

Vergaderjaar 1996–1997

25 016

Beleidsvoornemens politie 1997

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VAN BINNEN- LANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 22 november 1996

1. Inleiding

Zoals toegezegd in het overleg van 9 oktober 1996 met de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en voor Justitie (25 016, nr. 3) informeren wij u hierbij over **de situatie bij het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP) en de voornemens inzake de toekomstige ontwikkeling van het politie-onderwijs**. Ten slotte gaan wij nog kort in op de voorgenomen evaluatie van de LSOP-wet.

Bijgevoegd ontvangt u ter kennisname het accountantsrapport van het onderzoek naar de resultaatontwikkeling van het LSOP in 1996.¹

2. Bedrijfsvoering en reorganisatie LSOP

Zoals aangegeven in onze brief van 12 juli jl. (TK 24 429, nr. 16) en in het overleg van 9 oktober jl. maakt het kabinet zich zorgen over de financiële situatie en het functioneren van het LSOP. Door diverse oorzaken verwacht het LSOP in 1996 een verlies te lijden van circa f 7,5 miljoen. Bij ongewijzigd beleid is ook voor 1997 een negatief resultaat te voorzien.

De accountant noemt in bijgevoegd rapport als belangrijkste oorzaken voor de negatieve resultaatontwikkeling:

- hoge kosten in verband met de inhuur van externe docenten en detachering;
- toenemende kapitaallasten als gevolg van investeringen waarvoor geen middelen uit de daarvoor bestemde reserve kunnen worden vrijgemaakt;
- vastgestelde tarieven die niet meer toereikend zijn voor de vernieuwde opleidingen;
- onderbezetting in de facilitaire dienstverlening door het teruglopen van de bezetting van de internaten, terwijl de vaste kosten daarvan nog op de exploitatie drukken.

Daarnaast noemt de accountant nog andere knelpunten die gevolgen

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

hebben voor de bedrijfsvoering op middellange en lange termijn. Korthedshalve verwijzen wij u daarvoor naar het bijgevoegde rapport.

Om de financiële situatie en in algemene zin de bedrijfsvoering van het LSOP te verbeteren hebben wij in nauw overleg met het dagelijks bestuur van het LSOP besloten om op korte termijn maatregelen te treffen. Zoals wij u tijdens het overleg van 9 oktober hebben meegedeeld, betreft één van die maatregelen versterking van het management. Dit blijkt te meer nodig nu de algemeen directeur van het LSOP met ingang van 1 december a.s. een nieuwe functie buiten het LSOP zal aanvaarden. Omdat de werving en selectie van een opvolger een zorgvuldige procedure vereist, is besloten om voor een periode van ongeveer een half jaar een interimmanager aan te stellen. De interimmanager wordt onder verantwoordelijkheid van de bestuursraad LSOP aangesteld als waarnemend algemeen directeur van het LSOP en krijgt als opdracht het treffen van alle noodzakelijke maatregelen ter verbetering van de financiële situatie en de bedrijfsvoering. De opdracht spitst zich toe op:

- het verbeteren van de financiële situatie;
- het verbeteren van de bedrijfsvoering;
- het versterken van het management;
- de aanpak van de reorganisatie op korte termijn, voor zover deze past binnen de strategie voor de toekomst van het politie-onderwijs op lange termijn.

Inmiddels zijn gesprekken gaande met enkele externe bureaus over de vervulling van de functie van interimmanager. Het is de bedoeling dat de interimmanager rond 1 december a.s. aan de uitvoering van zijn opdracht begint en deze uiterlijk op 1 juli 1997 afrondt. De volgende paragrafen bevatten een nadere uitwerking van de opdracht aan de interimmanager.

2.1 Het verbeteren van de financiële situatie

De aanpak ter verbetering van de financiële situatie moet leiden tot concrete maatregelen om het verlies op zo kort mogelijke termijn terug te dringen en toe te werken naar een positief resultaat voor 1997. Hierbij wordt prioriteit gegeven aan het onderzoek naar de kostprijsnormering. Het LSOP heeft medio dit jaar opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar de kosten van de door het LSOP te leveren wettelijke diensten. Dit onderzoek is inmiddels gereed. De beide ministeries zullen vervolgens contra-expertise (laten) uitvoeren. De uitkomsten van het onderzoek leiden zo nodig tot aanpassing van de vergoedingsbedragen die de ministeries voor de aangewezen opleidingen en diensten aan het LSOP vergoeden.

2.2 Het verbeteren van de bedrijfsvoering

Uit het accountantsonderzoek blijkt dat een gebrek aan inzicht bestaat in de productiviteit van verschillende opleidingsinstituten binnen het LSOP. Waar dat inzicht wel aanwezig is, blijkt de productie van de instituten niet te voldoen aan de door het LSOP gestelde normen. Het verhogen van de productiviteit is van groot belang, omdat een te geringe productiviteit noodzaakt tot het inhuren van dure externe capaciteit, wat weer leidt tot verdere druk op het financiële resultaat van het LSOP.

Het is voorts van belang meer inzicht te hebben in marktontwikkelingen, zodat een betere afstemming tussen vraag en aanbod kan worden gerealiseerd.

Ook zijn, in samenhang met de aanpak van de reorganisatie op korte termijn, maatregelen vereist om de problemen als gevolg van de onderbezetting in de facilitaire dienstverlening op te lossen.

2.3 Het versterken van het management

Binnen de huidige structuur van het LSOP hebben de afzonderlijke instituten een grote mate van autonomie. Het centrale instituutsbureau is voor het aansturen en coördineren van de bedrijfsvoering binnen het concern sterk afhankelijk van de medewerking van de instituten. Het LSOP heeft behoefte aan een duidelijke holdingstructuur met een centrale regie waarbinnen het gezamenlijke resultaat voorop staat en heldere afspraken gelden voor de te behalen resultaten, de daarvoor beschikbare middelen en de verantwoording die daarover verschuldigd is.

Een deel van het management blijkt onvoldoende toegerust op de noodzakelijke bedrijfsmatige werkwijze. Ook de informatievoorziening tussen het instituutsbureau en de afzonderlijke instituten laat sterk te wensen over.

Het behoort tot de taak van de interimmanager om voorstellen voor de vormgeving van de holdingstructuur en versterking van het management te ontwikkelen en waar mogelijk al te implementeren.

2.4 De reorganisatie van het LSOP

Gelet op de recente ontwikkelingen rond het LSOP is de uitvoering van een deel van de door het LSOP voorgenomen reorganisatieplannen onder druk komen te staan. Omdat andere onderdelen van de reorganisatie kunnen bijdragen aan de totstandkoming van een efficiënte en effectieve organisatie van het LSOP en niet aan de vernieuwing van het onderwijs in de weg staan, vinden wij voortzetting daarvan noodzakelijk.

Het gaat concreet om:

- verhuizing van het Landelijk Selectie Centrum naar het Politie-opleidingscentrum (POC) De Boskamp te Leusden;
- afronding van de fusie van de Nederlandse Politie Academie, het Politiestudiecentrum Warnsveld, het Centraal Instituut voor Opleiding en Vorming (CIOV) en de Kaderschool Zutphen;
- concentratie van het Politie Instituut Openbare Orde en Veiligheid (PIOV) te Hoogerheide.

Daarnaast verwachten wij van de interimmanager voorstellen over de omvang en locatie van de nieuw op te richten Multi Functionele Centra, voor zover deze passen binnen de hierna beschreven ideeën over de toekomst van het politie-onderwijs. Deze voorstellen moeten tevens leiden tot afronding van de besluitvorming over de voorgenomen sluiting van het POC de Harné te Harlingen en het POC de Cloese te Lochem.

In afwachting van de voorstellen van de interimmanager en de daarop volgende besluitvorming zal het LSOP geen uitvoering geven aan de overige onderdelen van de reorganisatie. Wij vinden het daarom op dit moment niet zinvol om het LSOP te vragen een geactualiseerde reorganisatiebegroting aan te leveren. In plaats daarvan zal de interimmanager gevraagd worden zijn voorstellen te voorzien van een goede financiële onderbouwing, waarvan in ieder geval deel uitmaken een investeringsprogramma en de financiering daarvan.

3. De toekomst van het politie-onderwijs

3.1 Veranderingen binnen de politie en de gevolgen voor het onderwijs

De Nederlandse politie bevindt zich in een veranderingsproces en ontwikkelt zich naar een meer open, extern gerichte organisatie die inspeelt op de vragen die de samenleving stelt. Het politie-onderwijs vormt een belangrijk instrument bij de verbetering van de kwaliteit van de politie-organisatie en het politiepersoneel. De vraagstukken waarmee de politie zich de komende jaren geconfronteerd ziet en de wijze waarop zij

daarmee moet omgaan, dienen richtinggevend te zijn voor de vorm en inhoud van het politie-onderwijs. Om aan de steeds veranderende maatschappelijke vraag te kunnen voldoen en om aan te sluiten op de behoefte vanuit de korpsen en de ministeries is een meer open en flexibel onderwijsstelsel nodig dan nu het geval is.

3.2 De vormgeving van het huidige politie-onderwijs

Het huidige politie-onderwijs is gebaseerd op de LSOP-wet. Bij de totstandkoming van de wet heeft de organisatorische vormgeving van het LSOP voorop gestaan. Het ging daarbij vooral om de integratie van de verschillende politiescholen voor de gemeente- en de rijkspolitie binnen één organisatie. Hoewel ook de kwaliteitsverbetering van het politie-onderwijs een belangrijk doel was, kreeg de inhoud van het onderwijs op dat moment minder aandacht. Dat was voor de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie reden om al kort na de invoering van de wet verschillende projecten in gang te zetten om de vorm en inhoud van het onderwijs beter af te stemmen op de ontwikkelingen binnen de samenleving en de politiepraktijk. Dat heeft onder meer geleid tot het ontwikkelen en invoeren van de opleiding voor surveillant en het vernieuwen van de opleiding voor agent van politie. Daarnaast zijn diverse andere projecten ter vernieuwing van het onderwijs gestart, onder meer gericht op de vernieuwing van de opleidingen voor leidinggevend op strategisch en tactisch niveau, de aanwijzing van vervolgoopleidingen, de herstructurering van de examinering en het onderzoeken van mogelijkheden voor het ontwikkelen van een opleiding veiligheidszorg.

Een samenhangend richtinggevend kader – een onderwijsvisie – van waaruit de gewenste vernieuwing van het politie-onderwijs vorm zou kunnen krijgen, ontbrak echter nog. Daardoor staan de afzonderlijke projecten min of meer op zichzelf. Dat vormt aanleiding om nu alsnog een visie op de toekomst van het politie-onderwijs te formuleren. De verschillende projecten worden daarmee in een breder kader geplaatst en ingepast in het beeld dat wij ons voorstellen van het politie-onderwijs rond het jaar 2000. Het reguliere onderwijs speelt in de visie op de toekomst van het politie-onderwijs een voorname rol.

3.3. Het project «De toekomst van het politie-onderwijs»

Zoals aangegeven tijdens het overleg van 9 oktober jl. hebben wij opdracht gegeven voor de uitvoering van het project «De toekomst van het politie-onderwijs». Dit project zal in nauwe samenwerking met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen uitgevoerd worden. De belangrijkste doelen van dat project zijn het verbeteren van de kwaliteit van het politie-onderwijs, het realiseren van een betere aansluiting tussen het onderwijs en de politiepraktijk en het totstandbrengen van de aansluiting tussen het reguliere onderwijs en het politie-onderwijs. Achterliggende doelen zijn het vergroten van de flexibiliteit van de politie-organisatie, het bevorderen van mobiliteit zowel binnen als buiten de organisatie en brede inzetbaarheid van het politiepersoneel, en meer in het algemeen het verbeteren van de kwaliteit van de politie. Overigens wordt ook binnen de bestuursraad van het LSOP een bijdrage aan de gedachtenvorming geleverd.

Het verbeteren van de kwaliteit van het politie-onderwijs vraagt een goed inzicht in de onderwijsbehoefte van de politie. Eén van de eerste activiteiten binnen het project is daarom het analyseren van de inhoud en kwaliteit van het huidige politie-onderwijs in relatie tot de onderwijsbehoefte van de politie. De analyse moet resulteren in een door het veld gedragen visie voor het toekomstige politie-onderwijs. Deze visie vormt de basis voor het formuleren van een op de toekomst gericht beroeps-

profiel en de daarvan afgeleide functieprofielen van de politie. Dat moet weer uitmonden in een volledige beschrijving van inhoud en vorm van het toekomstige politie-onderwijs op alle niveaus en een goede aansluiting met het reguliere onderwijs. Uiteindelijk moet het project leiden tot een nieuw vastgestelde en geïmplementeerde structuur van het politie-onderwijs, waarbij de aansluiting met het reguliere onderwijs is geregeld en de wederzijdse toegankelijkheid van het reguliere en het politie-onderwijs is vormgegeven.

3.4 Aansluiting met het reguliere onderwijs

In de huidige politie-opleidingen gaat veel tijd en energie zitten in het bijbrengen van algemene kennis en vaardigheden. In de toekomst zal het zo kunnen zijn dat de basiskennis en -vaardigheden die voor de latere beroepsuitoefening nodig zijn al uitvoerig in het reguliere onderwijs, binnen een nog te ontwikkelen opleiding veiligheidszorg, zijn behandeld. Het LSOP zal zich dan meer dan nu het geval is kunnen richten op het politiespecifieke onderwijs.

Het onderbrengen van delen van het politie-onderwijs binnen het reguliere onderwijs biedt grote voordelen, bijvoorbeeld door het ontstaan van: een brede kwalificatiestructuur (een stelsel van aaneensluitende opleidingen), meer doorstromingsmogelijkheden binnen de sector veiligheidszorg en meer ruimte voor verdieping en professionalisering binnen het politiespecifieke vervolgonderwijs. Met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is daarom overeengekomen dat de mogelijkheden en voorwaarden voor het onderbrengen van (delen van) het politie-onderwijs binnen het reguliere onderwijs nader in kaart gebracht zullen worden.

De contouren van de opleiding veiligheidszorg zijn inmiddels in algemene zin beschreven en worden besproken met de betrokken partners. Binnen de politie-organisatie lijkt hiervoor een breed draagvlak te bestaan. Ook andere belanghebbenden binnen de brede sector veiligheidszorg hebben al blijk gegeven van hun belangstelling om bij deze opleiding aan te sluiten.

Om in te kunnen spelen op de behoefte vanuit de politie-organisatie moet de instroom vanuit het reguliere onderwijs op alle binnen de politie-organisatie voorkomende niveaus mogelijk zijn. De huidige instroom van het executieve deel van het personeel is beperkt tot drie niveaus, respectievelijk het niveau van surveillant, agent en inspecteur, waarbij nieuw personeel de politie-organisatie van onderaf instroomt. Aansluiting bij het reguliere onderwijs moet het mogelijk maken dat bij de vervulling van een functie rekening wordt gehouden met eerder opgedane kennis en ervaring en dat niet het nu nog verplichte volledige opleidings-traject gevolgd hoeft te worden. Instroom kan dan plaatsvinden vanuit verschillende (reguliere) opleidingen, waarna voor de politiespecifieke vervolgopleiding volstaan kan worden met de voor de functie vereiste kennis en vaardigheden.

Door een modulaire opbouw van het politie-onderwijs kan het verplicht te volgen onderwijs beter worden afgestemd op de kennis en vaardigheden die men eerder heeft verworven. Dit heeft tot gevolg dat met dezelfde opleidingscapaciteit meer mensen sneller binnen de politie-organisatie zullen kunnen instromen.

3.5 Gevolgen voor het LSOP

Voor het LSOP heeft deze ontwikkeling aanzienlijke gevolgen. Het LSOP zal zich moeten toeleggen op een aantal onderwijstaken die specifiek voor de politie zijn. Het gaat hierbij om het verzorgen van door de beide

politie-ministers aan te wijzen politie-specifieke en specialistische opleidingen.

Het LSOP zal zich voorts kunnen specialiseren tot een expertisecentrum met taken op het gebied van advisering, kennisontwikkeling en onderzoek ten behoeve van de politie.

3.6 Deelprojecten en onderwerpen met een nauwe relatie tot het project

Het project kent naast deelprojecten ook onderwerpen die nadrukkelijk een relatie hebben met het project. Als deelprojecten worden onderscheiden:

Lager politie-onderwijs

De ontwikkeling en invoering van een opleiding veiligheidszorg (zie hierna) heeft gevolgen voor het politie-onderwijs voor surveillanten en voor agenten van politie. Een deel van dit onderwijs zal ondergebracht worden bij het reguliere onderwijs. Voor andere delen geldt dat de aan het onderwijs te stellen eisen en de inhoud van dat onderwijs opnieuw moeten worden bepaald.

Tactisch management

Het doel van dit deelproject is het definiëren van de organisatorische en onderwijskundige aspecten van de opleiding tot leidinggevende op tactisch niveau. Dat betreft onder meer de aansluiting tussen het reguliere onderwijs en het onderwijs op de Nederlandse Politie Academie, het formuleren van wervings- en selectie-eisen, het vereiste instapniveau en de relatie met het centraal management development beleid.

