

Vergaderjaar 2004–2005

26 956

Beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004

Nr. 30

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 februari 2005

Inleiding

Hierbij bied ik u aan het rapport Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) en mijn reactie op dit rapport. Het rapport treft u aan als bijlage¹ bij deze brief.

Het rapport Veiligheidsbewustzijn is het derde in een reeks onderzoeksrapporten van de Inspectie OOV naar brandweerpersoneel. Het eerste rapport had betrekking op het onderzoek naar het brandweeroptreden bij de brand in de Koningkerk te Haarlem, u aangeboden bij brief van maart 2004 (BZK0400142). Het tweede rapport betrof Vakbekwaamheid brandweer en werd u met mijn beleidsreactie aangeboden op 2 september 2004 (vergaderjaar 2000–2004, 26 956, nr. 21).

Achtergrond

In het Algemeen Overleg van 9 november 2004 hebben wij van gedachten gewisseld over mijn beleidsvoornemens ten aanzien van de kwaliteit van het brandweerpersoneel. Tijdens dit Algemeen Overleg heb ik reeds aangegeven mij zorgen te maken over de voorlopige conclusies van het rapport Veiligheidsbewustzijn en deze te betrekken bij mijn beleidsvoornemens in het kader van de kwaliteit brandweerpersoneel (vergaderjaar 2004–2005, 26 956, nr. 22 en nr. 26).

Tijdens dit Algemeen Overleg heeft u verzocht om het rapport Vakbekwaamheid brandweer nadrukkelijk onder de aandacht te brengen van de gemeenteraden. Ik heb daarop toegezegd het rapport aan de gemeenteraden aan te bieden. Bij brief van 14 december 2004 is dit gebeurd. Het rapport Veiligheidsbewustzijn zal eveneens zowel aan de werkgevers als aan de gemeenteraden worden aangeboden.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Conclusies en verbetervoorstellen

De kern van het onderzoek komt tot uitdrukking in de ondertitel van het rapport «Leert de brandweer van de lessen uit eerdere ongevallen met brandweerlieden?» Het antwoord op deze vraag luidt volgens de Inspectie OOV kort samengevat dat de brandweer voor de eigen veiligheid veel meer kan en moet leren van het eigen optreden. Op basis van de bevindingen en conclusies uit het onderzoek Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel zijn door de Inspectie OOV een aantal verbetervoorstellen geformuleerd.

1. Organiseer bij de brandweer het bewust leren van (eigen) ongevallen. Bundel daarbij de krachten om op regionaal niveau competentie en capaciteit («de leeragent») te creëren om (bijna)-ongevallen structureel te onderzoeken en te beoordelen op relevante lessen voor korpsen binnen de regio. Het organiseren van bijscholing over (veiligheids-)ontwikkelingen kan daarbij tevens worden meegenomen.
2. Gezien de aard van het werk is er bij de brandweer grote behoefte aan mensen die bereid zijn een of twee stappen extra te zetten. Angst is echter ook een onmisbare bondgenoot bij het werk van de brandweer die waarschuwt voor gevaarlijke situaties. Overweeg bij de werving van nieuw brandweerpersoneel de invoering van een negatief selectie-criterium om personen die geen of onvoldoende angst kennen te weren. Ontwikkel een instrument dat in de praktijk voor de selectie kan worden gehanteerd.
3. De meeste brandwachten maken nauwelijks nog ernstige (binnen-)branden en incidenten mee. Het realistisch oefenen vindt nog maar in beperkte mate plaats. Ontwikkel daarom – voor het onderhouden van de vakbekwaamheid – een «simulator» en stel deze beschikbaar voor het oefenen door alle leden van de brandweerploeg. Dit kan op basis van reeds ontwikkelde en nog te ontwikkelen draaiboeken in het kader van de Nibra Oefenbank.
4. Ontwikkel goede beschrijvingen en documentatie van brandweerongevallen die goed toegankelijk zijn voor brandweerkorpsen ter ondersteuning van een snelle verspreiding van belangrijke lessen inzake risicobeoordeling en risicobeheersing. Het ligt in de rede om dit voor wat betreft de regiefunctie op landelijk niveau (bijvoorbeeld het Nibra) te organiseren en deze centraal verzamelde, door de regio's aangeleverde casuïstiek beschikbaar te stellen via bijvoorbeeld BrandweerKennisNet.
5. Draag zorg voor de borging van de inhoudelijke kwaliteit van de instructeur. Dit kan bijvoorbeeld door het opzetten van een structureel bijscholingsprogramma voor instructeurs. Ontwikkel voldoende visuele hulpmiddelen bij de les- en leerstof om risicobeoordeling en risicomangement bij repressief optreden goed op de «student» over te kunnen brengen.
6. Ontwikkel een actieplan om de kwaliteit van de les- en oefenavonden te verbeteren en te borgen.
7. Bevelvoerders dienen een voorbeeldfunctie te tonen bij veilig werken en het naleven van regels en voorschriften. Ook in de arbeidsorganisaties zoals de brandweer is het geven van het goede voorbeeld door leidinggevenden de meest effectieve beïnvloedings- en leermethode.
8. Het verdient aanbeveling in de individuele korpsen een gedragscode voor operationele brandweermensen rond gevaar, veiligheid en risico op te stellen, vast te leggen en uit te dragen. Daaruit dient voor een ieder duidelijk te zijn wat wel of wat niet te doen bij een inzet en onder welke (risicovolle) omstandigheden.
9. Creëer een ontmoetingsplek waar mensen vanuit het brandweerveld met elkaar kunnen doordenken welke ontwikkelingen wenselijk zijn en hoe verbeterprocessen kunnen worden opgezet en ingezet.

