

Bij Kabinetsmissive van 10 juli 2014, no.2014001373, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Politiewet 2012 in verband met de inbedding van de Politieacademie in het nieuwe politiebestedel, met memorie van toelichting.

Door de invoering van de nationale politie heeft de Politieacademie niet langer te maken met de behoeftestelling aan politieonderwijs door afzonderlijke korpsen, maar dient zij zich primair te richten op het landelijke politiekorps. Met de in het wetsvoorstel voorziene verbinding tussen de Politieacademie en de politie, wordt beoogd de behoefteafstemming te verbeteren. Het doel van het wetsvoorstel is het borgen van de kwaliteit van het politieonderwijs en de onderzoeks- en kennisfunctie in het nieuwe politiebestedel, met behoud van de onafhankelijke positie van de Politieacademie.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de onafhankelijkheid van de Politieacademie, onder meer wat betreft de positionering van het personeel en de mogelijkheden voor het voeren van personeelsbeleid. Voorkomen moet worden dat de politieacademie teveel het karakter krijgt van een interne bedrijfsopleiding, waar juist een volwaardige beroepsopleiding is beoogd. De Afdeling is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

1. Onafhankelijkheid politieacademie

Bij de positionering van de Politieacademie bestaat een spanningsveld tussen de vereiste onafhankelijkheid van het onderwijs ten opzichte van de verankering van het onderwijs in en de aansluiting op de beroepspraktijk van de politie.

De minister van Veiligheid en Justitie heeft de vraag welke keuze van positionering van de Politieacademie in relatie tot de uitgangspunten en randvoorwaarden de voorkeur verdient, voorgelegd voor advies aan de heer Wallage, die daaromtrent een rapport heeft opgesteld.¹ De toelichting vermeldt dat onafhankelijkheid een belangrijke eis is bij de positionering van de Politieacademie, aangezien het noodzakelijk is om de civiele diploma-erkenning en de aansluiting op het regulier onderwijs te behouden.²

De Afdeling constateert dat de regering de onafhankelijkheid van de Politieacademie als uitgangspunt neemt. Om hieraan recht te doen dient in bepaalde waarborgen te worden voorzien. De Afdeling ziet deze thans evenwel onvoldoende terug in het wetsvoorstel. In het hierna volgende zal de Afdeling hier nader op ingaan.

a. *Positionering Politieacademie*

Op grond van het voorstel verkrijgt de Politieacademie rechtspersoonlijkheid. De directeur van de Politieacademie is het enige orgaan van deze rechtspersoon. In het

¹ Rapport van 13 maart 2013 van prof. drs. J. Wallage; Kamerstukken II 2012/13, 29 628, nr. 378.

² Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 4.1 en 4.2.

voorgestelde model is de directeur van de Politieacademie een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO).³ De directeur van de Politieacademie is belast met het bestuur en het beheer van de Politieacademie. De korpschef is in het voorgestelde model de werkgever van het personeel dat werkzaamheden verricht ten behoeve van de Politieacademie. Naast de directeur heeft de politieacademie slechts één ander personeelslid in dienst, te weten de plaatsvervanger van de directeur.⁴ De personen die zijn belast met het primaire proces ten behoeve van de Politieacademie (degenen die politieonderwijs verzorgen, onderwijsondersteunende werkzaamheden verrichten en onderzoek verrichten) zullen binnen het landelijk politiekorps organisatorisch worden ondergebracht in een nieuwe ondersteunende dienst.⁵ Ook zal de Politieacademie niet langer een eigen gebouw hebben, maar gebruik gaan maken van de gebouwen van de politie.

In de begroting van de politie wordt een bedrag voor de Politieacademie gereserveerd, de feitelijke terbeschikkingstelling van sterkte en middelen is de verantwoordelijkheid van de korpschef.⁶

De Afdeling heeft begrip voor de keuze van de minister om het ondersteunend beheer ten behoeve van de Politieacademie bij de nationale politie te beleggen, om tot grotere efficiëntie en effectiviteit van de organisatie te komen. De Afdeling acht echter de voorgestelde constructie, waarin alleen de directeur en zijn plaatsvervanger in dienst zijn bij de Politieacademie, terwijl de docenten, de onderzoekers en de directe ondersteuners van het primaire proces worden aangesteld bij de politie, in het licht van de beoogde onafhankelijkheid ontoereikend.

Allereerst lijkt het reeds uit organisatorisch standpunt logisch indien de vaste kern van docenten in dienst komt bij de rechtspersoon. Een vaste staf bevordert de continuïteit van de organisatie en kan een waarborg vormen voor het behoud van de kwaliteit. Daarnaast is de Afdeling er niet van overtuigd dat de onafhankelijkheid van de Politieacademie ook in een zodanig uitgekledde vorm en in een dergelijke afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van het korps in voldoende mate kan worden gehandhaafd. Dat een versterking van de relatie met de politiepraktijk bij uitwisseling kan worden bereikt⁷, acht de Afdeling op zichzelf niet toereikend voor de keuze van de regering. Het in dienst hebben van eigen personeel laat immers onverlet dat er eveneens docenten vanuit het politiekorps in het onderwijs kunnen worden ingezet op meer incidentele basis. Deze kunnen ook bijdragen aan een voortdurende voeding van het onderwijs vanuit de praktijk.

