centrale missie ziet. Illustratief voor de in de loop der jaren verminderde betrokkenheid van het veld bij de leerstof is het feit dat de voormalige ‘redactieraad’ bestaande uit commandanten met een overkoepelende verantwoordelijkheid voor de leerstof die in 1995 werd opgericht ter ziele is gegaan en uit het collectief geheugen van tenminste de NIFV respondenten is verdwenen.

5. Aanbevelingen voor een beter leersysteem bij de brandweer

Gezien het voorgaande liggen de aanbevelingen om tot een beter leersysteem bij de brandweer te komen voor de hand.

In de eerste plaats dient er een bewuste cultuurinterventie plaats te vinden die een sterk commitment van de brandweerleiding vergt. Doel hiervan is om de autonome en vrijblijvende ‘socialisatie leercultuur’ te doorbreken. De gedachte van een ‘education permanente’ (met behulp van bijvoorbeeld certificering) zou hier een essentieel onderdeel van moeten zijn. In hoofdstuk 4 van deze rapportage zijn enkele nadere uitwerkingen van deze aanbeveling gegeven.

In de tweede plaats dient de informeel gecentraliseerde leer- en oefenstof formeel gecentraliseerd te worden. Dit vergt geen wettelijke grondslag, maar wel een commitment van de Nederlandse gemeenten en brandweer (commandanten). De leer- en oefenstof zou derhalve inhoudelijk moet worden opgesteld door een instituut/bureau dat direct gelieerd is aan de Nederlandse gemeenten of brandweer (commandanten).⁶⁹ De (wetenschappelijke) kenniscomponent zou met nadruk in een dergelijk instituut geborgd moeten worden.

Let wel de bovenstaande aanbevelingen hebben slechts effect indien zij *beiden* worden gerealiseerd!

Overigens het is dan mogelijk en noodzakelijk om te komen tot een landelijke ‘unité de doctrine’ voor het brandweeroptreden. De leerstof kan dan werkelijk het ‘handboek soldaat’ voor de brandweermens worden, een rol die het nu veelal in onderzoeken en evaluaties ten onrechte krijgt.

⁶⁹ De wettelijke anti-trust en Europese aanbestedingsbepalingen betekenen dat de Nederlandse brandweer en/of gemeenten formeel geen anderen uitsluitende afnameafspraken met een derde partij kunnen maken tenzij die direct aan henzelf gelieerd is.

Afkortingen

BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
KBP	Kwaliteit Brandweerpersoneel
LEL	(Bureau) Les- en Leerstof
LOBO	Landelijk Overleg Brandweeropleidingen
LPO	Landelijk Platform Regionale Oefencoördinatoren
NBBE	Nederlands Bureau Brandweereexamens
NIBRA	Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding
NIFV	Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid <i>nibra</i>
NVBR	Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding
OvD	Officier van Dienst
RBA	Rijksbrandweeracademie
RRC	Raad van Regionaal Commandanten
SBOiN	Stichting Brandweeropleiding in Nederland
SOSA	Stichting Opleidingen Scholing Ambulancehulpverlening
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VU	Vrije Universiteit

Lijst van geïnterviewde personen

Wim Beckman	Manager Brandweeracademie
Peter Butter	Hoofd Ondersteuning/planning/beheer Brandweer Opleidingcentrum Amsterdam (BOCAS), brandweer Amsterdam-Amstelland
Richard van Diesen	Beleidsmedewerker Nbbe
Annemieke Hendriks	Onderwijskundig redacteur, Brandweeracademie
Lydia van der Hulst	Manager afdeling Informatie, NIFV
Paul Joosten	Commandant brandweer Arnhem (tevens Regionaal Commandant Gelderland-Midden en lid van de Raad van Regionaal Commandanten. Portefeuillehouder Opleiden en Oefenen)
Marc Mijnhout	Instructeur/adviseur Brandweer Opleidingcentrum Amsterdam (BOCAS), brandweer Amsterdam-Amstelland
Jaap Molenaar	Vakgroepdecaan Incidentmanagement / Trainer-adviseur Brandweeracademie
Ed Oomes	Commandant Brandweer Amsterdam Airport Schiphol (tot 1 januari 2009 Lector Brandweerkunde, Brandweeracademie)
Jan Wolter Ouwehand	Directeur Nederlands Instituut voor Bedrijfs hulpverlening
Lex Schruijer	Directiesecretaris NIFV
Frans van der Veen	Hoofd Opleidingen Regionale brandweer Gooi- & Vechtstreek
Ricardo Weewer	plv. Commandant brandweer Amsterdam-Amstelland
Arwin van de Zande	plv. hoofd Logistiek, materieel en Huisvesting Hulpverleningsregio Haaglanden

Overigens is de kennisdiffusie binnen de brandweer onderwerp geweest van een lunchdiscussiebijeenkomst met Amsterdamse brandweerofficieren in december 2008.

Bijlage

Oefenkaarten waarin aandacht is voor plotselinge branduitbreiding en/of instorting

In de Oefenbank Brandweer is oefenstof opgenomen waarin (in)direct aandacht is besteed aan (het signaleren van) de gevaren van *flashover* en *backdraft* en instorting.