De uitwerking van alle verbetervoorstellen in de lokale situatie is de verantwoordelijkheid van de regio's en de korpsen zelf. Een aantal ervan valt mede onder mijn verantwoordelijkheid. Op de verbetervoorstellen 1 tot en met 6 zal ik nader ingaan.

Overleg sector

Er wordt nogal wat verwacht van de brandweer en haar personeel. De brandweer adviseert bij veiligheidsvraagstukken, zoals vervoer van gevaarlijke stoffen, milieuvergunningaanvragen voor gevaarlijke fabrieken, brandveiligheid van gebouwen. De brandweer dient zich voor te bereiden op hulpverlening bij dieren in nood, branden, kleine en grote ongevallen, rampen, terreur en crises. En de brandweer is bezig met repressie, het bestrijden van al deze incidenten. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt in grote of kleine repressieve taken. Elke brandweerman of -vrouw in repressieve dienst is hulpverlener bij alle soorten van inzet, van klein tot groot.

In het Algemeen Overleg van 9 november 2004 heb ik aangegeven dat als het gaat om de kwaliteit van het brandweerpersoneel er sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid. Ik ben verantwoordelijk voor het aangeven van de landelijke kaders en het formuleren van landelijke basis-eisen. Mijn verantwoordelijkheid voor de brandweer komt mede voort uit de rol van de brandweer voor het grootschalig optreden bij zware ongevallen, rampen, terreur en crises. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de eigen brandweerorganisatie en de individuele werknemers.

Ik ben voornemens met de gemeenten en de beroepsgroep in overleg te treden over de vraag welke activiteiten zij zullen ondernemen in reactie op het rapport van de Inspectie OOV.

Reactie op de verbetervoorstellen

De uitkomsten van het rapport van de Inspectie OOV zijn zorgelijk en laten zien dat het probleem diep geworteld is in de cultuur en de structuur van de brandweer. Twee beleidsthema's zullen de structuur en cultuur van de brandweer in de komende twee jaar gaan beïnvloeden en bijdragen aan verbetering op de door de Inspectie OOV gesignaleerde terreinen. Dit betreft het beleid rond veiligheidsregio's en de wijziging van het Besluit brandweerpersoneel.

Veiligheidsregio's

Ik verwacht dat de ontwikkelingen die ingezet zijn met de vorming van veiligheidsregio's (vergaderjaar 2003–2004, 29 517, nr. 1) zullen leiden tot verdere regionalisering van het beheer van de brandweer met doorzettingsmacht van de regionaal commandant. Op de precieze vormgeving daarvan kan ik nog niet ingaan. Dit is nog onderwerp van overleg met de sector. Deze vorm van regionalisering biedt aanknopingspunten om het leervermogen van de brandweer en haar personeel op regionaal niveau te verbeteren, bijvoorbeeld door het creëren van een soort leeragent. Het is uiteindelijk wel de verantwoordelijkheid van de regio's zelf om dit verbetervoorstel op te pakken.

Wijziging Besluit brandweerpersoneel

In het Algemeen Overleg van 9 november 2004 bent u akkoord gegaan met een fundamentele wijziging van het systeem dat mij ter beschikking staat om de kwaliteit van het brandweerpersoneel te borgen. Wijziging

van het Besluit brandweerpersoneel is daarvoor noodzakelijk. Daarover heb ik inmiddels overeenstemming bereikt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (die zowel het bestuur als de werkgevers vertegenwoordigen) en de beroepsgroep over de volgende punten.

- Het nieuwe besluit is functiegericht in tegenstelling tot het huidige ranggerichte besluit.
- Er is gekozen voor gelaagde regelgeving. Het besluit vormt het algemeen kader, daarnaast zijn er nadere regels van de minister van BZK die uitgewerkt worden in instrumenten of reglementen. De sector doet voorstellen voor de normen die in de nadere regels worden opgenomen.
- Het besluit is integraal en bevat regels ten aanzien van selectie, opleidingen, examinering, oefenen en bijscholing.
- Het besluit geldt voor zowel vrijwilligers als beroeps.