Ook in het adviesrapport Wallage wordt geconcludeerd dat de docenten, onderzoekers en directe ondersteuners van het primaire proces in dienst moeten zijn van de Politieacademie. In de beleidsreactie op dit rapport werd door de minister ook gesteld dat het tegen de geschetste achtergrond logisch is dat deze ZBO zich niet beperkt tot

³ Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 2.1.

⁴ Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 4.1.

⁵ Deze nieuwe ondersteunende dienst wordt geregeld in de regels bij of krachtens artikel 30, eerste lid, van de Politiewet 2012.

⁶ Het voorgestelde artikel 92, eerste lid, van de Politiewet 2012. Memorie van toelichting, Artikelsgewijs, Onderdelen D en E (artikelen 33 en 36).

⁷ Zie ook de brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 5 juni 2013, Kamerstukken II 2012/13, 29 628, nr. 398.

het bestuur, maar ook het onderwijs- en onderzoekspersoneel omvat.⁸ De Afdeling ziet onvoldoende redenen waarom, gegeven de keuze van de regering voor het uitgangspunt van onafhankelijkheid van de Politieacademie, het reguliere onderwijs- en onderzoekspersoneel niet zou moeten worden aangesteld bij de Politieacademie.

Ten slotte wordt in de toelichting niet gemotiveerd waarom het college van bestuur van de Politieacademie wordt vervangen door een enkele directeur. Gegeven dat ook de raad van toezicht in het voorstel niet meer terugkeert, bestaat het gehele ZBO daarmee slechts uit één persoon. Dit kan kwetsbaarheid met zich brengen in het licht van de beoogde onafhankelijke positie van de Politieacademie.

b. *Personeelsbeleid*

Het wetsvoorstel voorziet in een instemmingsbevoegdheid voor de directeur van de Politieacademie ten aanzien van het aanstellen van personeel dat politieonderwijs verzorgt, onderwijsondersteunende werkzaamheden verricht of kennis en onderzoek verricht ten behoeve van de Politieacademie.⁹

In de toelichting staat vermeld dat de korpschef door de voorgestelde constructie in staat is om de beschikbare sterkte en middelen voor de Politieacademie optimaal in te zetten. Daarbij spreekt het, gelet op de verantwoordelijkheid van de directeur van de Politieacademie voor het onafhankelijke politieonderwijs en kennis en onderzoek, voor zich dat de korpschef bij het feitelijk ter beschikking stellen de directeur nauw betreft, aldus de toelichting.¹⁰ Naast het instemmingsrecht regelt het wetsvoorstel dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur eisen worden vastgesteld aan de sterkte en middelen die feitelijk ter beschikking worden gesteld aan de Politieacademie.¹¹

De Afdeling merkt op dat door de voorgestelde regeling van het personeelsbeleid voor de korpschef een actieve en voor de directeur van de Politieacademie een passieve rol is neergelegd. Hoewel in de toelichting de mogelijkheid van feitelijke afstemming wordt benadrukt,¹² geeft het voorstel de directeur van de Politieacademie daar geen bevoegdheden voor, buiten het weigeren van instemming. De directeur van de Politieacademie heeft dus wettelijk geen mogelijkheden om een door hem ten behoeve van de kwaliteit van het onderwijs gewenste samenstelling van het personeel te bepalen. De Afdeling acht de mogelijkheid voor de directeur om een eigen personeelsbeleid te kunnen voeren echter van wezenlijk belang voor de beoogde onafhankelijkheid van de Politieacademie.¹³ Dit past ook bij de Wet op het hoger

⁸ Beleidsreactie van de minister van Veiligheid en Justitie op het rapport Wallage over de Politieacademie van 19 april 2013, kenmerk 377206.

⁹ Het voorgestelde artikel 93, eerste lid, van de Politiewet 2012.

¹⁰ Memorie van toelichting, Artikelsgewijs, Onderdelen D en E (artikelen 33 en 36).

¹¹ Het voorgestelde artikel 92, tweede lid, van de Politiewet 2012.

¹² Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 4.2: "Personen die door de korpschef feitelijk ter beschikking worden gesteld aan de Politieacademie staan voor hun werkzaamheden onder het gezag van de directeur van de Politieacademie (artikel 16 van de Kaderwet) (..) maar blijven in dienst van de politie. De korpschef blijft formeel het tot aanstelling, schorsing en ontslag bevoegd gezag. Denkbaar is dat, vanuit pragmatische overwegingen over de feitelijke uitoefening van bepaalde bevoegdheden van het tot aanstelling, schorsing en ontslag bevoegd gezag, afspraken worden gemaakt tussen de korpschef en de directeur van de Politieacademie. Te denken valt aan het houden van functioneringsgesprekken met deze medewerkers. Indien deze afspraken leiden tot een mandaat van enkele werkgeversbevoegdheden, behoeft dit mandaat de goedkeuring van de minister (zie artikel 8 van de Kaderwet)."

¹³ Dit wordt eveneens benadrukt in het merendeel van de consultatiereacties.

onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Whw), waarin is bepaald dat het instellingsbestuur het personeelsbeleid bepaalt en het personeelsbeheer voert.¹⁴

c. *Onderzoek en onderwijs*

Wat betreft de onderzoekstaken voorziet het voorstel erin dat de minister een strategische onderzoeksagenda vaststelt.¹⁵ De Afdeling merkt op dat hoewel binnen deze agenda de Politieacademie kan beslissen welke onderzoeken zij zelf uitvoert en welke zij uitbesteedt aan andere onderzoeksinstituten, zij daarbij gebonden is aan het door de minister vastgestelde kader. In het licht van de functie van het onderzoek, dat eveneens een mogelijkheid biedt tot reflectie op de taak van de politie en de uitvoering daarvan, zou naar het oordeel van de Afdeling de vaststelling van de strategische agenda de vrijheid van het onderzoek kunnen bemoeilijken.¹⁶ Dat de minister wensen kenbaar kan maken ten aanzien van het (laten) doen van onderzoek acht de Afdeling gelet op de specifieke materie begrijpelijk, maar de bevoegdheid van de minister tot het stellen van kaders zoals voorgesteld, is naar het oordeel van de Afdeling te verstrekkend.

d. *Conclusie*

De Afdeling begrijpt dat de behoefte aan onafhankelijkheid van de academie moet worden verbonden met de behoefte van het korps om de opleiding als deel van het politiebestedel te laten functioneren. De Afdeling is evenwel – in aansluiting op het rapport Wallage – van oordeel dat moet worden voorkomen dat de politieacademie in de praktijk het karakter krijgt van een interne bedrijfsopleiding, waar de regering gelet op de toelichting juist een volwaardige beroepsopleiding beoogt. Gelet op de hiervoor gedane constatering dat sprake zal zijn van een uitgekede ZBO die alleen bestaat uit een directeur, waarbij geen enkel onderwijs- en onderzoekspersoneel in dienst is, de beperkte mogelijkheid voor de directeur van de Politieacademie om personeelsbeleid te voeren en de voorziene kaderstelling door de minister voor het onderzoek, acht de Afdeling de door de regering voorgestane onafhankelijkheid van de Politieacademie in het wetsvoorstel onvoldoende gewaarborgd.

De Afdeling adviseert de positionering van de Politieacademie met inachtneming van vorenstaande punten nader wettelijk te regelen.

2. Samenstelling Politieonderwijsraad

In het wetsvoorstel wordt het aantal leden van de politieonderwijsraad vastgesteld op vijftien¹⁷ (thans zijn dit er dertien).¹⁸

De huidige regeling bepaalt de exacte samenstelling van de politieonderwijsraad (onder meer een burgemeester, twee vertegenwoordigers vanuit de politievakorganisaties en een vertegenwoordiger van het beroepsonderwijs).¹⁹

In het wetsvoorstel wordt niet vastgelegd welke materiële deskundigheid vertegenwoordigd moet zijn in de politieonderwijsraad. Evenmin wordt toegelicht waarom dit niet meer in de wet wordt geregeld. Zeker gelet op de gewijzigde plaatsing van de Politieacademie, het belang van onafhankelijkheid en met het oog op de

¹⁴ Artikel 4.2, eerste lid, van de Whw.

¹⁵ Het voorgestelde artikel 90 van de Politiewet 2012.

¹⁶ Zie ook artikel 1.6 van de Whw, waarin de academische vrijheid is vastgelegd.

¹⁷ Het voorgestelde artikel 78 van de Politiewet 2012.

¹⁸ Artikel 19, tweede lid, van de Wet op het LSOP en het politieonderwijs.

¹⁹ Artikel 19, zesde lid, van de Wet op het LSOP en het politieonderwijs.

wenselijkheid van een evenwichtige vertegenwoordiging, is dit relevant.

De Afdeling adviseert het voorstel in het licht van het bovenstaande nader toe te lichten en het voorstel zo nodig aan te passen.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W03.14.0236/II

- In Artikel I, onderdeel J, waarmee artikel 70 wordt gewijzigd, “wordt zesde en zevende lid” vervangen door: tot zesde en zevende lid.
- In Artikel I, onderdeel J, in het voorziene vijfde lid van artikel 70, bij de definiëring van “een persoon” nader aansluiten bij de formulering van artikel 93, eerste lid.
- In Artikel I, onderdeel L, in het voorgestelde artikel 84 “die” en de eerste “vast” schrappen.
- In Artikel I, onderdeel L, in het voorgestelde artikel 93, eerste lid, onder a “kennis en” schrappen.
- In Artikel I, onderdeel P, na “wordt” invoegen: na.