Hieronder is een overzicht opgenomen van de relevante oefenkaarten voor de functies manschap, bevelvoerder en Officier van Dienst.

Manschappen

Oefenkaart 101A

Doel: De manschappen zijn zich bewust van de risico's bij brand en passen hun werkwijze hier op aan. De operationele doelen bij deze oefening zijn:

- voorzien de effecten van brand op een bouwconstructie (houten, metalen of betonnen draagconstructie);
- signaleren de gevaren en risico's van brand in een gebouw en nemen de nodige veiligheidsmaatregelen bij:
 - branddoorslag en brandoverslag;
 - opsluiting in kelders en afgesloten ruimten;
 - instorting;
 - risico's van elektra in het gebouw;
 - desoriëntatie door rookontwikkeling.

Bij deze oefenkaart zijn oefendraaiboeken en achtergrondinformatie ontwikkeld.

Oefenkaart 101 B

Doel: de manschappen zijn op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen op het gebied van brandontwikkeling en –bestrijding en hebben inzicht in de toepassing hiervan in het operationele optreden. Bij de oefenkaart is een schema gevoegd van mogelijke thema's op het gebied van brandbestrijding die aan de orde kunnen worden gesteld.

Oefenkaart 101C

Doel: signaleren van een zich ontwikkelende flashover en backdraft en het nemen van de juiste maatregelen. De operationele doelen bij deze oefening zijn:

- manschappen herkennen symptomen van verschillende soorten flashovers en backdrafts in een brandend pand;
- manschappen ervaren en bestrijden een flashover.

Bij deze oefenkaart is ook een Elementaire Oefening uitgewerkt. Daarnaast bevat de oefenbank achtergrondinformatie ('Flashover en backdraft signaleren') behorend bij oefenkaart 101C.

Bevelvoerders

Oefenkaart 201A

Doel: de bevelvoerder is zich bewust van risico's bij brand en kan gevaren herkennen en inschatten. De oefenkaart benoemt vier operationele doelen:

- herkenning van indicatoren van gevaren bij brandontwikkeling (flashover, backdraft, rookexplosie);
- herkenning van indicatoren van branduitbreiding;
- herkenning van de indicatoren van instorting;
- bewustwording van de risico's van elektrocutie, brand in kelders en afgesloten ruimten.

Oefenkaart 201B

Doel: De bevelvoerder is op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen op het gebied van brandontwikkeling en -bestrijding en heeft inzicht in de consequenties hiervan voor het operationele optreden. Bij de oefenkaart is een schema gevoegd van mogelijke thema's op het gebied van brandbestrijding die aan de orde kunnen worden gesteld.

Oefenkaart 202A

Doel: De bevelvoerders passen bij brand continu beeld-, oordeel- en besluitvorming toe als een cyclisch proces. De oefenkaart benoemt de volgende operationele doelen:

- verzamelen van informatie op basis waarvan een beeld van de situatie kan worden gevormd;
- vormen van een oordeel aan de hand van de informatie;
- stellen van prioriteiten en nemen besluiten (acties voor inzetplan).

De oefenhulp bij deze oefenkaart bestaat uit beeldcasussen.

Officier van Dienst

Oefenkaart 301A

Doel: De Ovd is zich bewust van risico's bij brand en kan gevaren herkennen en inschatten. De oefenkaart benoemt vier operationele doelen:

- herkenning van indicatoren van gevaren bij brandontwikkeling (flashover, backdraft, rookexplosie);
- herkenning van indicatoren van branduitbreiding;
- herkenning van de indicatoren van instorting;
- bewustwording van de risico's van elektrocutie, brand in kelders en afgesloten ruimten.

Oefenkaart 302A

Doel: De Ovd past bij brand continu beeld-, oordeel- en besluitvorming toe als een cyclisch proces. De oefenkaart benoemt de volgende operationele doelen:

- de OVD vormt zich een beeld van de situatie op basis van de informatie van (ondermeer) de bevelvoerder;
- de OVD verzamelt aanvullende informatie om zich een oordeel te kunnen vormen;
- de OVD stelt prioriteiten en neemt besluiten (acties voor inzetplan).

De oefenkaart wordt niet ondersteund door beeldmateriaal of achtergrondinformatie.

Oefenkaart 302B

Doel: De Ovd is op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen op het gebied van brandontwikkeling en -bestrijding en heeft inzicht in de consequenties hiervan voor het operationele optreden. De actuele onderwerpen zijn niet verder uitgewerkt.

Naast de functiegerichte oefenkaarten, zijn er ook nog oefenkaarten voor basisoefeningen (Basis Ploeg) en eindoefeningen (Ovd met eenheden). In oefenkaart 501 (Woningbrandbestrijding) komen de gevaren van flashover, backdraft en instorting aan de orde. In de eindoefening (oefenkaart 700) zijn de risico's van flashover, backdraft en instorting niet specifiek benoemd.