
Financiële gevolgen concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's

526008 - 011

Rapport

Cebeon, 24 maart 2009

I Inhoudsopgave

Samenvatting	5
S.1 Inleiding.....	5
S.2 Uitkomsten brandweer.....	6
S.3 Uitkomsten GHOR.....	8
S.4 Multidisciplinaire functies.....	10
S.5 Totaalbeeld.....	10
1 Inleiding	11
1.1 Opzet rapportage.....	12
2 Onderzoeks aanpak	13
2.1 Inleiding.....	13
2.2 Algemene vertrekpunten.....	13
2.3 Gevolgde werkwijze.....	15
3 Financiële gevolgen voor de brandweer	17
3.1 Inleiding.....	17
3.2 Overzicht geraadpleegde bronnen/informanten.....	17
3.3 Vakbekwaam worden.....	18
3.4 Vakbekwaam blijven.....	25
3.5 Financiële effecten overige functies.....	26
4 GHOR	27
4.1 Inleiding.....	27
4.2 Overzicht geraadpleegde bronnen/informanten.....	27
4.3 Vakbekwaam worden.....	29
4.4 Vakbekwaam blijven.....	32
5 Multidisciplinaire functies	33
5.1 Inleiding.....	33
5.2 Raming financiële effecten 2 multidisciplinaire functies.....	33
6 Totaalbeeld	35

S Samenvatting

S.1 Inleiding

onderzoeksvraag

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Cebeon een onderzoeksopdracht gegeven om de financiële consequenties van het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's in kaart te brengen. De onderzoeksvraag luidt: maak inzichtelijk wat de financiële gevolgen zijn van het Besluit Personeel Veiligheidsregio's met betrekking tot de kwaliteitseisen die aan het personeel van de brandweer en de GHOR en aan de multidisciplinaire functies worden gesteld¹.

Relevante achtergrond bij deze onderzoeksvraag is dat er tegelijkertijd vanuit het veld diverse ontwikkelingen plaatsvinden die van invloed zijn op de nieuwe opleidingen. Vanuit de Projecten Kwaliteit Brandweerpersoneel en Vakbekwaamheid (GHOR) wordt er een nieuwe invulling gegeven aan de diverse opleidingen in een nieuw onderwijsstelsel, waarin functiegericht wordt opgeleid.

In dit nieuwe onderwijsstelsel, waarin praktijkgericht onderwijs wordt voorgestaan, wordt rekening gehouden met de eisen die relevant zijn er vanuit de bestaande wet- en regelgeving in de sfeer van brandweer en rampenbestrijding en vanuit de eisen die relevant zijn vanuit de Arbeidsomstandighedenwet².

Het concept Besluit personeel veiligheidsregio's en de daarbij behorende ministeriële regeling zullen de verschillende functies benoemen en per functie de kerntaken en daarbij behorende competenties aangegeven. Deze kerntaken en competenties vormen het uitgangspunt voor opleiden, bijscholen en oefenen van de brandweer- GHOR- en multidisciplinaire functies en het examineren van de brandweersfuncties. De concrete uitwerking van de opleidingen, het bijscholen en het oefenen vindt voornamelijk plaats vanuit het veld.

relevante vertrekpunten voor onderzoek

In dit onderzoek is in overleg met de opdrachtgever met name gewerkt vanuit de volgende vertrekpunten:

- het gaat om kwantificering van financiële effecten op landelijk niveau voor het totaal van alle gemeenten/regio's. Het gaat niet om een raming van de effecten voor individuele gemeenten/regio's;
- centraal staan de structurele financiële effecten (los van mogelijke incidentele effecten);
- het gaat om het objectiveren van externe effecten als gevolg van wijzigingen in de wet- en regelgeving met betrekking tot het vakbekwaam worden en vakbekwaam blijven.

Hiertoe is het huidige rangerichte brandweeronderwijs vergeleken met het functie- en praktijkgerichte onderwijs zoals dat wordt voorgestaan op basis van het Project kwaliteit brandweerpersoneel. Daarbij is het verschil in kosten inzichtelijk gemaakt. Voor de GHOR en de twee multidisciplinaire functies zijn de kosten in beeld gebracht. Vervolgens is bezien in hoeverre de (meer)kosten zijn te relateren aan het Besluit personeel veiligheidsregio's.

De stand van zaken hieromtrent zoals die er in eind september 2008 voorstond is zoveel mogelijk meegenomen in het onderzoek;

- er moet worden gelet op meerkosten, maar ook op minder kosten. Door de nieuwe eisen kunnen er op bepaalde onderdelen zowel minder inspanningen/kosten als meer inspanningen/kosten relevant zijn. Het

1. Parallel aan dit onderzoekstraject is een onderzoeksopdracht geformuleerd naar de financiële gevolgen van het concept Besluit Veiligheidsregio's.

2. Waarin is opgenomen dat de werkgever ervoor moet zorgen dat aan de werknemers "doeltreffend en aan hun onderscheiden taken aangepast onderricht wordt verstrekt met betrekking tot de arbeidsomstandigheden" (art.8).

gaat om het per saldo effect, voorzover dit inzichtelijk kan worden gemaakt met behulp van voldoende uitgewerkte plannen/richtlijnen voor de nieuwe situatie³;

- het betreft een momentopname die de stand van zaken in de doorlopende ontwikkelingen schetst. De veranderingen betreffen de stand van zaken van ontwikkelingen in het veld die optreden in de periode waarin het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's wordt besproken. Daarbij geldt dat het veld vanuit een aantal reeds langer lopende projecten nog bezig is om diverse onderdelen verder uit te werken en dat er ook zonder het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's een verdere ontwikkeling van de opleidingsstructuur zou plaatsvinden.

onderzoeksaanpak op hoofdlijnen

Zowel voor de brandweer als voor de GHOR zijn in algemene zin de volgende onderdelen in de onderzoeksaanpak van belang:

- het inventariseren van relevante schriftelijke informatie ten aanzien van de kwaliteitseisen van het personeel voor zowel de huidige als de toekomstige situatie;
- het opstellen van een overzicht van de relevante functies waarvoor ten aanzien van de nieuwe situatie voldoende inhoudelijk uitgewerkte profielen/opleidingsplannen zijn ontwikkeld;
- het opstellen van een schematisch overzicht van de relevante schakels die van belang zijn om de financiële effecten tussen de nieuwe en oude situatie te kunnen vergelijken voor de relevante functies;
- het doorspreken van de relevante schakels met experts uit het veld;
- het verzamelen, bewerken en analyseren van bruikbare kwantitatieve basisinformatie voor de relevante functies. Het betreft daarbij zowel informatie ten aanzien van hoeveelheden (aantallen cursisten, herexamens, uren tijdsbesteding) als ten aanzien van prijzen (van opleidingen/examens, uurtarieven e.d.);
- het indicatief berekenen van structurele kostenverschillen voor de uiteenlopende schakels en (typen) relevante functies tussen de oude en nieuwe situatie en het rapporteren van de uitkomsten hiervan.

S.2 Uitkomsten brandweer

kosteneffecten vakbekwaam worden brandweerpersoneel

In onderstaande tabel wordt een indicatie gegeven van de totale kosteneffecten voor de nieuwe functies van Manschap A, Bevelvoerder, Instructeur en trajectbegeleiders.

3. Door nieuwe inzichten en uitkomsten van pilots is in overleg met opdrachtgever op een aantal onderdelen afgeweken van de uitgewerkte plannen/richtlijnen zodat de uitkomsten zo realistisch mogelijk blijven. Deze afwijking op onderdelen heeft geresulteerd in hogere (totaal)kosten.

Tabel S.1. Kosteneffect nieuwe opleiding manschap A, bevelvoerder en instructeur naar schakel en kosteneffect trajectbegeleiders (bedragen in mln. euro's)

<i>functie</i>	<i>cursus opleiding</i>	<i>(her)examens</i>	<i>contacturen</i>	<i>realistisch oefenen</i>	<i>uren leerwerkplekleren</i>	<i>leerwerkplekbegeleiders</i>	<i>vervangingscursisten</i>	<i>totaal</i>
<i>manschap A</i>	0,6	-0,3	0,0	7,0	0,9	0,8	0,0	9,0
<i>bevelvoerder</i>	-0,9	0,0	-0,3	0,6	0,6	0,2	0,8	1,1
<i>instructeur</i>	0,3	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1	0,3	1,1
<i>subtotaal</i>	0,0	-0,1	-0,2	7,6	1,6	1,2	1,1	11,2
<i>trajectbegeleiding</i>								1,1
TOTAAL								12,3
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>								

Uit de tabel wordt duidelijk dat:

- er per saldo in totaal bij de relevante brandweerfuncties voor het vakbekwaam worden sprake is van een structureel bedrag aan meerkosten in de orde van grootte van circa 11 mln. euro ligt;
- er op onderdelen niet alleen sprake is van meer kosten, maar ook van minder kosten. Dit hangt samen met het feit dat er in de nieuwe situatie voor een andere opzet wordt gekozen van de opleidingen en examens. Enerzijds is er sprake van een brede basisopleiding inclusief verzwaarde elementen (zoals meer praktijk elementen), maar anderzijds vervallen er ook bepaalde onderdelen (bijvoorbeeld door het vervallen van enkele voorheen verplichte modules of vermindering van het aantal deexamens);
- een substantieel deel van de meerkosten hangt samen met het realistisch oefenen tijdens de opleiding en de vormgeving van de leerwerkplekbegeleiding;
- ten aanzien van trajectbegeleiding/registratiesystemen in de sfeer van het vakbekwaam worden en vakbekwaam blijven worden er naar verwachting trajectbegeleiders aangesteld. Deze (regionale) functionarissen zullen de trajecten kunnen begeleiden van de diverse opleidingen. In totaal wordt hiervoor een extra bedrag van circa 1,1 mln. euro⁴ geraamd.

relatie met concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's

De totale meerkosten van het nieuwe opleidingsstelsel bedragen circa 12,3 mln. euro.

Zowel de feitelijke invulling van het nieuwe onderwijsstelsel als het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's staan in het teken van het bereiken van een kwaliteitsverbetering in de opleiding van het personeel, door middel van functiegericht opleiden, waarbij tijdens de opleiding van het personeel extra aandacht wordt besteed aan praktijkgerichte vaardigheden. Op deze wijze kan het personeel direct na de opleiding ook volwaardig operationeel worden ingezet.