Strategisch management

Dit deelproject richt zich op het realiseren van een leergang (een samenhangend geheel van opleidingen) ten behoeve van leidinggevenden op strategisch niveau. Een samenwerkingsverband van universiteiten, met als opdrachtnemer De Utrechtse School, zal hiertoe vóór de zomer van 1997 een curriculum en een onderwijsprogramma ontwikkelen.

Vervolgopleidingen

Op grond van de aanbevelingen in het rapport «Tussen centraal en decentraal» heeft een adviescommissie advies uitgebracht over de aan te wijzen (en door de beide ministeries te financieren) vervolgopleidingen. Als resultaat van dit advies worden met ingang van 1 januari 1997 25 vervolgopleidingen aan de POC's en 119 vervolgopleidingen aan de specialistische instituten aangewezen.

Het vervolg van dit deelproject houdt in dat er op de verschillende deelterreinen van het onderwijs actualiseringscommissies worden ingesteld en dat onderzoek naar de te stellen bekwaamheidseisen wordt gestart.

Examinering

Dit deelproject heeft als doel het totstandbrengen van een systeem van examinering van de cursisten in het politie-onderwijs en de onafhankelijke positionering daarvan. Het onafhankelijke karakter van de examinering moet tot uitdrukking komen in een strikte scheiding in verantwoordelijkheden tussen het verzorgen van het onderwijs en het examineren daarvan.

Opleiding veiligheidszorg

Doel van dit deelproject is om samen met andere partners op het gebied van de veiligheidszorg te komen tot een reguliere beroepsopleiding veiligheidszorg. De nieuw te ontwikkelen beroepsopleiding zou de basis moeten vormen voor beroepen en functies binnen de sector veiligheidszorg. De opleiding veiligheidszorg zal binnen de sector politie de algemene basis moeten leggen voor het politieberoep. In aansluiting hierop vindt door middel van politie-specifieke opleidingen verdere aanvulling en verfijning plaats voor functies binnen de politie-organisatie.

De volgende onderwerpen hebben een nadrukkelijke relatie met het project:

Evaluatie LSOP-wet

Ter toelichting verwijzen wij naar paragraaf 4.

Reorganisatie LSOP

Ter toelichting verwijzen wij naar paragraaf 2.4.

3.7 Afronding eerste fase

Binnen het project «De toekomst van het politie-onderwijs» krijgt een nog aan te stellen projectleider als taak om de onderwijsvisie verder vorm te geven. De opdrachtverlening, begeleiding en beoordeling van de resultaten vindt plaats in overleg met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Eén van de taken van de projectleider is voorts het aanbrengen van samenhang tussen de eerdergenoemde deelprojecten en het creëren van draagvlak met het veld.

De projectleider dient zijn opdracht in het voorjaar van 1997 te hebben afgerond. Wij zullen u, tezamen met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, over de resultaten daarvan informeren. Op basis hiervan zullen ook andere aspecten, waaronder de eventuele financiële consequenties, nader worden uitgewerkt. Voor de lopende projecten betekent een en ander dat de voortgang ervan afhankelijk is van de vraag of het resultaat past binnen de hiervoor beschreven richting.

4. Evaluatie van de LSOP-wet

Volgens artikel 13 van de LSOP-wet moet voor 1 juli 1998 een evaluatie van de landelijke wervingsactiviteiten, de selectie en het onderwijs aan de Staten-Generaal worden gezonden. In het overleg van 9 oktober jl. hebben enkele leden van de Tweede Kamer aangedrongen op een spoedige inhoudelijke evaluatie. Gelet op de inmiddels geconstateerde onduidelijkheden in de wet over onder andere de verantwoordelijkheidsverdeling, aanwijzingsbevoegdheden en informatievoorziening is er voldoende reden om deze evaluatie eerder uit te voeren. De discussie over de toekomst van zelfstandige bestuursorganen speelt daarbij een belangrijke rol. De uitkomsten van de eerder in deze brief vermelde projecten zijn in belangrijke mate richtinggevend.

Naast deze en andere organisatorische aspecten zal de aandacht zich ook richten op de taken en de kwaliteit van de uitvoering van die taken door het LSOP en de financieringsystematiek.

Wij stellen ons voor om u in de tweede helft van 1997 te informeren over de resultaten van de hiervoor genoemde activiteiten en de consequenties die daaruit voortvloeien voor de LSOP-wet.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal