

Groningen, 13 maart 2013

Mijnheer de Minister,

Bij brief van 17 januari 2013 hebt u mij verzocht te adviseren over de wenselijke positionering van de Politieacademie in het politiebestedel. Meer specifiek vroeg u mij : "*welke keuze over de positionering van de PA in relatie tot de uitgangspunten en randvoorwaarden verdient de voorkeur?*" Ik voeg uw brief, juist vanwege die uitgangspunten en randvoorwaarden, bij als bijlage 1.

Om u weloverwogen van advies te kunnen dienen heb ik gesprekken gevoerd met veel betrokkenen bij de PA. Voor een overzicht van de gesprekspartners verwijs ik naar bijlage 2. Voor de openhartige wijze waarop zij mij te woord hebben gestaan ben ik erkentelijk. Diezelfde waardering gaat uit naar uw departement, waar ik vakbekwaam ter zijde ben gestaan.

Overwegingen.

De positionering van de PA dient recht te doen aan een drietal desiderata, die overigens nogal ongelijksoortig zijn:

- Voor de Nationale Politie (vanaf nu: het korps) is het van grote betekenis dat het onderwijs de kwaliteit levert die vanuit de professionele ontwikkeling van het korps wordt gewenst.
- Voor de PA (vanaf nu: de academie) staat centraal dat zij die kwaliteit moet leveren op een wijze, die past bij de maatschappelijke erkenning van de initiële opleidingen en die garandeert dat de aansluiting op het reguliere onderwijs in tact blijft.
- De positionering van de academie moet doelmatig zijn.

Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat veel opvattingen van betrokkenen over de positionering van de academie worden ingegeven door hun mening over het feitelijk functioneren van de opleiding. Mij lijkt dat inhoudelijke kritiek op de academie een eigenstandig antwoord vergt en - bij alle varianten in de positionering- aanvullend beleid.

Anders gezegd: de juridische – en organisatorische positionering van de academie als zodanig lijkt mij geen sluitend antwoord te kunnen geven op de kritische kijk die velen hebben op het functioneren van het politieonderwijs.

Waar wel een antwoord op moet worden gevonden is de vraag hoe de behoefte aan autonomie van de academie doelmatig kan worden verbonden met de behoefte van het korps de opleiding nadrukkelijk als een deel van het politiebestedel te laten functioneren.

De opdracht van alle onderwijsinstellingen, dus ook van deze academie, is enerzijds goed rekening te houden met het afnemend veld, de beroepspraktijk. Maar anderzijds ten opzichte van die praktijk ook de nodig autonomie te bewaren. De pedagogische taak gaat verder dan de eisen van de beroepspraktijk. Alleen bij een autonome taakuitoefening is civiele diploma-erkenning voor het mbo en accreditatie voor het hoger politieonderwijs op de langere termijn gewaarborgd.

Vanuit het korps bezien laat die inpassing in algemene onderwijswaarborgen onverlet dat men zekerheden wil dat hetgeen vanuit de beroepspraktijk wordt gevraagd door de opleiding ook wordt 'geleverd', dat de afstand tussen de werkelijkheid in de klas en de realiteit op straat beperkt blijft en dat het onderwijs steeds opnieuw geijkt wordt op de politiepraktijk. Dat geldt niet alleen voor beroepsvaardigheden, maar ook voor het bijbrengen van het broodnodige ethisch besef. Tegen deze achtergrond moet de wens van het korps worden begrepen de academie volledig onderdeel te laten worden van de nationale politie.

Nu gaat het om meer dan de spanning tussen autonomie ten bate van civiele diploma-erkenning en accreditatie enerzijds en de behoefte aan een zo groot mogelijke verankering van het onderwijs in de beroepspraktijk anderzijds. Iedereen streeft naar een zo hoog mogelijke kwaliteit van de docenten op de academie, maar er is gerede twijfel of de huidige rolverdeling tussen korps en academie die kwaliteit wel in voldoende mate waarborgt. Ik treed hier niet in de inhoudelijke beoordeling van de kwaliteit, daarvoor dienen de visitaties, maar overweeg wel welke bijdrage de bestuursstructuur aan dit kwaliteitsvraagstuk kan leveren. Lesgeven aan de academie behoort zo belangrijk te worden gevonden dat het in het korps als 'een plus op je cv' zou moeten gelden. De voorstanders van opname van de academie binnen het geheel van het korps verwachten daar o.a. van dat de

korpsleiding zich de kwaliteit van de academie meer zal aantrekken en dat er in het personeelsbeleid meer rekening mee zal worden gehouden. Voorstanders van een voortgezette autonomie van de academie vrezen dat bij volledige insluiting van de academie in het korps niet de kwaliteit van het onderwijs de overhand zal krijgen, maar veeleer een soepele oplossing van allerlei interne personele problemen. Zoveel is zeker dat de bevoegdheid docenten te benoemen en daarbij de kwaliteitsbeoordeling centraal te stellen voor de uiteindelijk te kiezen bestuurlijke oplossing wezenlijk is.

Daarbij moeten nadrukkelijk de diverse relaties worden onderscheiden die er tussen korps en academie bestaan.

- Er is allereerst de functie van *manpower planning*, het korps (i.c. de minister) bepaalt hoeveel medewerkers een (verdere) opleiding krijgen, dat gaat over *volume en budget*. Daarbij delen korps en academie de behoefte heftige schommelingen in het volume te voorkomen, feitelijk vraagt men van het departement volumetoezeggingen voor de langere termijn.
- Er is de *allocatie* van onderwijscapaciteit, er moet worden bepaald *wie* dat onderwijs wel of niet mag volgen.
- Dan zijn er de *kwalificatie eisen*, over welke kennis en vaardigheden moeten dienders beschikken wanneer zij de opleiding hebben voltooid. In onderwijsland worden dat de eisen van het afnemend veld genoemd.
- Kwantitatieve – en kwalitatieve eisen moeten hun vertaling vinden in de ontwikkeling van het *curriculum*, met in het verlengde daarvan de eventuele *exameneisen*.
- Het spreekt vanzelf dat voor de uitvoering van de onderwijskundige taken *kwaliteitseisen* aan docenten moeten gesteld en dat duidelijk moet zijn wie die kwaliteit beoordeelt, d.w.z. wie bepaalt of iemand goed genoeg is om op de academie les te geven.
- Op ieder niveau (mbo, hbo en wo) moet het *civiel effect* van de diploma's worden bewaakt, voor hbo en wo geldt bovendien dat de geldende *accreditatie* ook voor het politieonderwijs moeten worden veiliggesteld.
- Ook, of misschien wel juist, als wordt vastgehouden aan een onafhankelijke positie voor het politieonderwijs, moet de

inhoudelijke verbinding tussen wat het korps vraagt en wat de academie levert goed worden gelegd. Hoe kan daarbij de verbindende functie van de Politie Onderwijsraad worden versterkt? En hoe wordt een klimaat en werkwijze bevorderd waarin knopen worden doorgehakt en binnen de academie het passende tempo wordt ontwikkeld om aan de vraag te voldoen, dan wel duidelijk te maken waarom dat niet mogelijk of wenselijk is?

- Tenslotte moet er rekening mee worden gehouden dat in ons land wetenschappelijk onderzoek o.a. dient te voldoen aan strikte *normen van onafhankelijkheid*. Daarbij is het onderscheid tussen toegepast en fundamenteel onderzoek wel van betekenis voor de financiering, maar voor beide soorten onderzoek geldt dat de onderzoekers hun autonomie ten opzichte van de financiers van hun onderzoek hoog hebben te houden.

Voor ieder van deze vraagstukken moet na het bepalen van positie van de academie duidelijk zijn wie er de verantwoordelijkheid voor draagt. Bezien we deze heel verschillende desiderata dan wordt duidelijk dat ook de minister van Veiligheid en Justitie verschillende rollen vervult. Ook ten aanzien van zijn verantwoordelijkheden is van belang deze te onderscheiden en afzonderlijk te benoemen: de minister is systeemverantwoordelijk voor de politie en voert daarover het beheer. Daarnaast is hij feitelijk de onderwijsminister voor het politieonderwijs.

Een afzonderlijke overweging betreft de doelmatigheid en het beheer van de academie. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat van de beschikbare gelden voor politieonderwijs en –onderzoek een aanzienlijk deel buiten de academie wordt besteed. Gezien de budgettaire druk waaronder alle publieke diensten staan moet worden voorkomen dat de aanpak van beheersvraagstukken van het politieonderwijs zich tot de academie alleen zou beperken. Dat klemt des te meer nu de organisatie van de politie in ons land feitelijk opnieuw wordt ingericht, met een zwaar accent op doelmatige shared services. Beheersmatig gezien is de academie maar een klein onderdeel van het politiebestedel en het risico van suboptimaliteit in het beheer moet nadrukkelijk worden gewogen.

Conclusies.

1. De academie blijft – als onderdeel van het politiebestedel -voor het primaire proces, het onderwijs, autonoom verantwoordelijkheid dragen. Dat geldt evenzeer van de kennis- en onderzoeksfunctie.
2. De docenten, onderzoekers en directe ondersteuners van het primaire proces zijn in dienst van de academie. Over de duur van hun verblijf bij de academie en hun carrière perspectief daarna binnen het korps worden afspraken gemaakt, die professioneel worden vastgelegd. Deze afspraken worden eenvoudiger te maken wanneer de grondslagen voor de rechtspositie van korps en academie dezelfde zijn. De uitwisseling tussen praktijk en onderwijs behoort vanzelfsprekend te worden.
3. Hoewel het korps beslist welke medewerker men voor kortere of langere duur voor onderwijstaken beschikbaar wil stellen, passend in een carrièrepad, beoordeelt de academie zelfstandig of de betrokkene aan te stellen kwaliteitseisen voldoet en dus binnen de academie benoembaar is.
4. Er wordt binnen de academie een expliciete visie ontwikkeld op aard en omvang van een vaste staf in relatie tot een variabele. Dit onderscheid vormt de basis van personele afspraken tussen korps en academie en schept duidelijkheid in het carrière perspectief van individuele docenten.
5. De beheerstaken (o.a. financiën, gebouwen, facility management, catering) worden ondergebracht bij het korps. (model 3 uit de adviesopdracht). Zo wordt suboptimaliteit in het beheer voorkomen. Qua bedrijfsvoering neemt de academie daarmee dezelfde positie in als andere eenheden van het korps.
6. De academie behoudt een kleine groep medewerkers, die de leiding ondersteunen. Het gaat hier om taken ,waarmee het werkgeverschap wordt ingevuld: HRM en de daaraan verbonden financiën.
7. De academie blijft een zelfstandig bestuursorgaan, met name omdat in relatie tot het civiel effect van diploma's en de accreditatie van opleidingen de autonomie niet alleen dient te worden gewaarborgd ten opzicht van het korps, maar ook ten opzichte van het departement.

8. Op zich zou de academie ook de stichtingsvorm kunnen aannemen, maar hoe complex het actuele debat over de ZBO's ook is, aan de stichting kleven in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid grotere nadelen.
9. Er is behoefte aan een duidelijke rollenscheiding. Zo dient beter te worden afgewogen of interventies vanuit het departement niet meer op de weg liggen van de Raad van Toezicht. De beide rollen van de minister van V&J, verantwoordelijk voor de nationale politie en onderwijsminister voor het politieonderwijs dienen nadrukkelijker te worden onderscheiden. Waar de minister direct het beheer voert over het korps is hij als onderwijsminister voor het politieonderwijs (net als zijn collega van OCW) gehouden het toezicht in eerste instantie te laten uitoefenen door de Raad van Toezicht.
10. De wet voorziet nu in een brede bevoegdheid van de Raad van Toezicht. Dat past ook bij een onderwijsinstelling, die in autonomie zijn taak uitoefent. Dat laat interventies van de voor het politieonderwijs verantwoordelijke minister onverlet. Die interventies vragen – ten opzichte van de taken van de Raad van Toezicht – dan wel een nadere wettelijke onderbouwing.
11. Omdat bij de accreditatie al te eenvoudige ministeriële interventies worden gezien als een inperking van de autonomie van de instelling kunnen die interventies risico's opleveren voor de accreditatie. (zie 19 en 20)
12. Voor het korps is de academie een cruciale strategische partner, dat wordt tot uitdrukking gebracht in een gestructureerde dialoog tussen korps en academie.
13. Deze dialoog vindt plaats in de Politie Onderwijs Raad (POR), waar ook andere belanghouders vertegenwoordigd zijn: de werknemers, het Openbaar Ministerie, het openbaar bestuur en het regulier onderwijs. De vraag vanuit het korps dient zo gearticuleerd te worden dat de academie eenduidig uitsluitsel moet kunnen geven of, wanneer en hoe aan die vraag wordt voldaan.
14. De plicht tot vraagarticulatie van de zijde van het korps en de plicht daarop eenduidig uitsluitsel te geven zouden in de wettelijk regeling mbt de POR expliciet moeten worden ingebouwd.

15. Deze gestructureerde dialoog is iets anders dan "u vraagt en wij draaien." Eenduidige vraagarticulatie vanuit het korps komt te staan tegenover eenduidig inzicht in "willen en kunnen" van de academie. Bij deze dialoog hoort functionele spanning en een professionele aanpak hoe daarna tot afgeronde besluitvorming te komen.
16. Deze wettelijke afstemmingstaak kan worden aangescherpt met bepalingen, die er in voorzien dat bij afwezigheid van overeenstemming of stagnatie in de uitvoering ervan de verantwoordelijke minister voor het politieonderwijs de knoop kan doorhakken. Het gaat hier om procesvoorschriften, die regelen dat de POR zich binnen redelijke termijnen van zijn taak kwijt.
17. De bereidheid van de politiebonden zich voor inhoud en kwaliteit van het onderwijs binnen de academie meer verantwoordelijk te weten is voor de leiding van de academie een kans waar niet defensief mee zou moeten worden omgegaan.
18. Om ook in de toekomst het civiele effect van de mbo-opleidingen veilig te stellen worden deze opleidingen niet alleen geïnspecteerd door de inspectie V&J (politievakmatig), maar ook door de onderwijsinspectie (onderwijskundig). De minister van V&J bevordert met zijn collega van OCW de civiele diploma erkenning van het MBO politieonderwijs.
19. Voor het HBO/WO politieonderwijs is de accreditatie door de Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) van grote betekenis. De gestructureerde dialoog tussen korps en academie (2) en de systeemverantwoordelijkheid van de minister voor het politieonderwijs(4) dienen zo vorm te krijgen dat zij deze accreditatie niet in gevaar brengen.
20. Daarom is het van belang ten aanzien van de systeemverantwoordelijkheid voor het politieonderwijs aansluiting te zoeken bij het wettelijk instrumentarium waarover de minister van onderwijs beschikt om in te grijpen binnen onderwijsinstellingen.

Ten slotte.

In dit advies is geen bijzondere aandacht gegeven aan de ontwikkelingen in het veiligheidsdomein. De keuzes, die nu worden gemaakt met betrekking tot de positionering van de academie, moeten wel toekomstbestendig zijn. In tal van opzichten groeit buiten de nationale politie een groot aantal functies in het veiligheidsdomein, waarvoor ook – in en buiten het regulier onderwijs – zich tal van opleidingen ontwikkelen. De dynamiek in het domein is groot en de belangen voor de (zij)instroom van de politie evenzeer. De in het advies gemaakte keuzes waarborgen dat het politieonderwijs zich ook in het bredere veiligheidsdomein autonoom kan bewegen. Wel is het van belang dat de middelen die in het regionale bestel beschikbaar waren voor scholing in de ombouw naar de nationale politie ook voor dat doel blijven aangewend.

In de hoop u hiermee een bruikbaar advies te hebben gegeven, teken ik

met vriendelijke groet,

Jacques Wallage