Het concept Besluit benoemt de kerntaken en competenties die uitgangspunt zijn voor het opleiden, examineren, bijscholen en oefenen. De feitelijke invulling van de nieuwe opleidingen hangt echter mede samen met eigen keuzes van het veld, met name waar het gaat om de invulling (vormgeving/intensiteit) van realistische oefen-/leercomponenten. Daarbij wordt ook rekening gehouden met elementen die op grond van bestaande wet- en regelgeving (waaronder de Arbeidsomstandighedenwet) reeds zijn vereist en/of die voorheen na de opleiding konden plaatsvinden (bijvoorbeeld het zich eigen maken van meer realistische componenten).

Dit betekent dat de meerkosten samenhangen met een drietal elementen:

- het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's;

4. gebaseerd op de opleidingen manschap A, bevelvoerder en instructeur/docent.

- lopende ontwikkelingen om het onderwijs aan te passen aan bestaande wet- en regelgeving, waaronder ook de Arbeidsomstandighedenwet (o.a. in relatie tot de eigen veiligheid van het personeel);
- het mogelijk verschuiven van lasten die voorheen na de opleiding relevant konden zijn, naar kosten die nu in het opleidingstraject worden meegenomen.

Tegen deze achtergrond kan wel worden vastgesteld dat er een relatie is tussen de meerkosten van het nieuwe opleidingsstelsel en het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's, maar kan niet worden geconcludeerd dat deze meerkosten direct/volledig het gevolg zijn van het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's.⁵ Er is sprake van een gemengde achtergrond van de meerkosten. Zonder nader beoordelingskader kan het deel dat het gevolg is van het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's niet worden bepaald.

kosteneffecten vakbekwaam blijven brandweerpersoneel

Uit het onderzoek komt naar voren dat:

- er ten aanzien van het reguliere oefenen geen aanwijzingen zijn dat zich wijzigingen voordoen in (de richtlijnen ten aanzien van) het aantal uren oefenen tussen de bestaande en de nieuwe situatie;
- er ten aanzien van het realistisch oefenen geen aanwijzingen zijn dat zich wijzigingen voordoen in (de richtlijnen ten aanzien van) het aantal uren oefenen tussen de bestaande en de nieuwe situatie;
- er ten aanzien van het bijscholen niet de verwachting is dat er nieuwe uitgewerkte richtlijnen zullen komen in het kader van het Besluit Personeel Veiligheidsregio's, maar dat het meer gaat om het onder de aandacht brengen van verantwoordelijkheden (incl. registratie) die vallen onder goed werkgeverschap, zoals dat ook in de bestaande situatie wordt verondersteld.

Op grond van deze elementen is er geen aanleiding om te verwachten dat er sprake zal zijn van (meer)kosten op grond van het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's.

S.3 Uitkomsten GHOR

kosteneffecten vakbekwaam worden personeel GHOR

In onderstaande tabel wordt een indicatie gegeven van de totale kosten voor de 11 GHOR-functies⁶ in de nieuwe situatie voor twee onderscheiden componenten: enerzijds de (externe) cursuskosten en anderzijds de kosten van (vervangende) cursisten tijdens de contacturen.

5. Het meest direct aan het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's zijn de meerkosten voor de nieuwe opleiding instructeur toe te schrijven.
 6. Het betreft de volgende functies: directeur GHOR (operationeel RGF), hoofd sectie GHOR, officier van dienst geneeskundig, commandant van dienst geneeskundig, coördinator gewondenvervoer, hoofd gewondennest, hoofd actiecentrum GHOR, operationeel medewerker actiecentrum GHOR, gezondheidskundig adviseur gevaarlijke stoffen, leider kernteam psychosociale hulpverlening, leider opvangteam psychosociale hulpverlening.

Tabel S.2. Raming structurele kosten vakbekwaam worden 11 GHOR-functies in nieuwe situatie (in mln. euro's)

	<i>cursuskosten</i>	<i>kosten (vervanging) cursisten tijdens contacturen</i>	<i>totale kosten</i>
geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS)	0,1 à 0,2	0,1 à 0,2	0,3 à 0,4
overige 10 GHOR-functies	0,6 à 0,8	0,3 à 0,4	0,9 à 1,3
totale kosten	0,7 à 1,0	0,4 à 0,6	1,1 à 1,6
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>			

toelichting tabel

Uit de tabel wordt duidelijk dat de totale structurele kosten voor de opleidingen voor 11 Ghor-functies indicatief worden becijferd op circa 1,1 à 1,6 mln. euro per jaar (afhankelijk van bandbreedte jaarlijkse vervangingsbehoefte). Het grootste deel daarvan betreft de cursuskosten, een kleiner deel de vergoeding van de (vervanging van) cursisten tijdens de contacturen.

indicatie meerkosten ten opzichte van oude situatie

In de oude situatie bestonden er geen eenduidige richtlijnen ten aanzien van de opleidingen/opleidingseisen voor het GHOR-personeel. Dat wil niet zeggen dat er geen opleidingen plaatsvonden, maar in het veld was er meer sprake van een uiteenlopende praktijk met betrekking tot opleidingen (tussen de regio's sterk variërend) waarbij niet voor alle van de 11 GHOR-functies opleidingen bestonden.

Om een indruk te geven van de kosten van de oude situatie is voor een zestal functies een kostenraming gemaakt van de OKC-opleidingen⁷. Door de kosten voor de betreffende zes functies (0,6 à 0,9 mln. euro) in de nieuwe situatie te vergelijken met de kosten van de opleidingen volgens de OKC-opleidingen (0,2 à 0,3 mln. euro) kan worden vastgesteld dat deze kosten in de nieuwe situatie meer dan drie maal zo hoog uitvallen als voorheen. Dit hangt zowel samen met de kosten van de cursussen als de kosten van de (vervanging tijdens) contacturen (er waren voorheen veel minder contacturen relevant).

Indien de kosten voor alle functies voorheen op hooguit één derde zouden worden geschat, dan zou er sprake zijn van een bedrag aan meerkosten van tussen de 0,7 en 1 miljoen euro.

relatie met concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's

Net als bij de kosteneffecten van het nieuwe opleidingsstelsel bij de brandweer kan het bedrag aan meerkosten niet direct/volledig worden toegeschreven aan het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's, aangezien de effecten ook voortvloeien uit een reeds langer lopende ontwikkeling en eigen keuzes van het veld ten aanzien van de invulling van bepaalde componenten (mede in relatie tot de Arbeidsomstandighedenwet).

kosteneffecten vakbekwaam blijven GHOR personeel

Het is niet de verwachting dat er nieuwe uitgewerkte richtlijnen zullen komen in het kader van het Besluit Personeel Veiligheidsregio's, maar dat het meer gaat om het onder de aandacht brengen van verantwoordelijkheden (incl. registratie) die vallen onder goed werkgeverschap⁸ (voldoen aan de Arbeidsomstandighedenwet), zoals dat ook in de bestaande situatie wordt verondersteld.

Tegen deze achtergrond kunnen er geen duidelijke kosteneffecten worden geïndiceerd in de sfeer van het vakbekwaam blijven.

7. Het gaat om de functies RGF, HS-GHOR, OVD-G, CGV, HGN en HAC.

8. waarbij wordt opgemerkt dat de werkgever niet in alle gevallen het bestuur van de veiligheidsregio is.

S.4 Multidisciplinaire functies

De raming van de kosten voor vakbekwaam worden voor multidisciplinaire functies is gebaseerd op informatie van het NIFV (procesmanager multidisciplinair oefenen) en de politieacademie (evaluator multidisciplinair oefenen). Op grond van deze informatie betreft het een jaarlijks bedrag van circa 0,13 miljoen euro voor de opleidingskosten voor deze multidisciplinaire functies.

S.5 Totaalbeeld

In totaal is er op grond van het nieuwe onderwijsstelsel sprake van de volgende meerkosten:

Tabel S.3. Totale meerkosten nieuw onderwijsstelsel in mln. euro's per jaar voor brandweer, ghor en multidisciplinair (in mln. euro's)

<i>discipline</i>	<i>bedrag</i>
<i>brandweer</i>	12,3
<i>ghor</i>	0,7 à 1,0
<i>multidisciplinair</i>	0,1
TOTAAL	13,1 à 13,4

Uit de tabel is af te lezen dat de totale meerkosten van het nieuwe onderwijsstelsel ruim 13 mln. euro bedragen. Dit is circa 1,2% van de totale kosten voor brandweer en rampenbestrijding.

Deze meerkosten hangen samen met een aantal uiteenlopende elementen:

- het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's;
- lopende ontwikkelingen om het onderwijs aan te passen aan bestaande wet- en regelgeving, waaronder de Arbeidsomstandighedenwet (o.a. in relatie tot de eigen veiligheid van het personeel);
- het verschuiven van lasten die voorheen na de opleiding relevant konden zijn, naar kosten die nu in het opleidingstraject worden meegenomen.

Vanwege de onderlinge verwevenheid van deze elementen kan er zonder nader beoordelingskader geen eenduidige uitspraak worden gedaan over de vraag welk deel van de meerkosten samenhangt met elke afzonderlijke component.

1 Inleiding

achtergrond

Het is de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) te zorgen voor de totstandkoming van een stelsel van wet- en regelgeving dat leidt tot een maatschappelijk verantwoord niveau van brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Medio vorig jaar is het Wetsvoorstel veiligheidsregio's aan de Tweede Kamer aangeboden. Het wetsvoorstel bevat meerdere grondslagen voor regelgeving (Algemene Maatregel van Bestuur; hierna: AMvB). Op basis hiervan is het concept voor een kwaliteits-AMvB opgesteld, i.c. het concept Besluit Veiligheidsregio's. Hierin worden onder meer nadere regels gesteld ten aanzien van de organisatie van de taken van de veiligheidsregio's en de gemeentelijke brandweer. Het concept is medio maart ter consultatie aan het veld aangeboden. Tevens is een concept voor een AMvB opgesteld met betrekking tot het personeel, i.c. het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's. Hierin worden met name de functies bij de brandweer en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR), alsmede twee multidisciplinaire functies benoemd en tevens bevat het Besluit een grondslag voor het stellen van kwaliteitseisen aan deze functies. Het concept wordt ter consultatie aan het veld aangeboden.

In de Wet financiële verhoudingen is bepaald dat van het aangekondigde beleid de financiële consequenties in beeld moeten worden gebracht en aangegeven moet worden op welke wijze financiering van extra kosten zou kunnen plaatsvinden.

Tegelijkertijd vinden er vanuit het veld diverse ontwikkelingen plaats die relevant zijn. Vanuit de Projecten Kwaliteit Brandweerpersoneel en Vakbekwaamheid (GHOR) wordt er een nieuwe invulling gegeven aan een nieuw onderwijsstelsel, waarin functiegericht wordt opgeleid.

In dit nieuwe onderwijsstelsel, waarin praktijkgericht onderwijs wordt voorgestaan, wordt rekening gehouden met de eisen die relevant zijn er vanuit de bestaande wet- en regelgeving in de sfeer van brandweer en rampenbestrijding en vanuit de eisen die relevant zijn vanuit de Arbeidsomstandighedenwet⁹.

Het concept Besluit personeel veiligheidsregio's en de daarbij behorende ministeriële regeling zullen de verschillende functies benoemen en per functie de kerntaken en daarbij behorende competenties aangegeven. Deze kerntaken en competenties vormen het uitgangspunt voor opleiden, bijscholen en oefenen van de brandweer- GHOR- en multidisciplinaire functies en het examineren van de brandweerafdelingen. De concrete uitwerking van de opleidingen, het bijscholen en het oefenen vindt voornamelijk plaats vanuit het veld.

onderzoeksvraag

Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van BZK Cebeon¹⁰ opdracht gegeven om een onderzoek te verrichten naar financiële consequenties van het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's¹¹. Dit onderzoek richt zich op de financiële gevolgen van de kwaliteitseisen die aan het personeel van de brandweer en de GHOR en aan de multidisciplinaire functies worden gesteld.

9. Waarin is opgenomen dat de werkgever ervoor moet zorgen dat aan de werknemers "doeltreffend en aan hun onderscheiden taken aangepast onderricht wordt verstrekt met betrekking tot de arbeidsomstandigheden" (art.8).

10. ondersteund door Adviesbureau Van Dijke (AVD).

11. Parallel aan dit onderzoekstraject is een onderzoekopdracht geformuleerd naar de financiële gevolgen van het concept Besluit Veiligheidsregio's (met betrekking tot de bepalingen ten aanzien van de opkomsttijden van de brandweer).

1.1 Opzet rapportage

In dit rapport wordt verslag gedaan van:

- de onderzoeksanpak (hoofdstuk 2);
- de onderzoeksresultaten voor de brandweer (hoofdstuk 3);
- de onderzoeksresultaten voor de GHOR (hoofdstuk 4);
- de onderzoeksresultaten voor een tweetal multidisciplinaire functies (hoofdstuk 5).

2 Onderzoeksaanpak

2.1 Inleiding

In het kader van het indiceren van de financiële effecten van het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's is het van belang om op de volgende onderwerpen in te gaan:

- eerst wordt een aantal algemene vertrekpunten toegelicht die de basis hebben gevormd voor de uitwerking van het onderzoekstraject (paragraaf 2.2);
- vervolgens volgt een toelichting op de algemene werkwijze in het onderzoek (paragraaf 2.3). Meer gedetailleerde toelichtingen op onderdelen worden in de hoofdstukken 3 en 4 gegeven bij het presenteren van de onderzoeksuitkomsten.

2.2 Algemene vertrekpunten

centraal staat het kwantificeren van financiële effecten op landelijk niveau

Doel van het onderzoek is een uitspraak te kunnen doen over de financiële gevolgen op landelijk niveau voor het totaal van alle gemeenten/regio's.

Verschillen tussen individuele gemeenten of regio's kunnen zich weliswaar voordoen, maar het is niet de bedoeling dat deze verschillen in beeld worden gebracht.

objectiveren externe effecten

In het onderzoek naar de financiële effecten staat centraal dat externe, onvermijdelijke effecten op een geobjectiverde wijze in beeld moeten worden gebracht. Dit betekent dat:

- de basis wordt gevormd door wijzigingen in (status) van de wet- en regelgeving.
Hiertoe is het huidige ranggerichte brandweeronderwijs vergeleken met het functie- en praktijkgerichte onderwijs zoals dat wordt voorgestaan op basis van het Project kwaliteit brandweerpersoneel. Daarbij is het verschil in kosten inzichtelijk gemaakt. Voor de GHOR en de twee multidisciplinaire functies zijn de kosten in beeld gebracht. Vervolgens is bezien in hoeverre de (meer)kosten zijn te relateren aan het Besluit personeel veiligheidsregio's;
- de stand van zaken hieromtrent zoals die er per september 2008 voorstond is zoveel mogelijk meegenomen in het onderzoek;
- de onvermijdelijkheid van het kosteneffect aannemelijk moet zijn. Voorzover er nog geen feitelijke gegevens over de nieuwe situatie beschikbaar zijn kan dit bijvoorbeeld ook door bestaande inzichten plausibel toe te passen op de nieuwe situatie (bijvoorbeeld kosten van bestaande opleidingsmodules meenemen voor de nieuwe situatie wanneer deze straks verplicht worden);
- de omvang van het kosteneffect geobjectiveerd dient te worden onderbouwd.

Bij het kwantificeren van de financiële effecten dient zoveel mogelijk gewerkt te worden met geobjectiverde gegevens voor de uiteenlopende schakels:

- bij het in kaart brengen van de inspanningsverplichtingen ten aanzien van opleiden/oefenen inclusief examens, bijvoorbeeld door het vereiste aantal les- of oefeningen te vergelijken tussen de bestaande en de nieuwe situatie;

- bij het werken met kostenbedragen per eenheid extra vereiste inzet om aan de eisen van het nieuwe functiegerichte onderwijsstelsel, bijvoorbeeld door kostenbedragen per cursus/examens te gebruiken dan wel bestaande kosten/vergoedingen per uur;
- bij het combineren van beide elementen tot een landelijk totaalbedrag. Hiermee doelen we op een genormeerde wijze van vertalen van lokale situaties naar een landelijk totaalbedrag, waarbij met name de bestaande landelijke volumes aan personeelsleden (en daarbinnen de switch tussen rangen en functies) een belangrijke schakel vormen.

kwaliteitseisen opleiden en oefenen: zowel vakbekwaam worden als vakbekwaam blijven

De onderzoeksvraag betreft hier het onderzoeken van de financiële gevolgen van de gestelde kwaliteitseisen in het Besluit Personeel Veiligheidsregio's met betrekking tot:

- enerzijds het vakbekwaam worden (opleiden en examineren);
- anderzijds het vakbekwaam blijven (oefenen en bijscholen).

financiële effecten van nieuwe kwaliteitseisen, afgezien van afwijkingen in de bestaande praktijk

Het gaat bij het indiceren van financiële effecten in het kader van vakbekwaam worden en blijven uitsluitend om het effect van de nieuwe kwaliteitseisen voor het personeel ten opzichte van de huidige wet- en regelgeving, waaronder het Besluit brandweerpersoneel en de Arbeidsomstandighedenwet en bestaande leidraden/richtlijnen, zonder dat ook eventuele afwijkingen in de praktijk ten opzichte van de bestaande schriftelijke leidraden/richtlijnen in de becijferingen worden meegenomen.

onderscheid tussen incidentele en structurele kosten

Bij wijzigingen in (de status van) wet- en regelgeving treden er in veel gevallen financiële effecten op. Het is van belang om in het onderzoek naar (de omvang van) dergelijke effecten een onderscheid te maken tussen incidentele (tijdelijke) effecten en structurele (blijvende) effecten.

nadruk op structurele kostenelementen

Bij het overstappen naar de nieuwe kwaliteitseisen, die aansluiten op functies in plaats van rangen, kunnen zich in de praktijk zowel structurele kosteneffecten als incidentele effecten voordoen. Aangezien uit de toelichtingen op het project Kwaliteit Brandweerpersoneel blijkt dat er sprake zal zijn van een geleidelijk (invoerings-/omschakelings)proces in de komende jaren is als uitgangspunt voor het onderzoek gekozen om alleen de structurele kosteneffecten in kaart te brengen.

Het gaat er dan vooral om in hoeverre:

- er voor gemeenten/regio's wijzigingen optreden in de externe kosten (kosten van derden in de sfeer van het verzorgen van opleidingen, examens, bijscholing of geleverde voorzieningen in de sfeer van oefeningen);
- er voor gemeenten/regio's wijzigingen optreden in de eigen kosten, bijvoorbeeld door het beslag in uren dat is gemoeid met het nieuwe onderwijsstelsel (bijvoorbeeld extra personele capaciteit door wijzigingen in het aantal uren/fte's verbonden met oefenen of (bij-)scholing).

aandacht voor meerkosten, maar ook voor minder kosten

In het onderzoek zal enerzijds aandacht worden besteed aan onderdelen waarvoor de kosten kunnen toenemen, bijvoorbeeld wanneer er meer kosten/uren verbonden zijn aan opleiden/oefenen, maar anderzijds ook wanneer er mogelijke besparingen optreden door het nieuwe onderwijsstelsel.

Dit was overigens alleen mogelijk voorzover er voldoende uitgewerkte plannen/richtlijnen voor de nieuwe situatie voorhanden waren¹².

relevantie lopende ontwikkelingen

In dit onderzoek wordt een kwantificering gegeven van een aantal veranderingen in de opleidingsstructuur van zowel de brandweer als de GHOR. Deze veranderingen betreffen in belangrijke mate de stand van zaken van ontwikkelingen in het veld die optreden in de periode waarin het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's wordt besproken. Vanuit de Projecten Kwaliteit Brandweerpersoneel en Vakbekwaamheid (GHOR) wordt er een nieuwe invulling gegeven aan de diverse opleidingen.

Het concept Besluit personeel veiligheidsregio's en de daarbij behorende ministeriële regeling zullen de verschillende functies benoemen en per functie de kerntaken en daarbij behorende competenties aangegeven. Deze kerntaken en competenties vormen het uitgangspunt voor opleiden, bijscholen en oefenen van de brandweer- GHOR- en multidisciplinaire functies en het examineren van de brandweersfuncties. De concrete uitwerking van de opleidingen, het bijscholen en het oefenen vindt voornamelijk plaats vanuit het veld.

Om tot een kwantificering te komen dienen er ook meer concrete invullingen/uitwerkingen van de nieuwe opleidingen te worden gehanteerd. Deze invulling/uitwerking vindt voornamelijk plaats vanuit het veld.

Als kanttekeningen bij de uitkomsten dient tegen deze achtergrond te worden opgemerkt dat er sprake is van een momentopname: het veld is nog bezig om diverse onderdelen verder uit te werken.

2.3 Gevolgde werkwijze

algemeen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de gevolgde werkwijze en onderzoekswerkzaamheden in het kader van het in kaart brengen van de huidige en toekomstige kosten met betrekking tot de (nieuwe) eisen die worden gesteld aan het vakbekwaam worden (opleidingen en examens) enerzijds en het vakbekwaam blijven (oefeningen en bijscholing) anderzijds.

onderscheiden deelactiviteiten

Zowel voor de brandweer als voor de GHOR zijn in algemene zin de volgende onderdelen in de onderzoeks-aanpak van belang:

- het inventariseren van relevante schriftelijke informatie ten aanzien van de kwaliteitseisen van het personeel voor zowel de huidige als de toekomstige situatie;
- het opstellen van een overzicht van de relevante functies waarvoor ten aanzien van de nieuwe situatie voldoende inhoudelijk uitgewerkte profielen/opleidingsplannen zijn ontwikkeld;
- het opstellen van een schematisch overzicht van de relevante schakels die van belang zijn om de financiële effecten tussen de nieuwe en oude situatie te kunnen vergelijken voor de relevante functies;
- het doorspreken van de relevante schakels met experts uit het veld;
- het verzamelen, bewerken en analyseren van bruikbare kwantitatieve basisinformatie voor de relevante functies. Het betreft daarbij zowel informatie ten aanzien van hoeveelheden (aantallen cursisten, herexamens, uren tijdsbesteding) als ten aanzien van prijzen (van opleidingen/examens, uurtarieven e.d.);
- het indicatief berekenen van structurele kostenverschillen voor de uiteenlopende schakels en (typen) relevante functies tussen de oude en nieuwe situatie en het rapporteren van de uitkomsten hiervan;

12. Door nieuwe inzichten en uitkomsten van pilots is in overleg met opdrachtgever op een aantal onderdelen afgeweken van de uitgewerkte plannen/richtlijnen zodat de uitkomsten zo realistisch mogelijk blijven. Deze afwijking op onderdelen heeft geresulteerd in hogere (totaal)kosten.

- het bezien in hoeverre de (meer)kosten zijn te relateren aan het Besluit personeel veiligheidsregio's.

3 Financiële gevolgen voor de brandweer

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de resultaten van het onderzoek naar de financiële gevolgen van het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's voor het personeel van de brandweer.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- overzicht van de geraadpleegde bronnen/informanten (paragraaf 3.2);
- onderzoeksresultaten voor vakbekwaam worden (paragraaf 3.3);
- onderzoeksresultaten voor vakbekwaam blijven (paragraaf 3.4);
- aandachtspunten (paragraaf 3.5).

3.2 Overzicht geraadpleegde bronnen/informanten

Ten behoeve van het onderzoek naar de financiële gevolgen van het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's is gebruik gemaakt van:

- relevante schriftelijke informatie ten aanzien van de kwaliteitseisen van het personeel voor zowel de huidige als de toekomstige situatie;
- informanten (instituten/experts uit het veld) om de relevante schakels voor het kwantificeren van financiële effecten door te spreken;
- data uit uiteenlopende bronnen om de financiële effecten te kunnen kwantificeren.

Elk van deze elementen worden in het onderstaande nader toegelicht.

inventariseren beschikbare informatie over kwaliteitseisen

In het kader van het onderzoek is de beschikbare documentatie geïnventariseerd, die belangrijke input heeft geleverd voor het onderzoek. Het betreft daarbij:

- de huidige wet- en regelgeving (o.a. het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's, Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg, Werkexemplaar Leidraad Oefenen, Besluit brandweerpersoneel, Brandweernetwet 1985, Besluit rijksexamens brandweeropleidingen en de Arbeidsomstandighedenwet);
- Kwalificatieprofielen/-dossiers met betrekking tot de nieuwe brandweeropleidingen/-functies Manschap A, Bevelvoerders en Instructeurs en;
- Proeve van Bekwaamheid voor Manschap A, Bevelvoerder en Instructeur;
- Implementatieplan en 0-meting en evaluatie van de pilot Manschap A;
- aanvullende informatie over de financiële gevolgen van de nieuwe opleidingsstructuur van de NVBR en NIFV.

gesprekken met informanten

Er hebben interviews/besprekingen plaatsgevonden met diverse informanten uit het veld. Het betreft hierbij vertegenwoordigers van:

- het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV, brandweeracademie);
- de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg & Rampenbestrijding (NVBR);
- Nederlands Bureau Brandweereexamens (NBBE);

- Ministerie van BZK;
- diverse brandweer-/veiligheidsregio's en gemeenten.

inventariseren en analyseren beschikbare data

Voorts is ten behoeve van het onderzoek uit diverse bronnen relevante (achtergrond-)informatie verzameld. Hierbij kan gedacht worden aan:

- inventariseren en analyseren aantal afgelegde examens, behaalde diploma's, slagingspercentages en samenstelling van de oude en nieuwe opleidingen (modules en overgang van rangen naar functies);
- inventariseren tarieven van de opleidingen en examentarieven bij verschillende regionale opleidingsinstellingen (ROI's) en het NBBE voor relevante modules;
- inventariseren studiebelasting naar verschillende urenbesteding in de oude en nieuwe situatie op basis van de opleidingsplannen/kwalificatiedossiers¹³;
- relevante aantal brandweertaken (naar rang/opleidingsniveau) uit de Brandweerstatie van het CBS.

3.3 Vakbekwaam worden

3.3.1 Inleiding

algemeen

Met behulp van de verkregen input is een systematisch overzicht opgesteld ten behoeve van de calculaties van de financiële effecten bij het vakbekwaam worden, dat wil zeggen het opleiden inclusief bijbehorende examens.

relevante functies in nieuwe situatie

Voor elk onderdeel geldt dat de diverse relevante schakels voor de kostencalculaties worden meegenomen voor:

- de nieuwe situatie: alleen voor de opleidingen voor manschap A, bevelvoerder en instructeur/docent, omdat voor de overige opleidingen geen uitgewerkte plannen voorhanden zijn om wijzigingen ten opzichte van de oude situatie in kaart te brengen;
- de oude situatie: de opleidingen die zoveel mogelijk vergelijkbaar zijn met de in kaart gebrachte opleidingen voor de nieuwe situatie: brandwacht/ brandwacht 1^e klasse/ hoofdbrandwacht, onderbrandmeester/brandmeester en instructeur.

toelichting berekeningen kosteneffecten

Voor het vakbekwaam worden wordt in het vervolg:

- eerst een schematisch overzicht gegeven van de relevante schakels (paragraaf 3.3.2);
- een nadere toelichting gegeven op de relevante aannames/ingrediënten bij de kostencalculaties (paragraaf 3.3.3);
- de totale uitkomst van de calculatie van de kosteneffecten voor heel Nederland gepresenteerd (paragraaf 3.3.4).

13. rekening houdend met nieuwe inzichten naar aanleiding van de evaluatie van de pilot Manschap A.

Voor de overige onderdelen (o.a. manschap B) zijn er onvoldoende aanknopingspunten om een onderbouwde kostencalculatie te kunnen maken. In paragraaf 3.5 wordt hier afzonderlijk bij stilgestaan.

3.3.2 Relevante schakels vakbekwaam worden

In onderstaand schema is een overzicht opgenomen van de schakels die relevant zijn voor het becijferen van financiële effecten ten aanzien van het vakbekwaam worden:

- in de achtereenvolgende kolommen staan de relevante kostencomponenten;
- in de rijen wordt aangegeven dat deze kostencomponenten verschillend kunnen zijn voor personeel met een uiteenlopende achtergrond (rang/functie cq. beroeps/vrijwillig).

Het schema geeft weer welke elementen tussen de bestaande en de nieuwe situatie tot kostenverschillen kunnen leiden. Daarachter gaat vanzelfsprekend schuil dat op onderdelen de nieuwe situatie anders wordt samengesteld dan de oude.

Tabel 3.1. Overzicht relevantie kostencomponenten bij nieuwe eisen opleidingen

opleidingsniveau	dienstverband	kostencomponenten						
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
manschap A¹⁴	vrijwilliger	X	X	X	X	X	X	
	beroeps	X	X	X	X	X	X	
bevelvoerder¹⁵	vrijwilliger	X	X	X	X	X	X	X
	beroeps	X	X		X	X		X
instructeur¹⁶	vrijwilliger	X	X	X		X	X	X
	beroeps	X	X			X		X

In het schema zijn de volgende schakels opgenomen die relevant zijn om wijzigingen tussen de bestaande en nieuwe situatie te kunnen becijferen:

- (1) kosten van de opleiding/cursus (exclusief examen);
- (2) kosten van (her)examens;
- (3) kosten van (contact)uren van de cursisten (vergoedingen vrijwilligers);
- (4) kosten van (extra) realistisch oefenen in de opleiding;
- (5) kosten van leerwerkplekbegeleiders;
- (6) kosten van uren leerwerkplekbegeleiding van cursisten (vergoedingen);
- (7) kosten van vervanging van personeel dat wordt opgeleid.

Deze kostencomponenten dienen telkens te worden gecombineerd met het structurele aantal relevante personen waarvoor de kostenelementen relevant zijn.

In het onderstaande wordt hier per onderdeel nader op ingegaan.

14. In bestaande situatie (aspirant) brandwacht, brandwacht 1^e klasse, hoofdbrandwacht.

15. In bestaande situatie onderbrandmeester, brandmeester.

16. In bestaande situatie instructeur.

3.3.3 Berekening financiële effecten per schakel bij vakbekwaam worden

algemeen

Achtereenvolgens geven we in het onderstaande per onderdeel aan op welke wijze er per schakel uit de voorgaande paragraaf een invulling aan de berekening van de financiële effecten wordt gegeven, inclusief de daarbij gehanteerde aannames/ingrediënten.

kosten opleiding (exclusief examen)

Voor de bestaande situatie worden de kosten van de relevante opleidingen becijferd aan de hand van een gemiddelde prijsopgave van een aantal opleidingsinstellingen¹⁷. Het betreft de prijzen voor de verplichte, aanvullende en keuzemodules.

Aangezien er nog geen nieuwe cursusprijzen bekend waren, zijn de kosten van de opleidingen voor de nieuwe situatie becijferd aan de hand van de relevante modules in de oude situatie. Als basis wordt de prijs van de modules (opgeschoond voor de kosten van examens) in de oude situatie genomen. Vervolgens vindt er een correctie plaats naar rato van de wijziging van het aantal contacturen van de relevante modules (zie ook onderdeel contacturen).

In de vergelijkingen zijn meegenomen:

- voor manschap A in de nieuwe situatie: de modules manschappen, repressie brandwacht 1^e klasse, hulpverlening brandwacht 1^e klasse, repressie hoofdbrandwacht en hulpverlener hoofdbrandwacht. De kosten hiervan (inclusief hiervoor beschreven kostencorrecties) worden vergeleken met de oude situatie. Voor de oude situatie is daarnaast ook de module organisatie en leidinggeven verplicht (voor niveau hoofdbrandwacht). Deze module vervalt in de nieuwe situatie. Voorts is bij manschap A de module hulpverlener in de nieuwe situatie verplicht. In de oude situatie was de module hulpverlener zowel bij brandwacht 1^e klasse als bij hoofdbrandwacht een keuzemogelijkheid (één van de mogelijke modules om te kiezen voor één verplichte keuzemodule). Er konden echter ook andere modules worden gevolgd. Uit de gegevens over het aantal examens/diploma's/certificaten blijkt ook dat niet alle personen deze keuzemodule volgden. Daarom is naar rato van het aantal personen dat deze modules volgden er rekening gehouden met een lager kostenplaatje in de oude situatie. In de nieuwe situatie is er dan wel sprake van een 100% opleiding voor alle manschappen A tegenover een lager percentage voorheen, maar dit brengt per saldo wel hogere kosten met zich mee;
- voor bevelvoerder in de nieuwe situatie: de modules verbranding en blussing, organisatie, gevaarlijke stoffen, repressie, materieel op het niveau van onderbrandmeester en de module repressie op het niveau van brandmeester. De kosten hiervan (inclusief hiervoor beschreven kostencorrecties) worden vergeleken met de oude situatie. Voor de oude situatie zijn daarnaast ook de modules sociale vaardigheden onderbrandmeester, sociale vaardigheden brandmeester en organisatie brandmeester verplicht. Deze modules vervallen in de nieuwe situatie. Voorts zijn voor bevelvoerder in de nieuwe situatie de keuzemodules materieel (onderbrandmeester) en repressie (brandmeester) verplicht. In de oude situatie waren er ook twee verplichte keuzemodules, namelijk één bij onderbrandmeester en één bij brandmeester. Er konden echter ook andere modules dan materieel en repressie worden gevolgd. Uit de gegevens over het aantal examens/diploma's/certificaten blijkt dat het overgrote deel van de personen de keuzemodules materieel (onderbrandmeester) en repressie (brandmeester) volgden. Daarom is in de vergelijking ook in de oude situatie aangenomen dat volledig met de kosten van deze keuzemodules rekening kan worden gehouden;

17. Het betreft informatie van zes instituten.

- voor instructeur zijn de kosten van de nieuwe opleiding¹⁸ vergeleken met de oude aanvullende module instructeur. De nieuwe functie instructeur/docent verschilt inhoudelijk met de oude functie instructeur.

kosten van (her)examens

Ook in de sfeer van de examens is er sprake van wijzigingen. Bij diverse onderdelen verandert het aantal/type examens (theorie/praktijk), ook wanneer vergelijkbare modules relevant zijn tussen de oude en nieuwe situatie.

Hiermee wordt in de kostencalculaties rekening gehouden door:

- per functie de wijzigingen in het aantal verplichte examens naar type examen (theorie/praktijk) te berekenen tussen de oude en nieuwe situatie;
- tevens is rekening gehouden met een gewijzigde inhoud van de praktijkexamens (meer realistisch karakter). Hiervoor zijn globale kostenindicaties van de NBBE voor de nieuwe situatie verkregen.

Voorts is relevant dat er in de sfeer van opleiden ook kosten voor herexamens relevant zijn. Om de kostenverschillen tussen de oude en nieuwe situatie te kunnen berekenen zijn de slagingspercentages per module opgevraagd voor de afgelopen jaren bij de NBBE. Op grond van de gemiddelde slagingspercentages van de afgelopen vier jaar (per module) is er rekening gehouden met de kosten van een relevant aantal herexamens. Voor de nieuwe situatie is dit percentage per functie (gewogen) gemiddeld gelijk gesteld aan de oude situatie. Dit percentage wordt in de nieuwe situatie toegepast op de kosten van de examens per functie die wel kunnen verschillen van de oude situatie (zie voorgaande).

De afgelopen jaren bleken de tarieven van de brandweereexamens niet kostendekkend te zijn. Aangezien het uitgangspunt is dat de tarieven kostendekkend moeten zijn, gold de kostendekkendheid als randvoorwaarde bij de vaststelling van de nieuwe examentarieven. Aangezien dit een zeer forse tariefstijging zou inhouden, is voor een overgangsfase gekozen. Per 1 januari 2009 wordt 50% van het verschil tussen de oude tarieven en de kostendekkende tarieven doorberekend. Per 2010 dienen de examentarieven geheel kostendekkend te zijn. Sommige examentarieven zullen stijgen, andere tarieven zullen dalen. De kostenstijging in verband met de kostendekkendheid van de examentarieven staat los van het project Kwaliteit brandweerpersoneel en het Besluit personeel veiligheidsregio's. Daarom is dit aspect niet meegenomen in het onderzoek.

kosten van (contact-)uren van de cursisten

Voor de relevante opleidingsmodules in de oude en nieuwe situatie (zie hiervoor ad kosten opleiding) wordt berekend hoeveel contacturen er relevant zijn. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de nieuwe kwalificatieprofielen/opleidingsplannen¹⁹.

Voorzover er wijzigingen zijn in het aantal contacturen zal dit kosteneffecten met zich mee brengen:

- bij vrijwilligers wordt rekening gehouden met de wijziging in het aantal contact-uren waarbij het aantal uren wordt gewaardeerd op basis van de uurvergoedingen voor oefeningen/cursussen uit de CAR-UWO (vrijwilligers);
- bij beroepskrachten in de sfeer van manschap A²⁰ wordt er van uitgegaan dat de opleiding wordt gevolgd als vrijwilliger en dat daarna de overstap wordt gemaakt naar een beroepsverband. Voor manschap A worden derhalve ook de uren gewaardeerd op basis van de uurvergoedingen voor oefeningen/cursussen uit de CAR-UWO (vrijwilligers);

18. Prijsindicatie van NIFV.

19. Voor manschap A aangevuld met nieuwe inzichten ten gevolge van de evaluatie van de pilots.

20. Of in de oude situatie de rangen brandwacht, brandwacht 1^e klasse en hoofdbrandwacht.

- bij beroepskrachten in de sfeer van bevelvoerders²¹ en instructeurs wordt er van uitgegaan dat de opleidingen in de werktijd plaatsvinden. Wijzigingen in het aantal contacturen voor de cursist brengen hierdoor geen wijzigingen in de kosten met zich mee. Dit heeft wel gevolgen voor de beschikbare werktijd (zie onderdeel vervanging voor het personeel dat wordt opgeleid).

kosten van realistisch oefenen (tijdens de opleiding)

Daarnaast wordt separaat rekening gehouden met extra kosten als gevolg van realistisch oefenen binnen de opleiding (voorzover uit de opleidingsplannen en nieuwe inzichten blijkt). Het betreft met name de opleiding voor Manschap A waarvoor wordt uitgegaan van 6 dagen en 3 uren op een realistisch oefenterrein als onderdeel van de opleiding. Voor bevelvoerders gaat het om 2 extra dagen op een realistisch oefenterrein als onderdeel van de opleiding (in de huidige opleiding zijn al 2 dagen opgenomen).

De kosten voor het realistisch oefenen tijdens de opleiding bestaan uit:

- de prijs van een dagdeel op een realistisch oefenterrein. Per cursist wordt uitgegaan van circa 250 euro²² per cursist;
- de vergoeding voor de cursist voor het aantal uren op het realistisch oefenterrein. Bij vrijwilligers wordt rekening gehouden met de wijziging in het aantal uren gewaardeerd op basis van de uurvergoedingen voor uitrukken²³ uit de CAR-UWO (vrijwilligers);
- bij beroepskrachten in de sfeer van manschap A²⁴ wordt er van uitgegaan dat de opleiding wordt gevolgd als vrijwilliger en dat daarna de overstap wordt gemaakt naar een beroepsverband. Voor manschap A worden derhalve ook de uren gewaardeerd op basis van de uurvergoedingen voor uitrukken uit de CAR-UWO (vrijwilligers);
- bij beroepskrachten in de sfeer van bevelvoerders²⁵ wordt er van uitgegaan dat de opleidingen in de werktijd plaatsvinden. Wijzigingen in het aantal uren op een realistisch oefenterrein voor de cursist brengen hierdoor geen wijzigingen in de kosten met zich mee in de sfeer van vergoedingen.

kosten van leerwerkplekbegeleiders

In de oude situatie komt dit onderdeel niet voor.

Aan de hand van de evaluatie van de pilot van Manschap A is door de NVBR voorgesteld het leerwerkplekklere zoveel mogelijk te integreren met de reguliere oefenavonden. Dat betekent dat de instructeurs optreden als leerwerkplekbegeleiders.

Voor manschap A en bevelvoerder wordt uitgegaan van 500 euro per cursist per jaar en voor instructeur wordt uitgegaan van 1000 euro per cursist per jaar²⁶.

kosten van uren leerwerkplekbegeleiding van cursisten

In de oude situatie was er nog geen sprake van leerwerkplekklere. Dit betekent dat alle uren die in de nieuwe situatie worden gemaakt extra kosten met zich mee brengen ten opzichte van de oude situatie. Net als bij de contacturen wordt er van uitgegaan dat:

- bij vrijwilligers het (extra) aantal leerwerkplekuren wordt gewaardeerd op basis van de uurvergoedingen voor oefenen/cursussen uit de CAR-UWO (vrijwilligers);

21. Of in de oude situatie de rangen onderbrandmeester en brandmeester.

22. Dit is mede afhankelijk van het soort handelingen dat wordt geoefend.

23. Aangezien deze dagen overdag en/of in het weekend plaatsvinden is uitgegaan van deze hogere uurvergoeding..

24. Of in de oude situatie de rangen brandwacht, brandwacht 1^e klasse en hoofdbrandwacht.

25. Of in de oude situatie de rangen onderbrandmeester en brandmeester.

26. Informatie NVBR, financiële gevolgen nieuwe opleidingsstructuur, 29-08-2008

- bij beroepskrachten in de sfeer van manschap A wordt er van uitgegaan dat de opleiding wordt gevolgd als vrijwilliger en dat daarna de overstap wordt gemaakt naar een beroepsverband. Hierdoor gelden dezelfde vergoedingen als voor vrijwilligers voor het aantal leerwerkplekuren;
- bij beroepskrachten in de sfeer van bevelvoerders en instructeurs wordt er van uitgegaan dat de leerwerkplekuren in de werktijd plaatsvinden. Wijzigingen in het aantal uren voor de cursist brengen hierdoor geen wijzigingen in de kosten met zich mee. Dit heeft wel gevolgen voor de beschikbare werktijd (zie onderdeel vervanging voor het personeel dat wordt opgeleid).

kosten van vervanging van personeel dat wordt opgeleid

Vervanging van personeel tijdens de contacturen van de opleiding worden als volgt gewaardeerd:

- in de bestaande en nieuwe situatie gaan we ervan uit dat er voor vrijwilligers geen vervanging hoeft te worden geregeld voor de contacturen van opleidingen. Bij vrijwilligers zal dit vooral in de eigen tijd plaatsvinden (waarvoor wel een vergoeding wordt ontvangen, maar men hoeft niet op de werkplek te worden vervangen);
- bij beroepskrachten in de sfeer van manschap A²⁷ wordt er van uitgegaan dat de opleiding wordt gevolgd als vrijwilliger en dat daarna de overstap wordt gemaakt naar een beroepsverband. Hierdoor geldt hetzelfde als voor vrijwilligers voor de vervanging voor het totaal aantal contacturen;
- bij beroepskrachten in de sfeer van bevelvoerders en instructeurs wordt er van uitgegaan dat voor de wijziging in het aantal contacturen wel vervanging relevant is.

Vervanging van cursisten die worden opgeleid tijdens de leerwerkplekuren en de uren realistisch oefenen tijdens de opleiding worden als volgt gewaardeerd:

- in de sfeer van Manschap A wordt er van uitgegaan dat de leerwerkplekuren en de uren realistisch oefenen van de opleiding geen vervanging behoeft²⁸;
- in de nieuwe situatie gaan we ervan uit dat personen voor de opleiding bevelvoerder en instructeur wel dienen te worden vervangen voor de uren leerwerkplekuren en – indien van toepassing – realistisch oefenen (kosten reguliere kosten betreffende type personeel)²⁹.

De uurkosten worden gebaseerd op CAR-UWO danwel Handleiding Overheidstarieven (2008) van het Ministerie van Financiën. Er wordt geen rekening gehouden met overwerktoeslagen, omdat in de structurele situatie wordt aangenomen dat tijdig kan worden geanticipeerd op opleidingstrajecten van personeelsleden voor de komende periode.

het structurele aantal relevante personen waarvoor de kostenelementen relevant zijn

Om te bepalen voor welke (structurele) aantallen opleidingen per jaar deze kosten elementen relevant zijn wordt als volgt te werk gegaan:

- op grond van de gemiddelde aantallen afgelegde examens in de laatste vier bekende jaren (gegevens NBBE over 2004 t/m 2007) is een gemiddeld aantal cursisten te berekenen (rekening houdend met het slagingspercentage en het aantal verplichte modules en keuzemodules³⁰ en een correctie voor het aandeel bedrijfsbrandweerlieden in opleiding³¹). Voor de bestaande situatie gaan we ervan uit dat dit het structurele aantal opleidingen per jaar weerspiegelt. Afgezet tegen randtotalen van CBS-gegevens en eigen ervaringsgegevens over aantallen personen per rang gaat het om plausibele aantallen;

27. Of in de oude situatie de rangen brandwacht, brandwacht 1^e klasse en hoofdbrandwacht.

28. Brandweerlieden in opleiding voor de functie Manschap A vervullen nog geen formele/reguliere taken.

29. Dit geldt ook voor vrijwilligers omdat de verwachting is dat leerwerkplekuren (veelal) niet kunnen worden gemaakt op de eigen locatie.

30. Bij relevante rangen is een correctie voor extra keuzemodules toegepast.

31. Op basis van informatie van diverse ROI's wordt gewerkt met een correctie van 12% bij Manschap A (brandwacht, brandwacht 1^e klasse, hoofdbrandwacht) en Bevelvoerders (onderbrandmeester, brandmeester).

- voor de nieuwe situatie wordt er van uitgegaan dat:
 - voor manschap A het structurele aantal opleidingen in de nieuwe situatie overeenkomt met het aantal opleidingen voor brandwacht als basisopleiding in de huidige situatie (alle nieuwe instroom dient immers de meest basale opleiding te volgen);
 - voor bevelvoerders het structurele aantal opleidingen in de nieuwe situatie overeenkomt met het aantal opleidingen voor onderbrandmeester als basisopleiding in de huidige situatie (alle nieuwe instroom dient immers de meest basale opleiding te volgen);
 - voor instructeurs circa 1/3^e deel van de bestaande aantallen uit de afgelopen jaren structureel relevant zal zijn. Dit wordt veroorzaakt door een inhoudelijke wijziging van de functie instructeur. Een deel van het huidige aantal instructeurs zal worden opgeleid als instructeur/docent en een ander deel als (oefen)instructeur/leerwerkplekbegeleider³².

3.3.4 Trajectbegeleiders

Ten aanzien van trajectbegeleiding/registratiesystemen in de sfeer van het vakbekwaam worden en vakbekwaam blijven worden er naar verwachting trajectbegeleiders aangesteld. Deze (regionale) functionarissen zullen de trajecten kunnen begeleiden van de diverse opleidingen. Uitgaande van 1 FTE per 150 cursisten bedragen de kosten voor de trajectbegeleiders circa 1,1 mln. euro³³.

3.3.5 Indicatie kosteneffecten vakbekwaam worden

In onderstaande tabel wordt een indicatie gegeven van de totale kosteneffecten voor de nieuwe functies van Manschap A, Bevelvoerder, Instructeur en trajectbegeleiders.

Tabel 3.2. Kosteneffect nieuwe opleiding manschap A, bevelvoerder en instructeur naar schakel en kosteneffect trajectbegeleiders (bedragen in mln. euro's)

<i>functie</i>	<i>cursus opleiding</i>	<i>(her)examens</i>	<i>contacturen</i>	<i>realistisch oefenen</i>	<i>uren leerwerkplekleren</i>	<i>leerwerkplekbegeleiders</i>	<i>vervanging cursisten</i>	<i>totaal</i>
<i>manschap A</i>	0,6	-0,3	0,0	7,0	0,9	0,8	0,0	9,0
<i>bevelvoerder</i>	-0,9	0,0	-0,3	0,6	0,6	0,2	0,8	1,1
<i>instructeur</i>	0,3	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1	0,3	1,1
<i>subtotaal</i>	0,0	-0,1	-0,2	7,6	1,6	1,2	1,1	11,2
<i>trajectbegeleiding</i>								1,1
<i>TOTAAL</i>								12,3
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>								

toelichting tabel

Uit de tabel wordt duidelijk dat:

32. Voor deze laatste groep worden geen meerkosten verwacht.

33. gebaseerd op de opleidingen manschap A, bevelvoerder en instructeur/docent

- er per saldo in totaal bij de relevante brandweerfuncties voor het vakbekwaam worden sprake is van een structureel bedrag aan meerkosten in de orde van grootte van circa 11 mln. euro ligt;
- er op onderdelen niet alleen sprake is van meer kosten, maar ook van minder kosten. Dit hangt samen met het feit dat er in de nieuwe situatie voor een andere opzet wordt gekozen van de opleidingen en examens. Enerzijds is er sprake van een brede basisopleiding inclusief verzwaarde elementen (zoals meer praktijk elementen), maar anderzijds vervallen er ook bepaalde onderdelen (bijvoorbeeld door het vervallen van enkele voorheen verplichte modules of vermindering van het aantal deexamens);
- een substantieel deel van de meerkosten hangt samen met het realistisch oefenen tijdens de opleiding en de vormgeving van de leerwerkplekbegeleiding
- ten aanzien van trajectbegeleiding wordt een extra bedrag van circa 1,1 mln. euro geraamd.

relatie met concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's

De totale meerkosten van het nieuwe opleidingsstelsel bedragen circa 12,3 mln. euro.

Zowel de feitelijke invulling van het nieuwe onderwijsstelsel als het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's staan in het teken van het bereiken van een kwaliteitsverbetering in de opleiding van het personeel, door middel van functiegericht opleiden, waarbij tijdens de opleiding van het personeel extra aandacht wordt besteed aan praktijkgerichte vaardigheden. Op deze wijze kan het personeel direct na de opleiding ook volwaardig operationeel worden ingezet.

Het concept Besluit benoemt de kerntaken en competenties die uitgangspunt zijn voor het opleiden, examineren, bijscholen en oefenen. De feitelijke invulling van de nieuwe opleidingen hangt echter mede samen met eigen keuzes van het veld, met name waar het gaat om de invulling (vormgeving/intensiteit) van realistische oefen-/leercomponenten. Daarbij wordt ook rekening gehouden met elementen die op grond van bestaande wet- en regelgeving (inclusief de Arbeidsomstandighedenwet) reeds zijn vereist en/of die voorheen na de opleiding konden plaatsvinden (bijvoorbeeld het zich eigen maken van meer realistische componenten).

Dit betekent dat de meerkosten samenhangen met een drietal elementen:

- het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's;
- lopende ontwikkelingen om het onderwijs aan te passen aan bestaande wet- en regelgeving, waaronder ook de Arbeidsomstandighedenwet (o.a. in relatie tot de eigen veiligheid van het personeel);
- het mogelijk verschuiven van lasten die voorheen na de opleiding relevant konden zijn, naar kosten die nu in het opleidingstraject worden meegenomen.

Tegen deze achtergrond kan wel worden vastgesteld dat er een relatie is tussen de meerkosten van het nieuwe opleidingsstelsel is en het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's, maar kan niet worden geconcludeerd dat deze meerkosten direct/volledig het gevolg zijn van het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's.³⁴ Er is sprake van een gemengde achtergrond van de meerkosten. Zonder nader beoordelingskader kan het deel dat het gevolg is van het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's niet worden bepaald.

3.4 Vakbekwaam blijven

Zoals eerder is aangegeven wordt onder het vakbekwaam blijven zowel het oefenen (regulier en realistisch) als bijscholen verstaan.

Uit het onderzoek komt naar voren dat:

34. Het meest direct aan het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's zijn de meerkosten voor de nieuwe opleiding instructeur toe te schrijven.

- er ten aanzien van het reguliere oefenen geen aanwijzingen zijn dat zich wijzigingen voordoen in (de richtlijnen ten aanzien van) het aantal uren oefenen tussen de bestaande en de nieuwe situatie;
- er ten aanzien van het realistisch oefenen geen aanwijzingen zijn dat zich wijzigingen voordoen in (de richtlijnen ten aanzien van) het aantal uren oefenen tussen de bestaande en de nieuwe situatie;
- er ten aanzien van het bijscholen niet de verwachting is dat er nieuwe uitgewerkte richtlijnen zullen komen in het kader van het Besluit Personeel Veiligheidsregio's, maar dat het meer gaat om het onder de aandacht brengen van verantwoordelijkheden (incl. registratie) die vallen onder goed werkgeverschap, zoals dat ook in de bestaande situatie wordt verondersteld.

Op grond van deze elementen is er geen aanleiding om te verwachten dat er sprake zal zijn van (meer)kosten op grond van het concept Besluit personeel veiligheidsregio's.

3.5 Financiële effecten overige functies

In deze rapportage worden de kosteneffecten voor de belangrijkste functies geïndiceerd. Het betreft de financiële gevolgen vanuit de opleidingsplannen voor de functies Manschap A, Bevelvoerder en Instructeur. Voor alle overige functies waren er nog geen uitgewerkte plannen. Tegen deze achtergrond formuleren we in het onderstaande een aantal aandachtspunten.

ad vakbekwaam worden

Het ontbreken van uitgewerkte plannen voor de overige functies leidt tot een aandachtspunt ten aanzien van de opzet van overige keuzemodules (hulpverlener uitgezonderd). Indien wordt gekozen voor een flexibele opzet waarin aparte keuzemodules voor onderdelen zoals pompbediende, gaspakdrager e.d. separaat kunnen worden gevolgd, zullen er naar verwachting weinig kosteneffecten optreden. Indien er echter combinaties worden gemaakt met meerdere verplichte onderdelen kan er mogelijk een kostenverhogend effect optreden, omdat er meer personen verplicht bepaalde onderdelen dienen te volgen dan voorheen, toen er meer flexibel kon worden gekozen.

ad vakbekwaam blijven

In verband met het ontbreken van uitgewerkte plannen voor de overige functies kan niet worden beoordeeld in hoeverre er wijzigingen optreden in het aantal uren (realistisch) oefenen bij deze functies.

4 GHOR

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de resultaten van het onderzoek naar de financiële gevolgen van het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's voor het personeel van de GHOR. Net als bij de brandweer wordt er vanuit een bredere invalshoek een inventarisatie gemaakt van de (meer-)kosten, waarbij ook keuzes vanuit het veld van invloed zijn op de invulling van de nieuwe opleidingen. Met name het effect van het – reeds langer lopende – project Vakbekwaamheid speelt hierbij een belangrijke rol.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- overzicht van de geraadpleegde bronnen/informanten (paragraaf 4.2);
- onderzoeksresultaten voor vakbekwaam worden (paragraaf 4.3);
- onderzoeksresultaten voor vakbekwaam blijven (paragraaf 4.4);
- aandachtspunten (paragraaf 4.5).

4.2 Overzicht geraadpleegde bronnen/informanten

Ten behoeve van het onderzoek naar de financiële gevolgen van het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's is gebruik gemaakt van:

- relevante schriftelijke informatie ten aanzien van de kwaliteitseisen van het personeel voor zowel de huidige als de toekomstige situatie;
- informanten (instituten/experts uit het veld) om de relevante schakels voor het kwantificeren van financiële effecten door te spreken;
- data uit uiteenlopende bronnen om de financiële effecten te kunnen kwantificeren.

Elk van deze elementen wordt in het onderstaande nader toegelicht.

inventariseren beschikbare informatie over kwaliteitseisen

In het onderzoek is de beschikbare documentatie geïnterviewd, die belangrijke input heeft geleverd voor het onderzoek. Het betreft daarbij:

- de huidige wet- en regelgeving (o.a. het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's, Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen, de Wet rampen en zware ongevallen en de Arbeidsomstandighedenwet);
- kwalificatieprofielen/-dossiers met betrekking tot de relevante GHOR-functies;
- documentatie over GHOR-opleidingen van de GHOR-academie, NSPOH (Netherlands School of Public & Occupational Health) en OKC (Opleidings en Kenniscentrum)³⁵;
- diverse rapportages: Hulpverlening bij grootschalig optreden door specifieke scholing een stap verder (Nibra, 2005), Eindtermen operationele functies GHOR organisatie (Raad van RGF'en, 2000), Quickscan OTO (BZK, VWS, 2008).

35. Op initiatief van enkele regio's is het Opleidings- en Kenniscentrum opgericht en hierbinnen is een aantal basisopleidingen tot stand gekomen. Deze opleidingen zijn vervolgens door een toenemend aantal regio's afgenomen. Het OKC was een soort voorloper van de GHOR-academie.

gesprekken met informanten

Er hebben interviews/besprekingen plaatsgevonden met diverse informanten uit het veld. Het betreft hierbij vertegenwoordigers van:

- het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV, GHOR-academie);
- GHOR-Nederland;
- Ministerie van BZK;
- enkele veiligheidsregio's.

inventariseren en analyseren beschikbare data

Voorts is ten behoeve van het onderzoek gewerkt op basis van informatie van het NIFV waarbij rekening is gehouden met de volgende onderdelen:

- relevante aantallen functionarissen voor een gemiddelde regio;
- prijzen/tarieven (ramingen) van de opleidingen;
- studiebelasting- en contacturen;
- uurtarieven voor vervanging.

project vakbekwaamheid

Belangrijke informatie voor de analyses is afkomstig uit het project Vakbekwaamheid dat al enige tijd loopt. In het kader van dit project worden er door werkgroepen in nauwe samenwerking met een groot aantal collega's uit de GHOR-regio's opleidingen ontwikkeld voor specifieke GHOR-functies (er wordt ook wel gesproken van GHOR-rollen).

Ten behoeve van het onderhavige onderzoek hebben de onderzoekers informatie ontvangen over de tot dusverre ontwikkelde kwalificatiedossiers voor negen van de 11 onderscheiden functies.

In onderstaande tabel is te zien voor welke GHOR-functies er tot dusverre dergelijke documenten zijn opgesteld.

Tabel 4.1. Stand van zaken augustus 2008 kwalificatiedossiers (sleutel)functionarissen GHOR (bron: NIFV/GHOR Nederland)

<i>functie</i>	<i>beschikbaar</i>
<i>directeur GHOR (operationeel RGF)</i>	X
<i>hoofd sectie GHOR</i>	X
<i>officier van dienst geneeskundig</i>	X
<i>commandant van dienst geneeskundig</i>	X
<i>coördinator gewondenvervoer</i>	X
<i>hoofd gewondennest</i>	X
<i>hoofd actiecentrum GHOR</i>	X
<i>operationeel medewerker actiecentrum GHOR</i>	X
<i>gezondheidkundig adviseur gevaarlijke stoffen</i>	X
<i>leider kernteam psychosociale hulpverlening</i>	
<i>leider opvangteam psychosociale hulpverlening</i>	

4.3 Vakbekwaam worden

4.3.1 Inleiding

algemeen

Met behulp van de verkregen input is een systematisch overzicht opgesteld ten behoeve van de calculaties van de financiële effecten bij het vakbekwaam worden, dat wil zeggen het opleiden inclusief bijbehorende examens.

relevante functies in nieuwe situatie

Voor elk onderdeel geldt dat de diverse relevante schakels voor de kostencalculaties worden meegenomen voor de nieuwe situatie. Dit geldt alleen voor de negen opleidingen waarvoor er inmiddels kwalificatiedossiers zijn opgesteld (zie voorgaande paragraaf) en er middels globale inschattingen een kostenraming kan worden gemaakt.

Voor de twee overige functies (leider kernteam psychosociale hulpverlening en leider opvangteam psychosociale hulpverlening) zijn nog geen uitgewerkte plannen voorhanden op grond waarvan de kosten in kaart kunnen worden gebracht. Voor deze functies wordt daarom aangesloten op gegevens van vergelijkbare functies.

Vanuit de gekozen vertrekpunten voor het onderzoek betekent het opnemen van de kwalificatie-eisen in de vorm van de opleidingen in de nieuwe situatie van de veiligheidsregio's dat er dan meer uniforme voorschriften/richtlijnen bestaan. Dit was voorheen veel minder het geval, waarbij er meer eigen keuzes door GHOR-regio's konden worden gemaakt. Voor de oude situatie zijn er dan ook minder referentiegegevens voorhanden van door de nieuwe situatie.

In het vervolg van deze notitie wordt eerst voor de 11 genoemde functies in de nieuwe situatie de totale structurele opleidingskosten becijferd. Daarna wordt voor een deel van de functies (een zestal) een globale vergelijking gemaakt met bepaalde referentiegegevens in de oude situatie op basis van OKC-opleidingen.

toelichting becijferingen kosteneffecten

Voor het vakbekwaam worden wordt in het vervolg:

- eerst een opsomming gegeven van de relevante schakels (paragraaf 4.3.2);
- een nadere toelichting gegeven op de relevante aannames/ingrediënten bij de kostencalculaties (paragraaf 4.3.3);
- de totale uitkomst van de calculatie van de kosteneffecten voor heel Nederland gepresenteerd (paragraaf 4.3.4).

4.3.2 Relevante schakels vakbekwaam worden

Voor het becijferen van financiële effecten ten aanzien van het vakbekwaam worden zijn per functie de volgende schakels relevant:

- de prijs van de opleiding (inclusief eventuele examens³⁶);

36. Er worden geen aparte calculaties voor eventuele herexamens gedaan. Overigens is het aantal cursisten per functie per jaar bij de Ghor relatief veel geringer dan in de sfeer van de brandweer.

- het aantal contacturen en de kosten van (vervanging van) de cursisten tijdens de contacturen;
- het structurele aantal cursisten per jaar.

In het onderstaande wordt hier per onderdeel nader op ingegaan.

4.3.3 Berekening financiële effecten per schakel bij vakbekwaam worden

algemeen

Achtereenvolgens geven we in het onderstaande per onderdeel aan op welke wijze er per schakel uit de voorgaande paragraaf een invulling aan de berekening van de financiële effecten wordt gegeven, inclusief de daarbij gehanteerde aannames/ingrediënten.

kosten opleiding

Voor de nieuwe situatie worden de kosten van de relevante opleidingen becijferd aan de hand van een (soms nog erg globale) opgave van het NIFV^{37 38}. In de kosten voor de opleiding van de functie officier van dienst geneeskundig (OvdG) is ook rekening gehouden met een bedrag voor een oefenweek³⁹.

Het betreft voorlopige kostencalculaties die als indicatief dienen te worden beschouwd voor de structurele situatie⁴⁰.

Voor de oude situatie is een globale opgave van de kosten van de OKC-opleidingen verkregen.

kosten van (vervanging) cursisten tijdens contacturen

Op basis van de verkregen basisinformatie over de nieuwe opleidingen en de OKC-opleidingen in de oude situatie is het aantal contacturen in kaart gebracht. Door de contacturen te waarderen tegen een uurtarief⁴¹ van de relevante functie kan het kostenbedrag worden berekend dat nodig is voor (de vervanging van) de cursisten tijdens hun deelname aan de opleidingen (de uurkosten voor hoger personeel zijn iets hoger dan voor het overige personeel).

het structurele aantal relevante personen waarvoor de kostenelementen relevant zijn

Aangezien de feitelijke structurele aantallen functionarissen niet direct voorhanden zijn is als volgt te werk gegaan om te bepalen welke (structurele) aantallen opleidingen per jaar per functie relevant zijn:

- er is eerst voor een gemiddelde fictieve GHOR-regio een structureel totaal aantal functionarissen per functie vastgesteld. Voor de functie geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS) is ervan uitgegaan dat deze functie kan worden gecombineerd tussen regio's⁴²;
- deze aantallen zijn vervolgens met 25 vermenigvuldigd (er zijn immers 25 GHOR-regio's);
- tot slot dient rekening te worden gehouden met het feit dat een deel van de functionarissen periodiek vertrekt. Aangezien er geen praktijkgegevens voorhanden zijn wordt in dit onderzoek gewerkt met een bandbreedte waarbij wordt aangenomen dat per jaar minimaal 1 op 10 en maximaal 1 op de 7 functionarissen nieuw moet worden opgeleid.

37. Voor enkele functies zijn de kostenramingen afgeleid van andere (zoveel mogelijk vergelijkbare) functies.

38. Voor de functie van Geneeskundig Adviseur Gevaarlijke Stoffen wordt gebruik gemaakt van gegevens van de NSPOH (Netherlands School of Public & Occupational Health)

39. Het betreft een oefenweek in Duitsland omdat in Nederland de accommodatie ontbreekt. Naar verwachting zal het geen ander kostenplaatje opleveren als dit wel mogelijk zou zijn.

40. In enkele gevallen is aangesloten bij een prijsindicatie voor een andere functie van een min of meer vergelijkbare zwaarte.

41. Bedragen zijn afgestemd met het NIFV.

42. gemiddeld is uitgegaan van 1 functie per 2 regio's.

4.3.4 Indicatie kosteneffecten vakbekwaam worden

In onderstaande tabel wordt een indicatie gegeven van de totale kosten voor de 11 GHOR-functies in de nieuwe situatie voor de twee onderscheiden componenten.

Tabel 4.2. Raming structurele kosten vakbekwaam worden 11 GHOR-functies in nieuwe situatie (in mln. euro's)

	<i>cursuskosten</i>	<i>kosten (vervanging) cursisten tijdens contacturen</i>	<i>totale kosten</i>
<i>geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS)</i>	0,1 à 0,2	0,1 à 0,2	0,3 à 0,4
<i>overige 10 GHOR-functies</i>	0,6 à 0,8	0,3 à 0,4	0,9 à 1,3
<i>totale kosten</i>	0,7 à 1,0	0,4 à 0,6	1,1 à 1,6
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>			

toelichting tabel

Uit de tabel wordt duidelijk dat de totale structurele kosten voor de opleidingen voor 11 Ghor-functies indicatief worden becijferd op circa 1,1 à 1,6 mln. euro per jaar (afhankelijk van bandbreedte jaarlijkse vervangingsbehoefte). Het grootste deel daarvan betreft de cursuskosten, een kleiner deel de vergoeding van de (vervanging van) cursisten tijdens de contacturen.

indicatie meerkosten ten opzichte van oude situatie

In de oude situatie bestonden er geen eenduidige richtlijnen ten aanzien van de opleidingen/opleidingseisen voor het GHOR-personeel. Dat wil niet zeggen dat er geen opleidingen plaatsvonden, maar in het veld was er meer sprake van een uiteenlopende praktijk met betrekking tot opleidingen (tussen de regio's sterk variërend) waarbij niet voor alle van de 11 GHOR-functies opleidingen bestonden.

Om een indruk te geven van de kosten van de oude situatie is voor een zestal functies een kostenraming gemaakt van de OKC-opleidingen⁴³. Door de kosten voor de betreffende zes functies (0,6 à 0,9 mln. euro) in de nieuwe situatie te vergelijken met de kosten van de opleidingen volgens de OKC-opleidingen (0,2 à 0,3 mln. euro) kan worden vastgesteld dat deze kosten in de nieuwe situatie meer dan drie maal zo hoog uitvallen als voorheen. Dit hangt zowel samen met de kosten van de cursussen als de kosten van de (vervanging tijdens) contacturen (er waren voorheen veel minder contacturen relevant).

Indien de kosten voor alle functies voorheen op hooguit éénderde zouden worden geschat, dan zou er sprake zijn van een bedrag aan meerkosten van tussen de 0,7 en 1 miljoen euro.

relatie met concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's

Net als bij de kosteneffecten van het nieuwe opleidingsstelsel bij de brandweer (zie paragraaf 3.3.5) kan het bedrag aan meerkosten niet direct/volledig worden toegeschreven aan het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's, aangezien de effecten ook voortvloeien uit een reeds langer lopende ontwikkeling en eigen keuzes van het veld ten aanzien van de invulling van bepaalde componenten (mede in relatie tot de Arbeidsomstandighedenwet).

43. Het gaat om de functies RGF, HS-GHOR, OVD-G, CGV, HGN en HAC.

4.4 Vakbekwaam blijven

4.4.1 Relevante schakels bij vakbekwaam blijven

Zoals eerder aangegeven gaat het bij het vakbekwaam blijven zowel om oefenen als periodiek bijscholen.

Het is niet de verwachting dat er nieuwe uitgewerkte richtlijnen zullen komen in het kader van het Besluit Personeel Veiligheidsregio's, maar dat het meer gaat om het onder de aandacht brengen van verantwoordelijkheden (incl. registratie) die vallen onder goed werkgeverschap⁴⁴ (voldoen aan de Arbeidsomstandighedenwet), zoals dat ook in de bestaande situatie wordt verondersteld.

Tegen deze achtergrond kunnen er geen duidelijke kosteneffecten worden geïndiceerd in de sfeer van het vakbekwaam blijven.

44. waarbij wordt opgemerkt dat de werkgever niet altijd het bestuur van de veiligheidsregio is.

5 Multidisciplinaire functies

5.1 Inleiding

Naast de gevolgen voor het personeel van de brandweer en GHOR is ook gevraagd om een kostenraming te maken voor de opleidingskosten van een tweetal multidisciplinaire functies. Het betreft daarbij enerzijds de functie van procesmanager multidisciplinair oefenen en anderzijds de functie evaluator multidisciplinair oefenen.

Ten behoeve van de raming van de kosten voor vakbekwaam worden hebben we informatie verkregen van:

- enerzijds het NIFV voor de procesmanager multidisciplinair oefenen;
- anderzijds de politieacademie voor de evaluator multidisciplinair oefenen.

In paragraaf 5.2 wordt verslag gedaan van de kostenraming voor deze twee functies.

5.2 Raming financiële effecten 2 multidisciplinaire functies

kosten vakbekwaam worden

Op grond van de verkregen informatie kan een kostenraming worden opgesteld, uitgaande van de volgende ingrediënten:

- kosten cursus (inclusief examen en eigen bijdrage verblijfskosten);
- aantal contacturen;
- kosten vervanging tijdens contacturen;
- structurele aantal functionarissen. Er is uitgegaan van gemiddeld twee functionarissen per veiligheidsregio per functie⁴⁵. Voor de functie van procesmanager is op grond van de inschattingen van de contactpersonen uit het veld uitgegaan van een wat hoger verloop dan voor de functie evaluator.

In totaal kan op deze wijze worden berekend dat er in de nieuwe situatie een jaarlijks bedrag van circa 0,13 mln. euro gemoeid is met de opleidingskosten voor deze twee multidisciplinaire functies.

45. Voor de disciplines brandweer en GHOR.

6 Totaalbeeld

In totaal is er op grond van het nieuwe onderwijsstelsel sprake van de volgende meerkosten:

Tabel S.1. Totale meerkosten nieuw onderwijsstelsel in mln. euro's per jaar voor brandweer, ghor en multidisciplinair (in mln. euro's)

<i>discipline</i>	<i>bedrag</i>
<i>brandweer</i>	12,3
<i>ghor</i>	0,7 à 1,0
<i>multidisciplinair</i>	0,1
TOTAAL	13,1 à 13,4

Uit de tabel is af te lezen dat de totale meerkosten van het nieuwe onderwijsstelsel ruim 13 mln. euro bedragen. Dit is circa 1,2% van de totale kosten voor brandweer en rampenbestrijding.

Deze meerkosten hangen samen met een aantal uiteenlopende elementen:

- het concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's;
- lopende ontwikkelingen om het onderwijs aan te passen aan bestaande wet- en regelgeving, waaronder de Arbeidsomstandighedenwet (o.a. in relatie tot de eigen veiligheid van het personeel);
- het verschuiven van lasten die voorheen na de opleiding relevant konden zijn, naar kosten die nu in het opleidingstraject worden meegenomen.

Vanwege de onderlinge verwevenheid van deze elementen kan er zonder nader beoordelingskader geen eenduidige uitspraak worden gedaan over de vraag welk deel van de meerkosten samenhangt met elke afzonderlijke component.