De inhoud en wijze van het tot stand komen van deze normen is nu onderwerp van overleg. In juli zal ik u informeren over de voortgang van het nieuwe Besluit brandweerpersoneel en het bijbehorende tijdspad. Met dit nieuwe besluit wordt de norm gedefinieerd voor competent worden en competent blijven van brandweerpersoneel. Het spreekt vanzelf dat risicobewustzijn onderdeel uitmaakt van het competent worden en blijven.

Een aantal initiatieven dat is genomen zijn in het kader van de wijziging van het Besluit brandweerpersoneel sluit aan bij de verbetervoorstellen van de Inspectie OOV. Hieronder zal ik nader op deze initiatieven ingaan.

Selectie

Onderdeel van de wijziging van het Besluit brandweerpersoneel is het open vaststellen van landelijke selectie eisen. Deze eisen zijn minimumeisen en vloeien voort uit de eisen van het vak. In het kader van het verbetervoorstel van de Inspectie OOV over de mogelijke invoering van een negatief selectiecriteria zal ik met de sector bezien of het werkbaar is om bij de selectie aandacht te besteden aan de wijze waarop kandidaten omgaan met risico's.

Leidraad oefenen

Ik heb het Nibra opdracht gegeven voor de ontwikkeling en implementatie van een nieuwe versie van de Leidraad Oefenen. Daarbij zal bijzondere aandacht worden besteed, in navolging van de verbetervoorstellen van de Inspectie OOV, aan casuïstiek en het leren van incidenten. De nieuwe Leidraad zal naar verwachting begin 2006 worden afgerond. In navolging van het opleiden en examineren wordt hiermee ook het oefenen competentiegericht. Op deze manier hebben de korpsen en de regio's een instrument om de kwaliteit van de oefenavonden te verbeteren en te borgen.

Onderzoek simulatie

Eén van de voorstellen van de Inspectie OOV betreft het ontwikkelen van een simulator voor de brandweer voor het onderhouden van de vakbekwaamheid. Vanaf begin dit jaar onderzoekt het Nibra de simulatiemogelijkheden voor de beoordeling van veiligheidssituaties en oefen- en opleidingsdoeleinden. De uitkomst zal leiden tot simulatiemethoden waar de gehele beroepsgroep gebruik van kan maken.

Bijscholing bevelvoerders en officieren van dienst

Naar aanleiding van het rapport Vakbekwaamheid brandweer en het rapport Veiligheidsbewustzijn brandweerpersoneel heb ik het Nibra opdracht gegeven om, in samenwerking met vertegenwoordigers van het

veld, een bijscholingscursus te ontwikkelen voor bevelvoerders en officieren van dienst. Het Nibra is inmiddels gestart met het ontwikkelen van deze bijscholingscursus. De cursus start in januari 2006. Ik sluit hiermee aan bij het voorstel van de Inspectie OOV tot het organiseren van bijscholing over (veiligheids-)ontwikkelingen.

Kwaliteitsimpuls instructeurs

In het najaar van 2005 gaat de eerste functiegerichte en competentiegerichte officiersopleiding van start. De manschappen en bevelvoerders worden vanaf 2007 op genoemde wijze opgeleid. Competentiegericht opleiden betekent dat er veel aandacht is voor leren op de werkplek. Belangrijke succesfactor van competentiegericht opleiden is de kwaliteit van de instructeurs. Voor het laatste ben ik voornemens om alle brandweer-instructeurs op het niveau manschappen en bevelvoerders eenmalig bij te scholen in het competentiegericht opleiden. Ik bereik hiermee een kwaliteitsimpuls voor de instructeurs en een grotere effectiviteit van het competentiegericht opleiden. De instructeurs voor de officieren worden binnenkort in het kader van het project Competentiegericht Opleiden Officieren bijgeschoold.

Ten slotte

Bij de oplossing van de door de Inspectie OOV geconstateerde problematiek zijn veel partijen betrokken, waaronder de individuele brandweermensen. Deze bepalen in hoge mate de cultuur bij de brandweer. Deze cultuur en de vele partijen die betrokken zijn, maken dat bij het oplossen van de door de Inspectie OOV geconstateerde problematiek een langdurig traject zal zijn.

Met de door de Tweede Kamer geaccepteerde voorgenomen wijziging van het Besluit brandweerpersoneel, alsmede door de vorming van de veiligheidsregio's en de hiervoor beschreven landelijke activiteiten, is naar mijn mening een aantal stappen voorwaarts gezet in de richting van de verbetering van de kwaliteit van het brandweerpersoneel in het algemeen en van het veiligheidsbewustzijn in het bijzonder.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes