

Vergaderjaar 1998–1999

26 345

Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002

Nr. 12

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES, VAN JUSTITIE EN VAN ONDERWIJS,
CULTUUR EN WETENSCHAPPEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 april 1999

Hierbij informeren wij u over de stand van zaken binnen het politie-onderwijs. In vervolg op onze brief van 4 juni 1998 (TK 1997–1998, 25 616 nr.16) gaan wij nader in op de evaluatie van de LSOP-wet, de financiële situatie van het LSOP en het project Toekomstig Onderwijs Politie (TOP). De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen tekent mee voor het deel dat gaat over de inrichting van het Toekomstig Onderwijs Politie.

1. Evaluatie LSOP-wet

De bepalingen inzake de werving, de selectie en het onderwijs voor de Nederlandse politie zijn neergelegd in de Wet houdende bepalingen inzake landelijke werving, de selectie en het onderwijs voor de politie (LSOP-wet) van 29 september 1994, Stb. 780. De wet voorziet in een evaluatie van de werking ervan. Bijgaand bieden wij u het evaluatie-rapport aan.¹ Ten aanzien van het rapport brengen wij het volgende onder uw aandacht.

1.1 Doel evaluatie

De evaluatie richtte zich op de vraag of de doelstellingen die de wetgever voor ogen had in de praktijk zijn gerealiseerd. Aan de instelling van het LSOP lagen drie doelstellingen ten grondslag. Ten eerste was dat de integratie van de verschillende Rijkspolitie- en gemeentepolitiescholen, ten tweede de integratie en afstemming van de landelijke wervings-, selectie- en onderwijsactiviteiten en ten derde de verhoging van de kwaliteit van het onderwijs.

1.2 Werkwijze

Bij de beantwoording van deze vraag is gebruik gemaakt van een groot aantal rapporten en onderzoeken waarin verschillende aspecten van het

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

functioneren van het LSOP aan de orde komen. Door dit materiaal, aangevuld met enkele interviews, te rangschikken kon de wet op een adequate wijze worden geëvalueerd. De evaluatie betreft de periode tot 1 januari 1998.

1.3 Bevindingen

Wij gaan kort in op enkele conclusies van het evaluatierapport. Geconstateerd is dat de wettelijke integratie van het politie-onderwijs is gerealiseerd. In de praktijk zijn echter verschillen in inhoud van het onderwijs tussen de opleidingsinstituten die onder het LSOP vallen, blijven bestaan. De door de LSOP geleverde diensten worden in beginsel positief gewaardeerd. Tegelijkertijd is er evenwel behoefte aan een kwalitatieve verbetering van de opleidingen, met name gericht op actualisering van het opleidingsaanbod en afstemming op de ontwikkelingen in de politiepraktijk. Ook dient er beter te worden ingespeeld op een hoger opleidingsniveau van cursisten en dient er voorzien te worden in een systeem van kwaliteitszorg.

De betrokkenheid van de korpsen bij het LSOP is niet altijd optimaal geweest. Tussen de korpsen en het LSOP blijkt de planning van vraag en aanbod een punt van zorg.

Voorts is gebleken in de evaluatie dat de organisatiestructuur niet goed heeft gefunctioneerd. Er is onvoldoende centrale sturing geweest op de bedrijfs- en onderwijsprocessen en op de beheersing van de kosten. Omvang, samenstelling, sturing en controle door de LSOP-organen, waaronder de bestuursraad van het LSOP, blijken niet adequaat te zijn geweest. Ook het gehanteerde financieringstelsel bevat een aantal tekortkomingen. Los daarvan is vastgesteld dat de bedrijfsvoering en de financiële administratie van het LSOP aanmerkelijke verbetering behoeft. Tenslotte wordt gesteld dat het LSOP een meer dan achteraf wenselijk geachte speelruimte heeft gehad bij de uitvoering van de door de ministers vastgestelde beleidsdoelstellingen. In beginsel was er tussen de ministers en het LSOP overeenstemming over de te volgen beleidslijn jegens het LSOP. In de uitwerking daarvan was de positie van de beide ministeries en het LSOP echter niet altijd duidelijk, hetgeen de aansturing bemoeilijkte. Inmiddels is een discussie gevoerd over het herstel van het politieke primaat ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen en over versterking van beïnvloedings- en sturingsmogelijkheden van de politiek verantwoordelijke ministers. Deze discussie zal gevolgen hebben voor de LSOP-wet.

1.4 Veranderingstrajecten

De evaluatie bestrijkt de periode 1994–1998. Dit impliceert dat de veranderingen bij het LSOP van het afgelopen jaar niet bij de evaluatie zijn betrokken. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld heeft een aantal van de geconstateerde tekortkomingen reeds tot veranderingstrajecten geleid. Wij lichten een en ander hieronder toe.

Anticiperend op de uitkomsten van de evaluatie, is de bestuursraad van het LSOP in de praktijk al zo veel mogelijk gaan functioneren als een Raad van Toezicht. Bij de algemene directie van het LSOP zal het bestuur en de dagelijkse leiding van het LSOP berusten, terwijl de Raad van Toezicht toezicht houdt en meer «op afstand» bestuurt met taken als het goedkeuren van (meerjaren)beleidsplannen en begrotingen, de jaarlijkse begroting en de investeringsbeslissingen en het goedkeuren van ingrijpende organisatieveranderingen.

Voorts is binnen het LSOP een omvangrijk reorganisatieproces in gang gezet gericht op de verbetering van de organisatiestructuur, de bedrijfs-

voering en de financiële administratie binnen het LSOP. Het financieringsstelsel komt in de hieronder volgende paragraaf 2 aan de orde.

Op de stand van zaken rond de vernieuwing van het politieonderwijs zijn wij hiervoor ingegaan. Wij kunnen in dit verband nog melden dat er in het kader van de kwaliteitszorg voor het politieonderwijs wordt gewerkt aan de invoering van een systeem van externe legitimering van de politieexamens. Hiervoor staat de systematiek zoals geldend voor het reguliere beroepsonderwijs en neergelegd in de Wet Educatie Beroepsonderwijs model.

1.5 Consequenties LSOP-wet

Wij beogen de LSOP-wet op termijn te wijzigen. In de eerste plaats dient de LSOP-wet in overeenstemming te worden gebracht met de aanwijzingen in de Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen (TK 1996–1997, 25 268, nr. 1), die na de totstandkoming van de LSOP-wet van kracht zijn geworden. De LSOP-wet voldoet niet geheel aan deze aanwijzingen. Aanpassing zal leiden tot de aanscherping van de bepalingen over financieel toezicht, een nauwkeuriger omschrijving van de mogelijkheid van het LSOP om nevenactiviteiten te verrichten en de opname van een taakverwaarlozingsbepaling.

Voorts behoeft de LSOP-wet herziening voor wat betreft de omvang, de samenstelling en de bevoegdheden van de bestuursraad, het hoogste orgaan van het LSOP. De LSOP-wet bepaalt dat de bestuursraad bestaat uit vijftien leden, waarvan drie burgemeesters, twee leden van het openbaar ministerie, vier politieambtenaren, twee vertegenwoordigers van politievakorganisaties en vier leden die niet direct bij het functioneren van de politie zijn betrokken. De omvang en de samenstelling belemmerde de slagvaardigheid van de bestuursraad. Teneinde deze problemen het hoofd te bieden heeft de bestuursraad het aantal leden per 1 mei 1998 teruggebracht tot vijf en is besloten in de praktijk zoveel mogelijk te gaan functioneren als een raad van toezicht.

Tenslotte dient de LSOP-wet te worden gewijzigd in verband met de concentratie van het beheer op rijksniveau van de politie bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. De financiële situatie van het LSOP

Ten aanzien van de financiële situatie onderscheiden wij een tweetal ontwikkelingen. Enerzijds ontbreekt nog steeds een adequaat financieringsstelsel voor de toekomstige onderwijsstructuur, anderzijds zijn de algemene directie en de Raad van Toezicht van het LSOP geconfronteerd met de gevolgen van het in de afgelopen jaren door het LSOP gevoerde financieel-economisch beleid.

Ten aanzien van het financieringsstelsel heeft een commissie de opdracht gekregen onderzoek te doen naar een meer adequaat bekostigingsstelsel dat voorziet in zowel een solide financiering als in een koppeling aan meetbare prestaties. Tevens zal de commissie aanbevelingen doen inzake een planningsen controlproces, de daarvoor noodzakelijke informatiestructuur en andere voorwaarden voor een adequaat financieel beheer. Ook de actuele bedrijfsvoering, zowel wat de financiële kant betreft als wat betreft de aanpak van de stijgende opleidingsvraag vanuit de politieregio's is aan de orde. Wij verwachten nog dit jaar terzake van de aanbevelingen van de commissie te kunnen besluiten.

Ten aanzien van de financiële problematiek vanuit het verleden hebben wij, samen met de bestuursraad -die thans functioneert als raad van toezicht- en de algemene directie van het LSOP een plan van aanpak in voorbereiding. Onderdeel van dit plan van aanpak vormt een audit die zal plaatsvinden teneinde het huidige financiële beeld helder in kaart te brengen. Wanneer de precieze omvang van de problematiek duidelijk is, zullen afspraken met het LSOP worden gemaakt over de aanpak daarvan. De intentie is te voorkomen dat deze probleem de bedrijfsvoering binnen het LSOP in de toekomst verder frustreren. Tevens zal op korte termijn een eerste kostenraming voor het innovatieproces, zoals geschetst onder 3, gereed komen.

De verschillende trajecten, zoals de aanbevelingen vanuit de commissie als ook de resultaten van de audit, moeten er toe leiden dat er een gezonde financiële basis ontstaat voor de invoering van een vernieuwd onderwijssysteem. Wij zullen u hierover nader berichten.

3. De inrichting van het Toekomstig Onderwijs Politie

3.1 Inleiding

De kwaliteit van het politieonderwijs is een belangrijke voorwaarde voor de kwaliteit van de politieorganisatie en dus voor het politiewerk. Een samenvattende visie op het politieonderwijs is, mede in relatie tot de maatschappelijke ontwikkelingen, belangrijk.

Wij hebben daartoe, ondersteund door de beroepsgroep, binnen het door ons geïnitieerde project Toekomstig Onderwijs voor de Politie (TOP), een visie op het politieonderwijs ontwikkeld. Alvorens hierop in te gaan, schetsen wij eerst een beeld van het huidige politieonderwijs.

3.2 Het huidige politieonderwijs

De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Daartoe hebben zij in 1992 het politieonderwijs bij wet verzelfstandigd en ondergebracht bij het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP). Het LSOP is ingesteld om de integratie van de opleidingen voor gemeente- en rijkspolitie, zowel inhoudelijk als organisatorisch, te bewerkstelligen. Het LSOP heeft tot taak het verzorgen van de landelijke werving, de selectie en het onderwijs voor de politie. Het LSOP verzorgt op de diverse lokaties van het Instituut voor de Basispolitiefunctie (IBP) de opleidingen voor surveillant van politie en voor agent (in 1998 circa 2 550 studenten in opleiding). Het LSOP maakt deze instroom mogelijk door naast de bestaande opleidingen ook verkorte avond- en deeltijd-opleidingen aan te bieden. Tevens ontwikkelt het LSOP voor specifieke doelgroepen leertrajecten op maat, zoals bijvoorbeeld een opleiding voor voormalige medewerkers van de Koninklijke Marechaussee van 21 weken. Het onderwijs voor leidinggevenden op tactisch niveau wordt door het LSOP verzorgd aan de Nederlandse Politie Academie (NPA, in 1998 circa 250 studenten in opleiding). Voorts verzorgt het LSOP ondermeer 160 door de ministers aangewezen specialistische vervolgoopleidingen aan de instituten voor recherche, voor verkeer en milieu en voor openbare orde en veiligheid (in totaal in 1998 circa 28 000 studenten in opleiding). Tenslotte ontplooit het LSOP ook activiteiten op contractbasis voor derden.

Toetreding tot de executieve functies bij de politie vindt slechts plaats, nadat een basisopleiding met goed gevolg is afgerond. Al tijdens de opleiding zijn de cursisten in dienst van een politiekorps.

De aandacht van het LSOP is de afgelopen jaren vooral uitgegaan naar organisatorische vraagstukken. Dit heeft geleid tot relatief weinig aandacht voor onderwijsvernieuwing. De mogelijkheid tot instroom bij de politie van mensen met meer, dan wel andere levens- en werkervaring kwam onvoldoende aan bod. Op ontwikkelingen binnen het reguliere onderwijs was weinig aansluiting. Tenslotte sloten het onderwijs en de ontwikkelingen in de beroepspraktijk onvoldoende op elkaar aan. Deze knelpunten zijn aanleiding geweest om in 1997 het project Toekomstig Onderwijs voor de Politie (TOP) te starten. Eind 1998 heeft het LSOP daarop aansluitend de discussienota «Kaders voor beleidsontwikkeling» uitgebracht.

3.3 Visie

Vanwege het geweldsmonopolie heeft de politie een aparte positie in de samenleving. Het politieonderwijs heeft daarom van oudsher een aparte positie binnen het onderwijssysteem in Nederland. Ondergetekenden zijn van oordeel dat de maatschappelijke ontwikkelingen het echter noodzakelijk maken, dat het politieonderwijs aansluit op het regulier beroepsonderwijs. Personen wisselen steeds vaker van functie, dan wel worden geconfronteerd met het feit dat een functie steeds van inhoud verandert. De invloed van deze ontwikkelingen is zichtbaar geworden in het beroepsonderwijs. Het beroepsonderwijs is meer dan een opleiding voor een specifiek beroep. Algemeen maatschappelijke vorming, persoonlijke ontplooiing en mogelijkheden om aan te sluiten bij ander onderwijs zijn algemeen erkende eisen, die aan het beroepsonderwijs worden gesteld. Door deze eisen is in-, door- en uitstroom naar ander beroepsonderwijs en andere beroepen mogelijk. De opleidingen zijn ingedeeld op verschillende niveaus. Deze niveaus zijn gebaseerd op te onderscheiden kwalificaties c.q. eisen binnen een beroepsgroep of sector. Het geheel van kwalificaties wordt de kwalificatiestructuur genoemd. De koppeling tussen de opleiding en de beroepspraktijk wordt bereikt door een combinatie van leren en werken, de beroepspraktijkvorming.

Aansluiten bij deze ordeningsprincipes zal naar onze overtuiging bijdragen aan de verbetering en de vermaatschappelijking van het politieonderwijs. Het politiediploma wordt hiermee gelijkwaardig aan andere diploma's in het beroepsonderwijs (diploma-equivalentie). Aldus krijgt het politiediploma een brede maatschappelijke waarde.

3.4 Project Toekomstig Onderwijs Politie (TOP)

Het project TOP is, conform het hierboven gestelde, gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het politieonderwijs en het afstemmen van de opleidingen op de beroepspraktijk. Andere doelen zijn het vergroten van de flexibiliteit van de politieorganisatie, het bevorderen van mobiliteit zowel binnen als buiten de politieorganisatie, een brede inzetbaarheid van het politiepersoneel en indirect op het verbeteren van de kwaliteit van de politie. Deze uitgangspunten vindt U terug in het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP), dat in december 1998 aan de Tweede Kamer is aangeboden.

De bouwstenen voor een visie zijn geformuleerd in het rapport «Naar een visie op het toekomstig onderwijs voor de politie» en in juni 1998 aan de Tweede Kamer aangeboden (TK 1997–1998, 25 616 nr. 16). In het rapport zijn drie scenario's beschreven voor het toekomstig politieonderwijs beschreven:

1. onderbrengen bij een politie-expertisecentrum;
2. onderbrengen bij het regulier onderwijs;
3. onderbrengen bij een aantal aan te wijzen korpsen.

Om een goede keuze te kunnen maken tussen de drie beschreven

scenario's voor het toekomstig politieonderwijs hebben wij de afgelopen periode benut voor het doen van onderzoek naar onder andere beroeps- en functieprofielen en het consulteren van de beroepsgroep. De opleidingen zullen op beroeps- en functieprofielen moeten worden gebaseerd. Deze profielen beschrijven de eisen die aan het (toekomstig) politiewerk worden gesteld. Onderzocht is hoeveel en welke profielen er bestaan en of het toekomstige politieonderwijs daarop kan worden ingericht. Tevens zijn de mogelijkheden tot samenwerking met het reguliere onderwijs onderzocht. Ook is onderzocht of het LSOP – met inachtneming van bovengenoemde uitgangspunten – in staat is de door ons gewenste ontwikkelingen van het toekomstig politieonderwijs te realiseren. Op basis van deze onderzoeken en consultaties – waaronder een «Expertmeeting» – hebben wij de visie op het toekomstig onderwijs geformuleerd. Deze visie heeft zowel betrekking op de inhoudelijke inrichting van het politieonderwijs als op de uitvoering ervan.

3.5 Inhoudelijke inrichting van het politieonderwijs

Op grond van bovenstaande overwegingen en uitgangspunten hebben wij gekozen voor een combinatie van de drie scenario's, waardoor een samenhangend stelsel voor het politieonderwijs ontstaat. Zoveel mogelijk wordt afgestemd op de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) en de Wet op het Hoger en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW).

Deze keuze houdt in dat:

- de inhoud van de politieopleidingen op eenduidige beroeps- en functieprofielen wordt gebaseerd;
- deze profielen worden opgesteld en regelmatig geactualiseerd door de meest betrokken organisaties. Naast de beroepsgroep, zullen ook de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie hierbij een rol spelen; dit met het oog op hun specifieke verantwoordelijkheid ten aanzien van de openbare orde, de veiligheid en de strafrechtelijke handhaving;
- deze profielen de basis vormen voor de inrichting van de opleidingen en voor het formuleren van eindtermen. Eindtermen zijn omschreven kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht, vaardigheden en in voorkomende gevallen beroepshoudingen, waarover degene die de opleiding heeft voltooid, dient te beschikken;
- de eindtermen worden vastgesteld door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie;

Tevens houdt de aansluiting bij het regulier onderwijs in:

- eenduidigheid ten aanzien van de vooropleidingseisen;
- onafhankelijke examinering;
- invoering van een systeem voor kwaliteitszorg.

Aan de hand van twee voorbeelden schetsen wij welke consequenties deze aanpak heeft.

1. Jongeren die in de huidige situatie niet bereikt worden vanwege de nu geldende leeftijdsgrens, kunnen in de toekomst direct na het voortgezet onderwijs aan de opleiding beginnen. De te verwachten langere opleidingsduur in het nieuwe systeem biedt een traject van leren en werken, waarbinnen meer tijd beschikbaar is voor leren op de werkplek.
2. Personen met andere werkervaring en/of opleiding kunnen op basis van een vergelijking van eerder behaalde kwalificaties, in veel ruimere mate vrijstellingen verkrijgen. Hiermee wordt de politieopleiding aanmerkelijk verkort.

Beide voorbeelden geven aan dat een meer gedifferentieerde instroom en meer maatwerk in het opleidingsaanbod mogelijk wordt gemaakt.

De korpsen worden meer systematisch betrokken bij de inhoudsbepaling van het politieonderwijs. De korpsen, als beroepsgroep, bepalen mede de vereisten aan het beroep en de daarop gebaseerde eisen voor de diploma's. De korpsen hebben tevens een grote rol bij de opzet van de beroepspraktijkvorming.

3.6 De uitvoering van het onderwijs

Ten aanzien van de keuze wie voor de uitvoering van het onderwijs het beste is toegerust, de korpsen, het regulier onderwijs of het LSOP, kiezen wij voor het LSOP.

Doorslaggevend bij deze keuze is de belangrijke positie van de politie, als specialist in veiligheid, binnen het staatsbestel. Gezien deze bijzondere positie achten wij het van belang dat de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie beschikken over één direct aanspreekbare regisseur voor het politieonderwijs. In de uitvoering worden echter het regulier onderwijs (op contractbasis) en de korpsen nadrukkelijk door het LSOP betrokken.

In de afweging is tevens betrokken dat het onderbrengen van de uitvoering van het onderwijs bij reguliere onderwijsinstellingen, ingrijpende institutionele en budgettaire gevolgen zou hebben.

Wij zijn in deze keuze gesterkt door de recente ontwikkelingen binnen het LSOP. Het LSOP bevindt zich in een omvangrijk veranderingsproces. Zowel onderwijsinhoudelijke vernieuwingen, die sporen met de hierboven beschreven visie, als verbeteringen van de structuur, de bedrijfsvoering en de financiering, zijn in gang gezet. Het LSOP heeft daarvoor draagvlak bij de beroepsgroep verworven.

3.7 Samenvatting en vervolgtraject

Samenvattend hebben wij ons op basis van bovenstaande visie als doel gesteld dat het politieonderwijs op eenduidige beroepsprofielen is gebaseerd en aansluit op de structuur van het reguliere beroepsonderwijs. De rol van de korpsen ligt zowel bij de vaststelling van de inhoud van het onderwijs (door middel van het meebepalen van de vereisten aan het politievak) als bij het verzorgen van de beroepspraktijkvorming als deel van de opleiding.

Het vernieuwde politieonderwijs zal door het LSOP worden uitgevoerd. Met de kwalificatiestructuur en de daarbij behorende wederzijdse erkenning van verworven kwalificaties kan horizontale en verticale doorstroming optimaal plaatsvinden. Met deze keuze wordt vermaatschappelijking van het politieonderwijs en daarmee vergroting van de mobiliteit van het politiepersoneel gerealiseerd.

Tot aan de invoering van het vernieuwde onderwijs zal op basis van het huidige onderwijssysteem de opleiding van voldoende aantallen agenten en surveillanten moeten plaatsvinden. Gelijktijdig worden de voorbereidingen van de vernieuwing in gang gezet.

Voor het vervolgtraject wordt voor de zomer een plan van aanpak opgesteld.

Ten aanzien van de inhoudelijke onderwijsvernieuwing worden allereerst actuele, op de toekomst gerichte, eenduidige beroeps- en functieprofielen ontwikkeld en vastgesteld. De inspanningen die regio's op dit gebied hebben gedaan worden daarbij betrokken. Op basis van de profielen worden de diverse niveaus uit de kwalificatiestructuur gevuld en voorzien van eindtermen. Op grond hiervan krijgt het onderwijs een vernieuwde opzet. Deze aanpassing zal naar verwachting halverwege het jaar 2000 worden ingezet.

Tegelijkertijd worden de aan het onderwijs gerelateerde aspecten uitgewerkt. Het betreft ondermeer de selectie, de opsporingsbevoegdheid van aspiranten, de arbeidsvoorwaarden en het loopbaanbeleid. Over de vervolgstappen en de behaalde resultaten wordt Uw Kamer regelmatig geïnformeerd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
L. M. L. H. A. Hermans